

LÚCIA SHIMBO / BEATRIZ RUFINO
ORGANIZAÇÃO

seminário internacional

FINANCEIRIZAÇÃO E ESTUDOS URBANOS:

OLHARES CRUZADOS

EUROPA E AMÉRICA LATINA

ANAIS

instituto de arquitetura e urbanismo
universidade de são paulo

15 e 16 de maio de 2018

são carlos - sp

ISBN 978-85-66624-19-9

FINANCEIRIZAÇÃO E ESTUDOS URBANOS:

OLHARES CRUZADOS
EUROPA E AMÉRICA LATINA

Dia 15: 14h-16h

Grupo de Trabalho 1

Lógicas de precificação e disputas pelo espaço

Local: Anfiteatro Luiz Gastão de Castro Lima

Debatedor: Marcos Barcellos

Da terra rural à terra urbana: trajetória e características da história recente da produção urbana em Ribeirão Preto/SP

Débora Prado Zamboni

Acaparamientos de suelo en Santiago de Chile, 2010-2015. Cómo Bancos y compañías de seguros adquieren suelo para el futuro desarrollo inmobiliario capitalista.

Ivo R. Gasic Klett

'Destruir' terra pública no processo de financeirização: o caso de São Paulo

Paula Freire Santoro

Débora Ungaretti

Pedro Henrique Rezende Mendonça

Valoração imobiliária e a sua influência nos espaços: Alemanha, Espanha e México num debate sobre técnicas contábeis

Eugenia Winter

seminário internacional



**FINANCEIRIZAÇÃO
E ESTUDOS URBANOS:**

**OLHARES CRUZADOS
EUROPA E AMÉRICA LATINA**

Da terra rural à terra urbana: trajetória e características da história recente da produção urbana em Ribeirão Preto/SP

From rural land to urban land: trajectory and characteristics of the recent history of urban production in Ribeirão Preto/SP

Débora Prado Zamboni, doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC, deboraprado@gmail.com

Resumo

Pesquisas científicas recentes sobre a produção do espaço urbano evidenciam uma das faces do capitalismo contemporâneo sob a hegemonia das finanças, do capital fictício ou do domínio da extração de renda sobre o capital produtivo. Na literatura internacional sobre a economia política da habitação, esse processo tem sido identificado como 'financeirização'. No intuito de contribuir para uma agenda de pesquisa sobre financeirização mais atenta à variedade de arranjos institucionais e sociais, no contexto de um país (semi)-periférico como o Brasil, apresentaremos o estudo de caso realizado no município de Ribeirão Preto, cidade do interior do Estado de São Paulo, onde observa-se, principalmente após os anos 2000, significativo crescimento dos preços e ofertas imobiliárias no chamado Setor Sul da cidade. Com o objetivo de compreender estas especificidades, a pesquisa analisa a transformação da terra rural em urbana, por meio do produto imobiliário 'loteamento'. Esta análise se dá em duas perspectivas. A primeira, a partir de um olhar influenciado pela economia política regulacionista, analisa a legislação que regula a produção do espaço urbano, mais especificamente o parcelamento do solo, na figura do loteamento. A segunda, enfoca a estrutura de provisão de habitação, como está presente no trabalho de Ball (1986), a partir das relações entre agentes que dela participam, olhando para a produção e não para o consumo da habitação. Estas duas dimensões permitem a compreensão das fases e as possibilidades de financiamento para a realização deste tipo de empreendimento, onde observa-se que, principalmente no que se refere ao processo de transformação de rural para urbano, por meio de parcelamento/loteamento, não houve indícios de financeirização. Ou seja, na experiência de Ribeirão Preto, os expressivos ganhos fundiários no Setor Sul não se devem à penetração do capital financeiro no urbano e à transformação da terra em ativo financeiro.

Palavras Chave: mercado imobiliário, loteamento, estrutura de provisão, financeirização, Ribeirão Preto.

Abstract

Recent scientific research on the production of urban space highlights one of the faces of contemporary capitalism as the era of finance hegemony, fictitious capital or the domain of rent extraction, not productive capital. In the international literature on the political economy of housing, this process has been identified as 'financialization'. In order to contribute to a research agenda on financialization that is more attentive to the variety of institutional and social arrangements, in the context of a (semi) -peripheral country such as Brazil, we will present a case study carried out in the city of Ribeirão Preto, State of São Paulo, where, mainly after the 2000s, there was a significant increase in prices and real estate sales in the so-called South Sector of the city. In order to understand these specificity, the research analyzes the transformation of rural land into urban, through the real estate product 'urban plotting projects'. This analysis comes from two perspectives. The first, from a look, influenced by the regulatory economy, analyzes the legislation that regulates the production of the urban space, more specifically the parceling of the soil, in the urban plotting projects. The second, focuses on the structure of housing provision, as it is present in Ball (1986), from the relations between agents that participate in it, looking at the production and not at the consumption of the dwelling. These two dimensions allow the understanding of the phases and the financing possibilities for the realization of this type of enterprise, where it is observed that, mainly with regard to the process of transformation from rural to urban, by means of urban plotting projects, there was no evidence of financialization. That is, in the Ribeirão Preto experience, the expressive land gains in the southern vector are not due to the penetration of financial capital in the urban and the transformation of land into financial assets.

Keywords: Real Estate, urban plotting projects, structure of housing provision, financialization, Ribeirão Preto.

1. Introdução

Este trabalho pretende contribuir para o debate sobre o fenômeno da financeirização. Aalbers (2015, p. 214) define o conceito de forma ampla como: “A crescente dominância de agentes, mercados, práticas, métricas e narrativas financeiras, nas múltiplas escalas, o que tem gerado uma transformação estrutural das economias, das corporações (incluindo instituições financeiras), dos Estados e das famílias”.¹ A literatura sobre a financeirização tem crescido exponencialmente o que, de acordo com alguns autores (Christophers, 2015), gerou uma tendência de generalizar análises sobre o impacto contraditório do capital financeiro sobre a vida dos agentes não financeiros, frequentemente num contexto dos países anglo-saxônicos. Ao mesmo tempo, encontramos menos pesquisas sobre a variedade de arranjos institucionais entre os diversos agentes que fazem parte do circuito imobiliário-financeiro (proprietários de terras, construtoras, incorporadoras, bancos, agentes que atuam no mercado de capitais, prefeituras etc.), principalmente à luz das especificidades geográficas e históricas da trajetória de desenvolvimento dos países. Esta relativa lacuna de pesquisas contextualizadas em realidades locais diferenciadas também surpreende, considerando que os países periféricos se inserem na financeirização de forma mais problemática (isto é, subordinada) (Paulani, 2016; Lapavitsas, 2013).

De certa forma, referido debate sobre a prevalência de aspectos gerais versus os específicos na economia política da urbanização remete à discussão sobre como analisar, metodologicamente, a renda da terra (Jäger, 2003). Harvey (1982), por exemplo, argumenta que é possível fazer inferências gerais sobre o significado da terra que, na fase atual do capitalismo, tende a transformar-se em ativo financeiro. Outras abordagens, como, por exemplo, em Ball (1986), contestam a existência de “leis gerais” e priorizam a singularidade de contextos históricos e de relações sociais.

No intuito de contribuir para uma agenda de pesquisa sobre financeirização mais atenta à variedade de arranjos institucionais e sociais, no contexto de um país (semi)-periférico como o Brasil, apresentaremos o estudo de caso realizado no município de Ribeirão Preto, cidade do interior do Estado de São Paulo, onde se observa, principalmente após os anos 2000, significativo crescimento dos preços e ofertas imobiliárias no chamado Setor Sul da cidade.

Importantes pesquisadores já se debruçaram sobre os ganhos financeiros da produção imobiliária no município. No entanto, este trabalho argumenta que, principalmente no que se refere ao processo de transformação do rural para o urbano, por meio de parcelamento, não houve indícios de financeirização. Ou seja, na experiência de Ribeirão Preto, os expressivos ganhos fundiários no Setor Sul não se devem à penetração do capital financeiro no urbano e à transformação da terra em ativo financeiro, conforme argumentado por autores como Harvey.

Para desenvolver este argumento, este trabalho utiliza duas perspectivas de análise. A primeira, influenciada pela economia política regulacionista, sobre a legislação nacional e local que regula a produção do espaço urbano, mais especificamente o parcelamento do solo, na figura do loteamento. A segunda, enfoca a estrutura de provisão de habitação, como está presente no trabalho de Ball (1986), a partir das relações entre agentes que dela participam, olhando para a produção e não para o consumo da habitação.

¹ Tradução nossa, do original: “*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*”.

2. Setor Sul de Ribeirão Preto

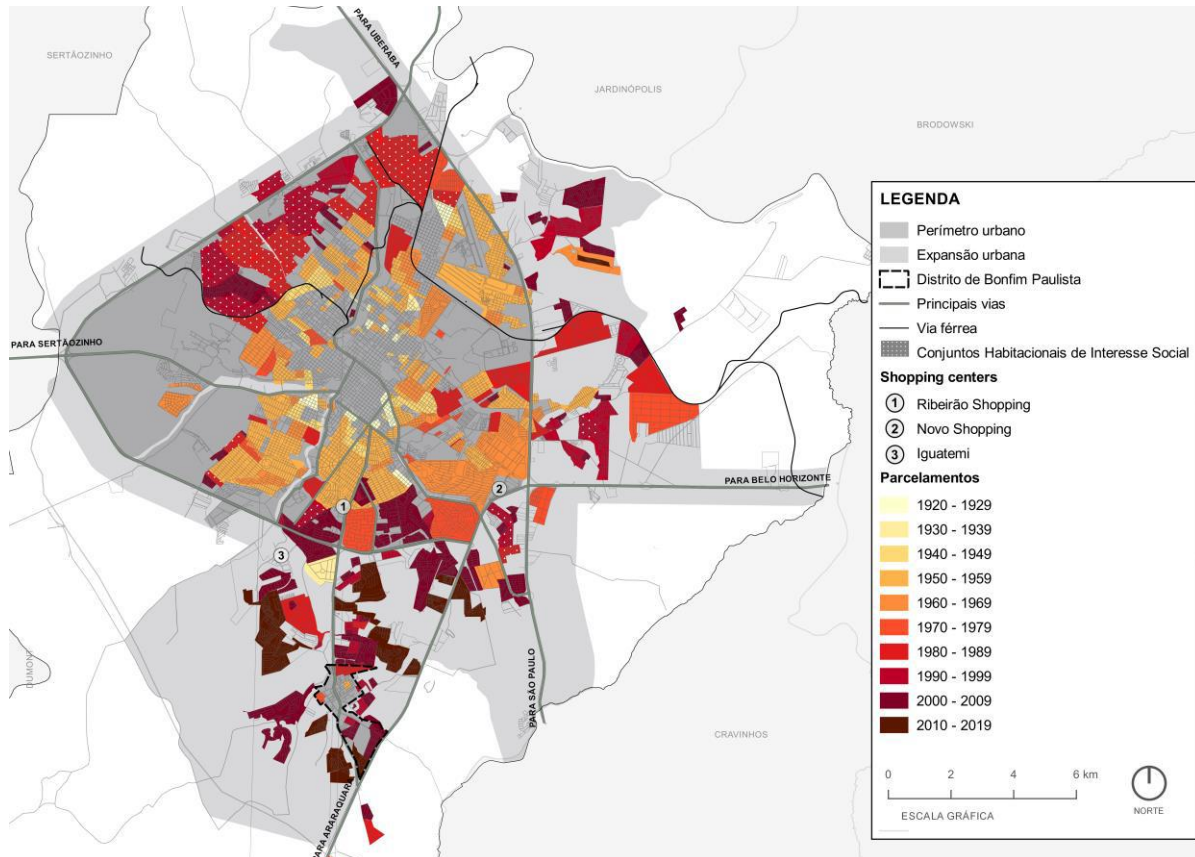
Ribeirão Preto localiza-se na porção noroeste do estado de São Paulo a aproximadamente 300 quilômetros da capital, possui 604.682 habitantes (IBGE, 2010), sendo o 8º maior município do estado em termos de população. Apresenta território de 650,916 quilômetros quadrados e possui taxa de urbanização elevada, com aproximadamente 99,7% da população em área urbana.

Ribeirão Preto é centralidade de negócios e finanças de importante região no estado de São Paulo, responsável pela liderança na agroexportação desde o século XIX, com o café e, atualmente, com a cana-de-açúcar (Elias, 2003). Nos anos 1970, significativa mudança ocorre na região a partir do aumento de investimentos, no contexto da chamada modernização agrícola (Graziano, 1996). Na década de 1980, a região de Ribeirão Preto destaca-se como “o mais importante e diversificado centro agropecuário do interior” paulista (Negri, 1992, p.99). Acompanhando este crescimento econômico baseado na exportação agrícola, observa-se uma ampliação do setor terciário na região, tendo Ribeirão Preto como sede das principais instituições financeiras e negociais, mantendo-se entre as mais importantes regiões do país até os dias atuais.

O crescimento urbano de Ribeirão Preto reflete sua importância econômica histórica. Foi fundado enquanto vila ainda no século XIX, com crescimento significativo de sua malha viária até 1940 vinculada, principalmente às estações de trem existentes no município, responsáveis por escoar o café das fazendas do sul do estado de Minas Gerais e da região de Ribeirão Preto ao porto da cidade de Santos. De maneira geral, o crescimento da malha urbana do município se deu, principalmente, pós-1960, e foi pautado pelo Plano Viário municipal, que integrou o centro histórico aos principais eixos rodoviários da região. Sua malha urbana, foi então marcada por crescimento orientado por vias radiais, do centro do município em direção à periferia. A partir de 1980, consolida-se a segregação socioespacial existente no município, desde sua fundação (Silva, 2008), com a localização de conjuntos habitacionais de interesse social nas porções Norte e Oeste e a viabilização de espaços residenciais fechados,² juntamente com shoppings centers, conformando novas centralidades urbanas elitizadas, na porção sul do município, como pode ser observado na figura a seguir.

² Utiliza-se aqui a referência de Sposito (2013) de ‘espaços residenciais fechados’ empreendimentos como ‘loteamentos fechados’ e ‘condomínios fechados’, guardadas suas diferenças de viabilização e legislação pertinente. Este trabalho não tem como objetivo entrar no debate jurídico sobre a legalidade destes tipos de empreendimentos, no entanto, é preciso ressaltar que há algumas diferenças relevantes entre o Parcelamento do Solo (LF 6.766/79) e a Incorporação Imobiliária de Condomínios (LF 4.591/64). Estas diferenças serão aqui ressaltadas apenas para clarear o ponto a que se pretende chegar: que os loteamentos, são, em sua maioria, realizados com capital próprio e a partir de parcerias entre loteadores e proprietários de terras.

Figura 1 – Crescimento da malha urbana de Ribeirão Preto a partir da aprovação de parcelamentos/loteamentos por década



Fonte: Secretaria de Planejamento e Gestão de Ribeirão Preto - Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto, 2015; Melo, 2017; Pesquisa de Campo, 2017. Organização: Débora Prado Zamboni. Elaboração: Bruna de Souza Fernandes.

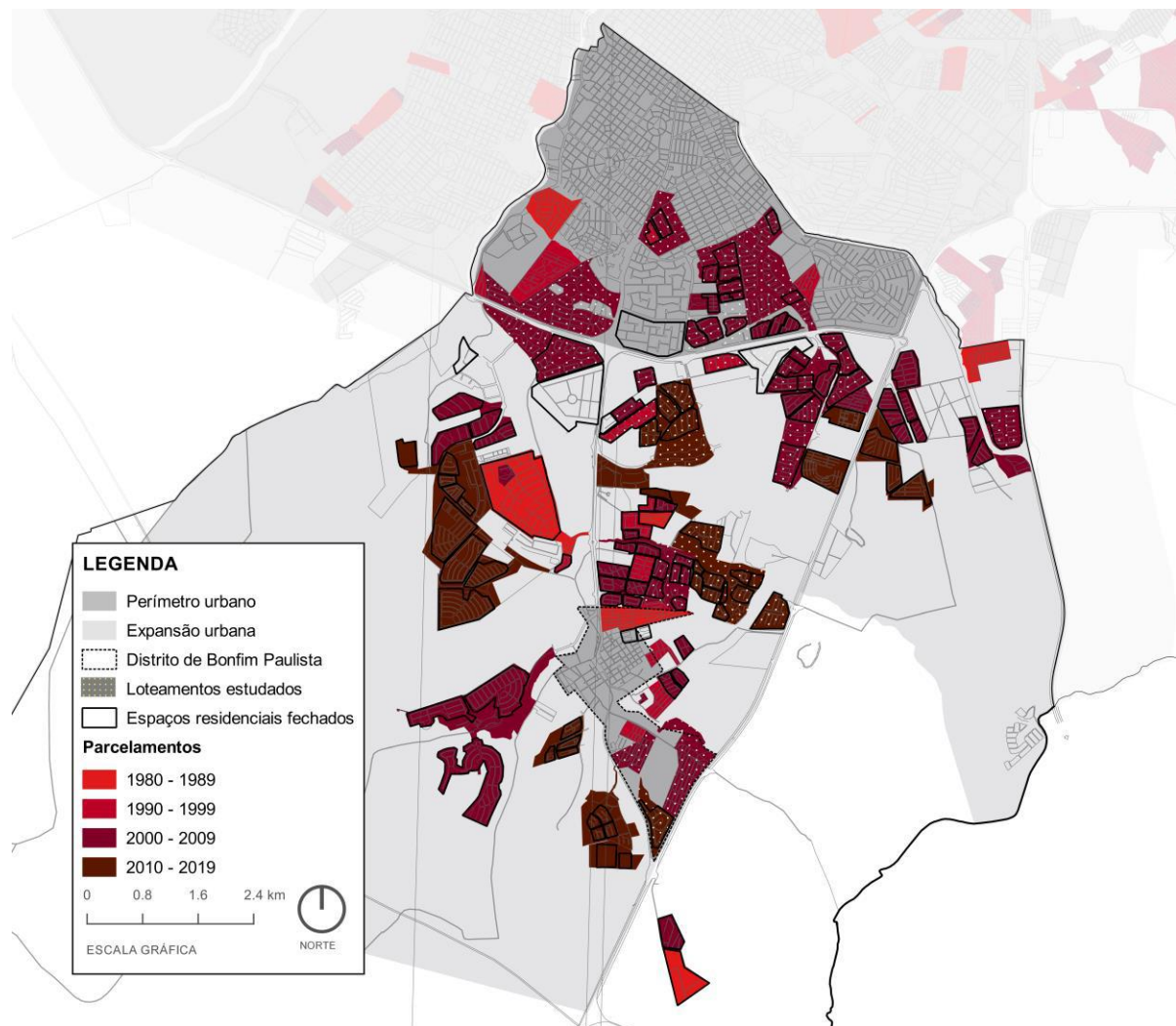
Sobre a regulação deste crescimento urbano, significativo número de leis municipais foi aprovado acerca do perímetro urbano do município desde a década de 1930, englobando áreas que fossem interessantes ao mercado, ou regulando áreas que já tinham sido implantadas (Melo, 2017). No caso da expansão urbana, a utilização do termo, assim como a delimitação de áreas sob este rótulo, aparece na legislação municipal, principalmente após 1980, sendo difícil configurar todas as áreas que se agregam como 'zonas de expansão urbana' do município. Foi apenas em 2007, com a aprovação da Lei de Uso e Ocupação do Solo (n. 2.157/07), que tais áreas foram somadas, consolidadas e mapeadas, conformando o perímetro urbano e a zona de expansão urbana do município como se conhece hoje. Vale dizer que, se por um lado, a clara constituição desta zona de expansão urbana é tardia, a constituição de um vetor de expansão imobiliária que se realiza da porção central em direção ao sul da cidade tem origem na década de 50. Tal movimento se dá a partir da implantação de grandes eixos viários e com mudanças de uso do solo rural para urbano, constituindo-se loteamentos estritamente residenciais com grandes terrenos e proibição de unidades residenciais multifamiliares. Essas características resultaram em um claro impeditivo de 'popularização' deste vetor da cidade.

Este 'vetor de expansão imobiliária' conhecido no município como 'Setor Sul' foi instituído e teve sua área descrita pelo Decreto Municipal n.333 de 1983. Foi retomado em 1995, ano em que Ribeirão Preto aprovou seu primeiro Plano Diretor, no contexto democrático após a Constituição Federal de 1988. O Plano Diretor municipal instituído por meio da Lei Complementar n. 501/95 continha em seu texto questões genéricas sobre qualidade de vida

e pouca aplicabilidade sobre o município, mas, estabelecia em seu artigo 8º o 'vetor de crescimento da cidade' como área onde deveria ser previsto adensamento populacional.

Ao observarmos o crescimento da malha urbana por meio da aprovação de parcelamentos, principalmente na zona de expansão urbana, o número de aprovações de parcelamentos no Setor Sul, pós-1980, é expressivamente maior do que nas outras porções do município. Neste Setor, grande parte dos parcelamentos dá origem a 'espaços residenciais fechados', voltados à população de maior poder aquisitivo (Dal Pozzo, 2015) e com "os maiores preços ofertados" da cidade em 2010 (Barcella, 2017). Os parcelamentos aprovados a partir de 1980 no Setor Sul podem ser observados na Figura 2, assim como os 'espaços residenciais fechados' localizados neste Setor.

Figura 2 – Aprovação de parcelamentos/loteamentos no Setor Sul de Ribeirão Preto com destaque para os loteamentos estudados neste trabalho e 'espaços residenciais fechados'



Fonte: Secretaria de Planejamento e Gestão de Ribeirão Preto - Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto, 2015; 2º Cartório de Registro de Imóveis de Ribeirão Preto (2ºCRI-RP), 2015; Pesquisa de Campo, 2017. Organização: Débora Prado Zamboni. Elaboração: Bruna de Souza Fernandes.

3. Loteamento para demanda solvável: fases e financiamento

O parcelamento do solo urbano no Brasil é regulado pela Lei Federal n. 6.766, aprovada em 19 de dezembro de 1979, também conhecida como Lei Lehman, ou ainda, 'Lei de Loteamento'. A LF 6.766/79 define a criação de novos lotes como parcelamento do solo, determina as áreas onde o parcelamento pode ou não ocorrer, assim como o percentual de áreas públicas a ser doado, o lote mínimo, as faixas não edificantes e a infraestrutura a ser implantada pelo loteador.

A LF 6.766/79 divide o parcelamento do solo em duas modalidades: o loteamento e o desmembramento. A principal diferença conceitual entre um e outro consiste no aproveitamento ou não do sistema viário existente, que ocorre no desmembramento, mas não no loteamento. Ou seja, no âmbito da Lei Federal, o loteamento é compreendido como a subdivisão de um imóvel urbano em lotes com a construção de vias de circulação e/ou ampliação do sistema viário existente, assim como a implantação da infraestrutura básica. No caso do desmembramento, ocorre a subdivisão de uma propriedade em lotes, mas sem a construção de vias, ou seja, os lotes gerados já terão acesso às vias existentes, sem necessidade de abertura de novas vias de circulação.³ Para que ocorra qualquer um dos tipos de parcelamento, é necessário que a propriedade em questão esteja em território definido por legislação do município como zona urbana ou zona de expansão urbana.

A LF 6.766/79 traz as regras que devem ser seguidas por todos os municípios brasileiros⁴ e cabe a estes a regulação local sobre a aprovação de parcelamentos, assim como a fiscalização do processo, visando adequar o previsto nesta lei às peculiaridades regionais e locais.⁵ Esta competência traz consigo toda a problemática já estudada por outros autores (Leonelli, 2010; Santoro, 2012, p.111) sobre a reduzida capacidade institucional dos municípios brasileiros. Neste contexto, diferentes municípios brasileiros têm elaborado leis que viabilizam um produto imobiliário específico: o 'loteamento fechado' (Freitas, 2008, p.104; Melo, 2017). Apesar da variação da legislação de município para município, pode-se dizer que, nos últimos vinte anos, tem se observado com maior frequência a realização deste produto, que, depois de viabilizado nos moldes da LF 6.766/79, consegue, por meio da legislação local, realizar o fechamento de sua área.⁶ Este produto imobiliário tem adquirido cada vez mais importância, à medida que aspectos como a insegurança ganham centralidade dentre as questões que norteiam o consumo dos produtos imobiliários.

Neste cenário, o loteamento urbano é um produto visto como uma frente promissora e com central importância no mercado imobiliário brasileiro (Queiroz, 2016; Nogueira, 2013). A viabilização de um loteamento é dividida em algumas fases. A primeira fase refere-se à aquisição ou a 'liberação' de uma gleba, nas palavras de Abramo (1988), para a realização

³ Apesar de não ser objeto deste artigo, é importante ressaltar que há discussões no âmbito jurídico sobre as diferenças e similaridades entre o loteamento e desmembramento e, diante destes debates, há municípios que possibilitam certa flexibilização em sua legislação sobre as aprovações destes parcelamentos, como observado por Santoro (2012) sobre desmembramentos realizados em zona de expansão urbana, próximos a rodovias, considerando não haver abertura de novas vias, originando lotes onde depois são realizados 'condomínios horizontais'.

⁴ A Constituição Federal de 1988 coloca em seu Artigo 30 que é competência do município promover o ordenamento territorial, planejamento e controle do uso, parcelamento e da ocupação do solo urbano.

⁵ A LF 6.766/79, em seu 1º artigo, parágrafo único, determina que cabe aos Estados, Distritos e Municípios: "estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento do solo municipal para adequar o previsto nesta Lei às peculiaridades regionais e locais".

⁶ Há diversos debates no âmbito jurídico sobre este assunto, cujo tema já foi objeto de acordos e desacordos sob diferentes aspectos. No entanto, em 2017, a LF 13.465/17, alterou a LF 6.766/79, adicionando a figura do 'loteamento fechado' em seu artigo 2º, sob o nome de 'loteamento de acesso controlado'.

do empreendimento loteamento urbano. A opção de adquirir a terra, por meio de compra, no entanto, faz com que a empresa loteadora imobilize significativa parcela de seu capital. A terra, no caso de loteamentos, será o insumo mais caro à empresa urbanizadora e, desta maneira, parte de seus investimentos para a realização do empreendimento já será utilizada na fase inicial da viabilização do mesmo.

Como observado por autores como Nogueira (2013) e Queiroz (2016), o loteamento urbano, tal como segmento do mercado sofre “com a escassez de fontes de financiamento, tanto por não ser atendido pelas linhas incentivadas de financiamento à habitação, quanto pela dificuldade de formatação de instrumentos de mercado de capitais compatíveis com as peculiaridades dos loteamentos” (Queiroz, 2016, p.7). O segmento de loteamentos “é expoente dessa carência de modelos negociais complexos e coadunados com a evolução do mercado e das estruturas de governança e *compliance*”, segundo Queiroz (2016, p.7). Ou seja, no caso da atividade de realização de loteamentos urbanos, não há para o loteador linhas de crédito específicas.

Os principais pontos que explicariam a inexistência de uma linha de crédito específica para a implantação de loteamentos residenciais, seja para a execução da infraestrutura, seja para o financiamento aos compradores, seriam três: falta de legislação clara e aplicável que direcione recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) para a atividade loteamento, elevados custos operacionais decorrentes do financiamento e implicações da legislação federal que trariam riscos ao financiamento, ou seja, falta de garantia aos financiadores (Nogueira, 2013, p.14-15).

Sobre o primeiro aspecto, o autor observa que “os recursos para a implantação de unidades construídas populares são suportados pelo FGTS e os recursos para a implantação de unidades construídas de médio padrão são suportados pelo SBPE” (Nogueira, Op., cit.). No entanto, não há tal tratamento financeiro para à implementação de loteamentos residenciais. Sobre os custos operacionais de se obter um financiamento, “as linhas de crédito baseadas em capital de giro estão distantes de se equiparar às linhas de financiamento do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), principalmente pela grande diferença do custo financeiro”. Ou seja, ainda que se realize o financiamento no banco, mesmo sem linha própria, cabe dizer que os custos operacionais decorrentes do financiamento ao loteamento urbano seriam muito elevados se comparados às incorporações imobiliárias, empreendimentos onde há unidades construídas, pois, o valor dos lotes, no caso dos loteamentos, é comparativamente mais baixo. Os custos próprios do financiamento conseguido pelas incorporações imobiliárias como hipoteca, alienação fiduciária, seguro e gestão inviabilizariam tal procedimento.

Por fim, sobre as questões legais, a LF 6766/79 prevê a devolução do valor pago pelo adquirente, caso haja inadimplência deste em relação ao lote nos casos em que tenha ocorrido o pagamento de mais de 1/3 do lote (Nogueira, 2013, p.14). Há ainda a Lei n.8.078 de 1990 (Código de Defesa do Consumidor) que prevê a devolução integral dos valores pagos em contratos em certas situações. O lote pode também pode ser vendido a prazo e pode ser hipotecado ou sofrer alienação fiduciária⁷ pelo financiador. No entanto, a construção da habitação ‘sobre o lote’ é considerada uma benfeitoria e assim, o processo de retomada deste bem, em caso de inadimplência do mutuário, gera um debate “extremamente complexo, oneroso e prolongado”. E ainda, “mesmo que haja mecanismo de retomada de benfeitorias executadas, é necessário pelo menos o ressarcimento de parte das mesmas” (Nogueira, 2013, p.14). Ou seja, “torna-se necessário a busca por meios de obtenção de recursos diferentes aos habituais, como forma de alavancagem do negócio” (Nogueira, 2013, p.2).

Assim, no Brasil, para a viabilização de loteamentos urbanos, tem se estabelecido como forma mais comum uma “modelagem negocial – arrisca-se dizer – exclusiva do mercado de

⁷ A alienação fiduciária é a transmissão da propriedade de um bem ao credor para garantia do cumprimento de uma obrigação do devedor, que permanece na posse direta do bem na qualidade de depositário (Lei n. 4.728/65).

loteamentos: a parceria imobiliária” (Queiroz, 2016, p.7). A parceria imobiliária constitui o modelo negocial desenvolvido pelo mercado imobiliário para viabilizar a associação entre desenvolvedores imobiliários e proprietários de terrenos para a implementação de empreendimentos. Para exemplificar melhor o peso do sistema de parceria com o proprietário de terra na viabilização do loteamento urbano, utilizaremos o fluxo de caixa de Cozac (2014, p.183-184) para um empreendimento⁸ localizado no Setor Sul da cidade de Ribeirão Preto. Considerando os investimentos, as receitas e o fluxo de caixa, observa-se a diferença entre comprar ou não a gleba nos quadros abaixo onde há a ‘opção 1 de investimento’, que contempla a compra da gleba (Quadro 1) e a opção ‘2 de investimento’, que propõe o sistema de parceria (Quadro 2).

Quadro 1 - Opção 1 de investimento – compra da gleba⁹

Discriminação	Valor (em R\$)
Terreno	4.206.012,40
Projetos	216.000,00
Implantação do empreendimento	3.112.600,00
Taxas e emolumentos	442.300,00
<i>Marketing / vendas</i>	1.728.236,28
Tributos incidentes	2.034.710,18
Total	11.741.858,18

Fonte: Cozac, 2014, p.184.

Quadro 2 – Opção 2 de investimento – parceria com o proprietário da gleba¹⁰

Discriminação	Valor (em R\$)
Terreno	0
Projetos	216.000,00
Implantação do empreendimento	3.112.600,00
Taxas e emolumentos	442.300,00
<i>Marketing / vendas</i>	1.728.236,28
Tributos incidentes	2.034.710,18
Total	6.719.962,39

Fonte: Cozac, 2014, p.184.

⁸ O loteamento em questão possui 369 terrenos.

⁹ Na opção 1 a empresa comprará a área por um valor hipotético de R\$15,00/m².

¹⁰ Na opção 2 o proprietário coloca a gleba à disposição da empresa loteadora em troca de um percentual na carteira de recebíveis (40% para o proprietário da gleba e 60% para a empresa loteadora).

Para comparar as duas opções, em seu estudo, Cozac (2014) analisa os resultados a partir de um estudo de viabilidade econômico-financeira com indicadores, como apresentados no Quadro 3.

Quadro 3 - Comparação das opções 1 e 2 de investimento

Indicadores	Opção 1	Opção 2
Valor presente líquido	R\$ 302.088,47	R\$ 1.204.907,57
Taxa interna de retorno	1,41% a.m.	2,19% a.m.
Pay-back (meses)	71	68
Break-Even Econ ¹¹	156 lotes	236 lotes
Exposição máxima de capital	R\$ (11.052.532,00)	R\$ (4.356.580,00)
Mês da exposição máxima de capital	42º mês	41º mês
Saldo líquido do projeto	R\$ (2.094.369,03)	R\$ 4.934.421,45
Proprietário do terreno	R\$ 4.208.012,40	R\$ 8.403.376,09

Fonte: Cozac, 2014, p.184.

A conclusão do autor é que na opção 1 o projeto é inviável devido aos custos de captação no mercado e, na opção 2, o projeto é viável se estiver dentro da capacidade de investimento da empresa. Quando comparamos os resultados dos indicadores nos dois casos observamos que a maior diferença está na exposição máxima de capital da empresa que na opção 1 será de R\$11.052.532,00 e na opção 2 de R\$4.356.580,00. É relevante ainda como o proprietário do terreno dobrará o valor conseguido se realizar a parceria, como observado pelos valores comparados na opção 1 e 2: R\$4.208.012,40 e R\$8.403.376,09, respectivamente. Portanto, observa-se que a parceria com o proprietário do terreno é central para a viabilização do loteamento urbano hipotético tratado acima e assim, a decisão de comprar o terreno ou realizar parceria com o proprietário do terreno é central no processo.

Vale destacar, no entanto, que apesar das vantagens da realização da parceria com o proprietário de terras, há também desvantagens. Da mesma forma, também há vantagens e desvantagens na realização da compra da área. Elencamos, a partir da produção de outros autores que tratam do tema (Nogueira, 2013; Cozac, 2014; Queiroz, 2016) as principais vantagens e desvantagens das decisões entre comprar a área e realizar a parceria.

1. Compra da área do loteamento:

- (i) Vantagem: não é necessária celebração de parceria com o proprietário da terra, o que pode economizar tempo para a realização do empreendimento, uma vez que para a realização da parceria é comum que seja feita a concepção do produto antes da celebração da parceria, onde serão definidas as características do empreendimento e, assim, os cálculos de sua rentabilidade.
- (ii) Desvantagem: custo do investimento inicial deixará significativa parcela de capital imobilizado na compra do terreno, podendo causar limitação no caixa da empresa ou, até mesmo, inviabilizar o fluxo de caixa do empreendimento.

2. Parceria com o proprietário da área:

- (i) Vantagem: não existe o desembolso inicial do capital da empresa na compra da terra.
- (ii) Desvantagem: a realização de parcerias imobiliárias pode levar tempo para se realizar, visto que não são objeto de tratamento legislativo específico e demandam a elaboração de contratos específicos que visem minimizar problemas, mas estão pautados, principalmente, em relações de confiança entre as partes.

¹¹ É o ponto onde o valor das vendas cobre os custos do empreendimento (custos fixos + variáveis). Em um loteamento, seria o número de lotes que devem ser vendidos para cobrir as despesas realizadas.

Apesar dos problemas apontados, estudos têm observado que, no Brasil, é mais comum a prática da parceria do que a compra dos terrenos (Cozac, 2014; Nogueira, 2013, p.45), principalmente por permitir que os empreendimentos sejam realizados sem o aporte inicial de capital na compra do terreno. Assim, por meio da parceria imobiliária, o proprietário de um terreno associa-se a uma empresa do ramo de construção e viabilização de projetos urbanos para implantar um empreendimento imobiliário do tipo parcelamento em sua gleba. O proprietário participa com o imóvel e a empresa com a realização das etapas de viabilização do empreendimento. No entanto, apesar de ser muito utilizada na prática negocial no Brasil, a parceria imobiliária não é tratada por lei específica,¹² o que de certa maneira, “traz a flexibilidade de convenção tão desejada pelos agentes econômicos”, mas acaba por não resolver todas as questões entre os participantes, trazendo grande insegurança jurídica para as partes (Queiroz, 2016, p.8).

Vale dizer que, uma vez que esta é só a primeira etapa de viabilização de um loteamento urbano, realizada a parceria imobiliária, caberá ao promotor imobiliário, dono da empresa com a *expertise* na área de loteamentos, iniciar as etapas de viabilização do empreendimento. Em linhas gerais, as definições das etapas colocadas pela LF 6.766/79 (art. 6º) e reguladas por cada município, observam que o primeiro passo é a obtenção, pelo loteador, de uma certidão emitida pela prefeitura local com as diretrizes “para o uso do solo, traçado dos lotes, do sistema viário, dos espaços livre e das áreas reservadas para equipamento urbano e comunitário”. Com base nestas diretrizes, cabe ao loteador elaborar o projeto do parcelamento e submetê-lo à aprovação do Poder Público e, dependendo do tamanho do empreendimento, à anuência de órgão estadual.

Outros aspectos relevantes que podem ocorrer neste processo, como observados por Queiroz (2016), são próprios da verificação da regularidade da propriedade onde ocorrerá o empreendimento. O promotor imobiliário deverá verificar e resolver questões cartoriais como retificações, regularização de domínio, e, também, registrar a mudança do uso do solo rural para urbano. Depois da realização destes trâmites e da aprovação do projeto nos órgãos competentes, é necessário providenciar seu registro no Cartório de Registro de Imóveis de sua circunscrição imobiliária, apresentando mais uma série de documentos próprios para a verificação da regularidade do parcelamento. Depois de concluído o registro do parcelamento na matrícula do imóvel, pode ser iniciada a comercialização dos lotes. Como já dito anteriormente, visto que se observa uma ausência de linhas oficiais de financiamento para loteamentos no Brasil, a comercialização costuma ser feita por meio de compromisso de compra e venda,¹³ com o parcelamento do valor em um número determinado de vezes, diretamente com o loteador.¹⁴

¹² No Brasil não há legislação que trate a parceria imobiliária, no entanto, algumas espécies do gênero parceria, enquadradas no ordenamento jurídico brasileiro, tem proximidade, como destacado por Queiroz (2016, p.12). Um exemplo é a parceria rural, regulada pelo Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/64). As parcerias rurais aproximam-se das imobiliárias à medida que possuem “caráter associativo entre o proprietário da terra e produtor, somado à existência de uma partilha de resultados”. Apesar desta aproximação, o autor deixa claro que as parcerias são distintas, pois no caso da parceria rural há a transferência de posse e seu campo de aplicação é específico para propriedades rurais (Queiroz, 2016, p.21).

¹³ Espécie de contrato.

¹⁴ No sistema de parceria, pode haver uma conta centralizadora que recebe os valores da comercialização dos lotes e parte é repassado ao proprietário de terras (Queiroz, 2016, p.21).

4. Modo de fazer predominante do loteamento urbano no Setor Sul de Ribeirão Preto

A produção imobiliária do Setor Sul de Ribeirão Preto, como mostrado anteriormente, é marcada por parcelamentos do solo vinculados a grandes eixos viários, em área delimitada como 'zona de expansão urbana, conformando novas centralidades urbanas configurando uma expansão urbana dispersa, marcada por vazios urbanos. Esta produção urbana constituída por grandes loteamentos, transforma a terra rural em urbana viabilizando lotes para implementação edificações, de condomínios habitacionais, de serviços (verticais e horizontais), shopping centers, universidades e, principalmente, depois do ano de 2009, 'loteamentos fechados'.¹⁵

Descrever o 'modo de fazer predominante' do loteamento urbano no Setor Sul de Ribeirão Preto, consiste em caracterizar, com base em suas especificidades, esta produção. Para a apresentação deste trabalho, nossa metodologia foi composta por pesquisa cartorial sobre a realização de parceria nos empreendimentos¹⁶ e entrevistas realizadas com promotores imobiliários que viabilizaram loteamentos no Setor focando principalmente nas fases e possibilidades de financiamento destes empreendimentos.

Como relatado anteriormente, a fase inicial configura-se com a decisão de compra do terreno ou realização de parceria com o proprietário. Esta fase é decisiva no processo de viabilização do empreendimento e prática comum no Setor Sul, como relatado pelo sócio-proprietário de empresa urbanizadora local, viabilizador de grande parte dos loteamentos implantados na área entre os anos de 2000 e 2015. Além de confirmar a prática da parceria pelos benefícios de não imobilizar o capital na compra do terreno, afirma que esta relação com o proprietário tende a agilizar o processo:

Então, os desenvolvimentos em parceria, eles são mais ágeis, porque ao invés de você comprar terra e depois ter que ter mais dinheiro ainda para fazer o empreendimento, você faz a parceria e aí não desembolsa para comprar o terreno, então, agiliza o processo.

(Promotor imobiliário 01, sócio-proprietário de loteadora/urbanizadora local, 2015.)

No entanto, ressalta que esta parceria, não gerará preços menores no produto final, como poderia se esperar, uma vez que não houve a imobilização do capital inicial. Em alguns casos, segundo o entrevistado, a repartição dos lucros com o proprietário da terra pode, inclusive, gerar preços finais mais elevados:

O empreendedor ganha mais quando ele compra a terra, porque aí ele não tem que pagar o parceiro proprietário. Para pagar 40%, 50% para o parceiro proprietário, ele tem que fazer o preço do terreno em função disso que ele vai pagar. Se ele comprar o terreno, ele pode fazer uma conta mais direta: quanto eu paguei, quanto eu vou pagar de infra, qual lucro que eu quero ter e qual é meu preço. Então, eu tenho impressão que o sistema de parceria acaba resultando em terrenos mais caros para o consumidor.

¹⁵ No município, houve significativo aumento de 'loteamentos fechados' depois do ano de 2009, quando o Cartório de Registro de Imóveis, deixa de realizar o registro do produto 'condomínio de lotes'.

¹⁶ Pesquisa realizada no 2º Cartório de Registro de Imóveis de Ribeirão Preto, realizada entre os meses de junho e novembro de 2015.

(Promotor imobiliário 01, sócio-proprietário de loteadora/urbanizadora local, 2015.)

Se por um lado, o sistema de parceria libera o loteador do pagamento inicial pela terra, por outro, vale dizer que este sistema requer uma relação de confiança prévia, que não é, necessariamente, fácil de ser conquistada. Este fato recai negativamente nas empresas “de fora”,¹⁷ conforme relata outro promotor imobiliário, sócio-proprietário de loteadora e incorporadora local:

Por isso essas grandes empresas de São Paulo não entraram aqui. Eles não souberam entrar na intimidade, na alma do proprietário. Já vi gente chegar aqui de avião, de jatinho e a pessoa que foi receber falou: eu não faço negócio com você. Foi embora e depois eu fiz o negócio. É um fato isso. É muita arrogância, sabe? O pessoal do interior é diferente. Eles acham que é igual na capital: business é business. Mas eles estavam cegos. Você tem que tomar o chá do bule e comer o bolinho. Eles só querem fechar o negócio e ir embora.

(Promotor imobiliário 02, sócio-proprietário de loteadora e incorporadora local, 2017.)

Além do fato de ser difícil a relação de parceria, sem essa prévia relação de confiança, as empresas de fora também não estariam habilitadas em conhecer o cenário local de preço e possibilidade de lucratividade dos terrenos. Ou seja, também perdem competitividade se dependerem da aquisição de seus terrenos:

Quando vem a pessoa de fora ela traz o parâmetro dela. Se eu for para Rio Preto, eu não entendo nada de lá. Aí você manda o cara vir para comprar o terreno, aí tem o problema da confiança do cara que falou quanto vale, você não conhece. Se você sai com o terreno caro, vai refletir no metro quadrado do prédio, aí tem que trabalhar com o metro quadrado mais alto. Ele não tem noção de qual o produto ideal naquele momento e para complicar a vida dele veio 5 (outras empresas) junto com ele. Aí a gente fica quieto e o deixa quebrar a cara.

(Promotor imobiliário 03, sócio-proprietário de loteadora local, 2017)

O mesmo promotor imobiliário comenta sobre a importância de conhecer o cenário local para compreender aspectos relativos à ‘escolha do produto certo’ para o ‘momento que a cidade vive’. Observa como as grandes empresas do setor (geralmente de fora da cidade) ao basearem suas escolhas em respostas dadas por indicadores, como o Valor Geral de Vendas (VGV),¹⁸ deixam de iluminar aspectos importantes, como destaca a seguir:

Eles procuraram Valor Geral de Vendas, VGV é o termo usado no mercado. O cara tem 8 prédios de 50 milhões. Então, em um quadrimestre ele vai faturar 400 milhões. E esse é o mercado do capitalismo. Mas, o mais adequado no Brasil, no Japão e outros países da Europa, não é quanto você vende, mas quanto você tem de lucro. Certo? E como ele escolhia pelo VGV, tem cara que vende pela metade e ganhou igual. Entendeu? Depende do produto.

(Promotor imobiliário 03, sócio-proprietário de loteadora local, 2017)

¹⁷ Que não possuem sua sede no município de Ribeirão Preto/SP.

¹⁸ O VGV é um indicador que calcula a viabilidade de um empreendimento, baseado principalmente na soma do valor potencial de venda de todas as unidades do empreendimento a ser lançado.

A importância do loteamento se dá neste aspecto, no sentido de possibilitar ganhos fundiários que compensem outros indicadores. Vale dizer que o fato destes produtos serem voltados a uma parcela específica da população, atendendo à demanda solvável de habitação, também permitem alta lucratividade, pois quando perguntados sobre o financiamento para o cliente final, os entrevistados observam que os financiamentos são feitos de forma direta, até a quitação do valor dos terrenos, se forem realizados em até 36 meses. O que neste Setor do município é possível, devido à renda das famílias que buscam estes produtos nestas áreas, conforme relato de um dos entrevistados: “teve época que eu fiz o financiamento para as pessoas que queriam comprar, direto comigo, eu estava capitalizado e eu não precisava do banco” (Promotor imobiliário 02, sócio-proprietário de loteadora e incorporadora local, 2017).

Além disso, é necessário conhecer a legislação local, que foi construída, historicamente, em relação conjunta entre poder público e promotores imobiliários, constituindo relações imbricadas entre o público e o privado na produção do espaço urbano. Conhecer a legislação local detalhadamente para a elaboração e viabilização de produtos específicos, como por exemplo, o ‘loteamento fechado’ ou o ‘condomínio de lotes’, demanda tempo para compreensão, situação que não ocorre com os promotores locais, por terem participado de perto da construção da regulação:

Não tinha ainda o IBAMA, gerindo a parte ambiental, então, você tinha praticamente que resolver tudo aqui em Ribeirão Preto. Só que também, a exigência, era uma dificuldade de aprovar com o pessoal da prefeitura porque não se tinha o hábito ainda, eles ficavam sem saber. Então, eu levei alguns projetos para a Câmara, a gente foi formatando o projeto de condomínios fechados para Ribeirão Preto.

(Promotor imobiliário 02, sócio-proprietário de loteadora e incorporadora local, 2017)

A importância do capital próprio para a viabilização das etapas a serem realizadas depois da aquisição do terreno são centrais no processo uma vez que como relatado, não se observa a utilização de financiamento bancário para tais fases. As entrevistas confirmam esta constatação, quando os promotores imobiliários apontam que não há viabilidade para a prática de financiamento para realização de loteamento:

Financiamento para criação de lote urbanizado praticamente não existe. Não é uma modalidade que o sistema financeiro de habitação contém. Você teria que tirar um financiamento pessoal ou um crédito empresarial. Não existe uma modalidade com dinheiro no Sistema Financeiro de Habitação. Então não é dinheiro do FGTS, não é dinheiro do banco. Ninguém tem. Loteador não pega financiamento.

(Promotor imobiliário 01, sócio-proprietário de loteadora local, 2015.)

A necessidade de ter capital próprio para a realização das obras de infraestrutura é fundamental no processo, pois “Se você não tiver uma parte do dinheiro, você não vai fazer a urbanização”.¹⁹ Vale ainda registrar depoimento de outro entrevistado no mesmo sentido:

No caso do parcelamento, o custo de implantação de infraestrutura, em 90% dos casos, é dinheiro do empreendedor somado ao valor que os proprietários que estão comprando os lotes estão pagando. Então, a equação de *funding* do negócio é basicamente o seguinte: 80% da grana, o construtor coloca do bolso e 20% quem comprou os lotes. Como se paga em 10 anos e as obras

¹⁹ Promotor imobiliário 02, sócio-proprietário de loteadora/urbanizadora local, 2017.

levam 2 anos, em 20% você consegue usar o dinheiro que eles estão te pagando para fazer. Esta atividade basicamente não tem financiamento.

(Promotor imobiliário 04, sócio-proprietário de loteadora e incorporadora local, 2017.)

Ou seja, percebe-se que o empreendedor executa a infraestrutura do loteamento com capital próprio. Mesmo precisando complementar seu capital investido, não é ao banco que o promotor recorre. Quando questionados se não usam financiamento bancário nem para esta complementação, as respostas foram unânimes:

Não. O financiamento bancário ainda é um instrumento muito caro. Você faz com capital próprio e como você não tem capital para tudo, você corre atrás de investidores que vão te ajudar a arcar com esta infra. O trabalho do loteador também é arrumar *fundings*. O que acontece muito é o seguinte: você vai fazer um empreendimento que vai demandar “x” reais. Desse “x” reais você abate o valor que os clientes vão te pagar comprando lotes e se você tem metade de “x” você tem que achar o investidor para ele participar, bancar a outra metade do negócio.

(Promotor imobiliário 04, sócio-proprietário de incorporadora e urbanizadora local, 2017.)

O fato é que apesar de não haver linhas de crédito próprias para a realização de loteamentos, caso alguma empresa busque um banco para a realização de tal financiamento, o banco irá realizar tal empréstimo. Assim, quando indagados sobre se recorrer ao banco para conseguir este capital não é mesmo uma prática do ramo, um dos entrevistados responde à pergunta, observando a falta de garantias para o banco, mais uma vez:

Banco não gosta de participar de loteamento, é uma atividade muito artesanal ainda. Não tem apetite do mercado. Já teve um pouco no boom. Mas, historicamente, vamos supor, se a gente for para São Paulo bater na porta de grandes bancos, ninguém quer fazer parcelamento. É muito artesanal ainda.

(Promotor imobiliário 04, sócio-proprietário de incorporadora e urbanizadora local, 2017.)

5. Considerações finais

Este trabalho buscou compreender a partir de duas abordagens as especificidades e características na viabilização dos loteamentos urbanos, questionando até que ponto pode-se dizer que há a financeirização deste cenário. Para isso, a primeira abordagem baseada na economia política, buscou compreender a legislação federal nos aspectos pertinentes ao parcelamento do solo no Brasil e a importância do ente municipal na regulação complementar desta lei, naquilo que diz respeito ao uso e ocupação do solo, assim como a aprovação e fiscalização dos processos de viabilização dos loteamentos. A segunda abordagem, no âmbito das estruturas de provisão de Ball (1996) observou, a partir da relação entre agentes sociais envolvidos no processo de produção do loteamento urbano, as principais fases e tipos de financiamento utilizados na viabilização do parcelamento.

As principais constatações deste trabalho são que ao observarmos as especificidades locais, compreende-se a centralidade do papel do proprietário de terras e a importância das relações de confiança estabelecidas entre este e o promotor imobiliário. As entrevistas confirmam que o sistema de parceria é recorrente no município e viabiliza grande parte dos loteamentos do

Setor Sul. Estes aspectos observados reforçam a importância de uma leitura analítica da produção do espaço que dialogue com a variedade de arranjos históricos, geográficos e institucionais na estrutura de provisão habitacional.

Tal aproximação possibilita concluir que no caso do segmento dos loteamentos urbanos, utilizados na transformação do uso da terra rural para urbana em Ribeirão Preto, o capital portador de juros, ou capital bancário, não desempenhou papel significativo. Ao mesmo tempo, as relações sociais de confiança entre os agentes locais (incluindo os agentes públicos) e a circulação de informações não formalmente expressas, marcaram a estrutura de provisão para o produto 'loteamento urbano' em Ribeirão Preto.

No que se refere ao debate sobre financeirização, conforme definido por autores como Aalbers (2015), no segmento 'loteamento' em Ribeirão Preto não encontramos indícios deste processo. O processo de valorização imobiliária no Setor Sul da cidade parece, à primeira vista, mais relacionado com marcas tradicionais relacionadas à relação de confiança entre agentes na viabilização da terra como ativo, mas não, necessariamente, um ativo financeiro.

6. Referências bibliográficas

- AALBERS, M. B. The potential for financialization. *Dialogues in Human Geography*, v. 5, n. 2, p.214-219, jul. 2015.
- ABRAMO, P. *A dinâmica imobiliária: elementos para o entendimento da espacialidade urbana*. 1988. 318 p. Tese (Doutorado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- BALL, M. Housing analysis: time for a theoretical refocus. *Housing studies*, v. 1, n. 3, p. 147-165, 1986.
- BARCELLA, B. L. S. O mercado fundiário em Ribeirão Preto/SP: processos e agentes, preços e localizações. *Caminhos de Geografia*, (s.l.), v. 18, n. 62, p.161-173, jun. 2017.
- BRASIL, Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4. Ed. São Paulo: Saraiva, 1999. 168 p.
- BRASIL, IBGE. *Censo demográfico*, 2010. Disponível em <https://censo2010.ibge.gov.br/apps/atlas/>
- BRASIL, Lei n. 4.591, de 16 de dezembro de 1964. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Disponível em http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L4591.htm
- BRASIL, Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L6766.htm
- BRASIL, Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm
- CHRISTOPHERS, B. The limits to financialization. *Dialogues in Human Geography*, v. 5, n. 2, p.183-200, jul. 2015.
- COZAC, F. L. Estudo de viabilidade econômico-financeira. In: AMADEI, V. C. *Como lotear uma gleba: o parcelamento do solo urbano em seus aspectos essenciais (loteamento e desmembramento)*. Campinas: Millennium Editora, 2014. p. 171-192.
- DAL POZZO, C. F. *Fragmentação socioespacial em cidades médias paulistas: os territórios do consumo segmentado de Ribeirão Preto e Presidente Prudente*. 2015. 400 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.
- ELIAS, D. *Globalização e Agricultura: a Região de Ribeirão Preto – SP*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.
- FREITAS, E. L. H. de. *Loteamentos fechados*. 2008. 2013 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo.
- GRAZIANO da Silva, J. Do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: _____ *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. Campinas: UNICAMP/IE, 1996, p. 1-40.
- HARVEY, D. *The Limits to Capital*. Oxford: Blackwell, 1982.
- JÄGER, J. Urban land rent theory: a regulationist perspective. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 27, n. 2, p.233-249, jun. 2003.
- LAPAVITSAS, C. The financialization of capitalism: 'Profiting without producing'. *City*, v. 17, 2013.
- LEONELLI, G. C. V. *A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766: debates e propostas do início do sec. XX a 1979*. 2010. 296 f. Tese (Doutorado em Teoria e

História da Arquitetura e Urbanismo) – Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, São Carlos.

MELO, R. E. B. de. *Ações pública e privada no processo de ocupação de Ribeirão Preto: do Núcleo Antônio Prado a atuação do GDU – Grupo de desenvolvimento Urbano*. 2017. 260 f. Tese (Doutorado em Engenharia Urbana), Universidade de Federal de São Carlos, São Carlos.

NEGRI, B. Industrialização e Terciarização no Estado de São Paulo. *São Paulo em Perspectiva*, v. 3, n. 3, p.94-99, jul./set. 1992.

NOGUEIRA, P. S. *Discussão do uso de certificados de recebíveis imobiliários como meio de funding para implantação de empreendimentos residenciais de loteamento: o estudo de caso de um loteamento protótipo*. 2013. 79 f. Monografia (MBA em Real Estate) - Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo.

PAULANI, L. M. Acumulação e rentismo: resgatando a teoria da renda de Marx para pensar o capitalismo contemporâneo. *Revista de Economia Política*, v. 36, n. 3, p.514-535, jul. 2016.

QUEIROZ, P. M. *Parceria imobiliária em loteamentos urbanos*. 2016. 66 f. Dissertação (Mestrado) - Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

RIBEIRÃO PRETO, Lei n. 2.157, de 31 de janeiro de 2007. Dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo no município de Ribeirão Preto. Disponível em <https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/J321/pesquisa.xhtml?lei=21377>

RIBEIRÃO PRETO, Lei n. 501, de 31 de outubro de 1995. Dispõe sobre a instituição do Plano Diretor do Município de Ribeirão Preto e dá outras providências. Disponível em <http://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/J321/pesquisa.xhtml?lei=10528>

RIBEIRÃO PRETO. Decreto n. 333, de 28 de dezembro de 1983. Disponível em <http://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/J321/pesquisa.xhtml?lei=18902>

SANTORO, P. F. *Planejar a expansão urbana: dilemas e perspectivas*. T2012. 361 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo.

SILVA, A. C. B. da. *Expansão urbana e formação dos territórios de pobreza em Ribeirão Preto: os bairros surgidos a partir do núcleo colonial Antônio Prado (1887)*. 2008. 270 f. Tese (Doutorado) – Centro de Educação e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Carlos, São Carlos.

SPOSITO, M. E. B.; GOES, E. *Espaços fechados e cidades: insegurança urbana e fragmentação socioespacial*. 1ª Edição. São Paulo: Editora Unesp, 2013.



Land grabbing in Santiago de Chile, 2010-2015. How banks and insurance companies are purchasing land for future capitalist real estate development

Ivo Ricardo Gasic Klett, Departamento de Geografía, Universidad Alberto Hurtado, Chile, igasic@uahurtado.cl

This work provides empirical evidence on the transformation of urban land in financial asset and the corresponding new land ownership structure based in financial entities in Santiago, Chile. The liberalization of urban land carried out in Chile between 1974-1979, as well as new regulations favorable to the expansion of the financial system, opened a specific phase within the metropolitan economy of Santiago based on urban land investments as assets by national and - to a lesser extent- international financial entities. This is consistent within a broader process also observed in European and North American cities (Harvey, 1974, Hudson, 2010, Christophers, 2017).

To reach to these results, a private database of real estate consultancy covering all the real estate transactions between 2010-2015 was analyzed. It was observed that financial entities made the greatest number of purchases, reaching 40% of the 6,900 acquisitions made by companies, i.e. excluding individuals. A remarkable finding was the participation of banks and life insurance companies. These kind of entities, with similar participation each, added up to 1,088 acquisitions in the period, investing around USD 6,500 millions.

As a result of the detailed analysis of particular operations, it is observed that banks and insurers buy land by leasing instruments, providing it to real estate developers in the form of *factoring*. Under the latter scheme, main benefit is derived from medium and long term land lease, which is – calculated on the basis of interest for the financial cost of retaining land, and not necessarily by capital gains in the form of "surplus value". This financial mechanism reveals a particular form of articulation between financial institutions and real estate developers and its study adds to theoretical and empirical discussion on how real estate financialization, despite being a global process, is unevenly deployed according to national contexts.

Key words: real estate development, land reserve, financialization

Reservas financieras de suelo en Santiago de Chile, 2010-2015. Cómo Bancos y compañías de seguros adquieren terrenos para el futuro desarrollo inmobiliario capitalista.

Ivo Ricardo Gasic Klett, Departamento de Geografía, Universidad Alberto Hurtado, Chile, igasic@uahurtado.cl

Este trabajo aporta evidencia empírica sobre la transformación del suelo urbano en activo financiero y la correspondiente configuración de una nueva estructura de propiedad de la tierra basada en entidades financieras en Santiago de Chile. La liberalización del suelo urbano operada en Chile entre 1974-1979 y las nuevas regulaciones favorables a la expansión del sistema financiero abren una fase específica dentro de la economía metropolitana de Santiago basada en la inversión en suelo urbano como activo de entidades financieras nacionales y también, aunque en menor medida, globales. De esta forma, se muestra el despliegue de un proceso consistente con casos similares observados en ciudades europeas y norteamericanas (Harvey, 1974; Hudson, 2010; Christophers 2017).

Para llegar a estos resultados se ha analizado una base de datos privados de consultoría inmobiliaria que comprenden la totalidad de transacciones de terrenos entre 2010-2015. Se observa que la mayor cantidad de adquisiciones son realizadas por entidades financieras, llegando a un 40% de las 6.900 adquisiciones de sociedades, excluidas personas naturales. Destaca cualitativamente la presencia de bancos y compañías de seguros de vida que, con similar participación cada una, suman 1.088 adquisiciones en el período, invirtiendo 6.500 millones –USD al 23 de abril de 2018-.

Estudiando algunas operaciones se observa que bancos y aseguradoras compran tierras mediante *instrumentos de leasing*, haciendo un *factoring* a las empresas inmobiliarias, donde el principal beneficio corresponde al arriendo a mediano y largo plazo de terrenos a los desarrolladores –fijado como un interés por el costo financiero de retener los terrenos- y no necesariamente a la ganancia de capital por reventa de los terrenos. Esta práctica financiera devela una forma particular de articulación entre entidades financieras y empresas inmobiliarias, lo que contribuye a la discusión teórica y empírica sobre cómo se despliega diferenciadamente la financiarización inmobiliaria en los distintos contextos nacionales.

Palabras claves: desarrollo inmobiliario, reservas de suelo, financiarización

Hace casi cuatro décadas que en Chile se impuso una política urbana neoliberal que ha consistido -entre muchas otras cosas- en la privatización y liberalización del suelo urbano. Durante los primeros siete años de la Dictadura Militar se aplicó un conjunto de medidas para facilitar los negocios con el suelo urbano, que en el caso de Santiago de Chile ha significado una incidencia casi irrestricta del mercado del suelo en la organización del espacio y en la consolidación de patrones de exclusión y segregación social urbana (CNDU, 2015).

Precisamente por ello, actualmente en Chile se han venido dando señales de preocupación del sector público -de manera transversal en el espectro político- por la regulación e intervención del Estado en este mercado de especial implicancia social. Se han ingresado al parlamento leyes para transparentar el mercado, para aprobar instrumentos de captura de valorización en límite urbano, e incluso se plantean propuestas para la generación de bancos de suelo público en la nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano aprobada en 2014. Todas estas medidas apuntan a corregir las distorsiones económicas y los efectos socialmente regresivos del libre funcionamiento del mercado del suelo, pero adolecen de una previa discusión sobre las relaciones que éste tiene con las transformaciones económico-sociales del país.

En este contexto, el presente trabajo pretende contribuir con investigación y reflexión crítica a la discusión sobre los problemas del mercado del suelo en Santiago, a partir de sus relaciones con el proceso de financiarización inmobiliaria en Chile. Como planteamiento general se considera que las dinámicas del mercado del suelo están estrechamente relacionadas a la inserción de nuevos segmentos de inversionistas y entidades financieras que ingresan a los negocios inmobiliarios; lo cual responde a procesos globales entendiendo que el mercado del suelo es un lugar de refugio de capitales cuando la 'economía real' presenta problemas de rentabilidad (Hudson & Feder, 1997; Gaffney, 2009; Hudson, 2010). Asimismo, la experiencia internacional de casos como los de Japon, Reino Unido, y Estados Unidos y España en la pasada década, muestran que la especulación con el suelo no representa un fenómeno aislado sino que responde a un proceso económico-social potenciado en la actual fase de financiarización de la economía mundial (Foster, 2008; Hudson, 2010; Jover y Morell, 2014).

Por este motivo, el presente trabajo se dedica a indagar sobre la penetración del sector financiero en el mercado del suelo urbano en Santiago de Chile, utilizando una base de datos de transacciones para el período 2010-2015. Evidentemente este período no logra captar la amplitud temporal del proceso, pero sí permite evidenciar su actualidad. A partir de este ejercicio de investigación se pretende contribuir a una reflexión sobre las dinámicas capitalistas que estructuran el mercado del suelo, frente a las cuales debe enfrentarse cualquier política pública que quiera ser progresista en lo social.

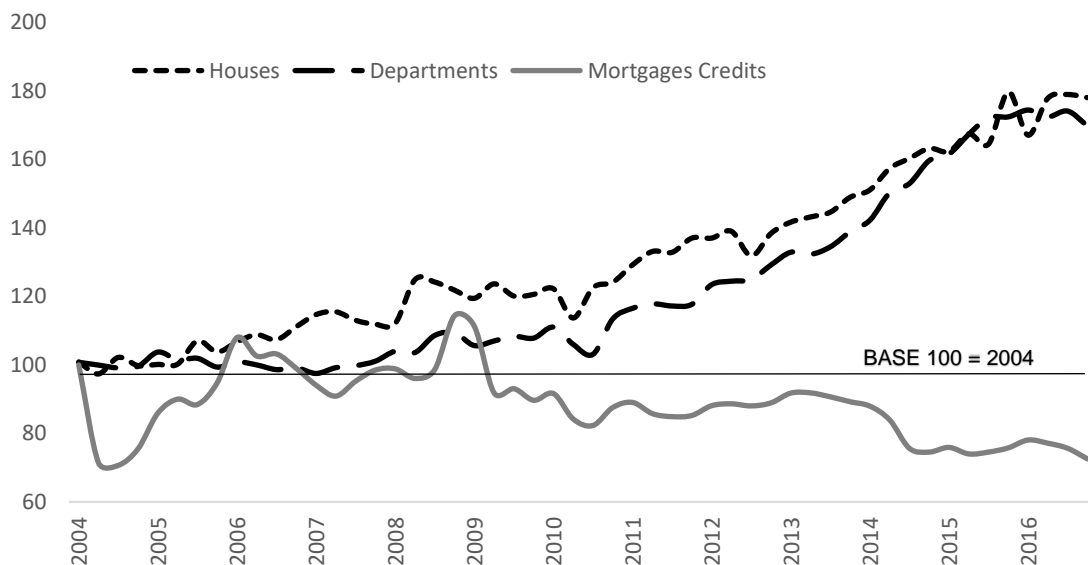
A continuación el trabajo organiza su contenido de la siguiente manera: 1) contexto de la financiarización del mercado inmobiliario en Santiago de Chile; 2) evidencia empírica de la participación del sector financiero en el mercado del suelo; 3) análisis de la formación de reservas financieras de suelo para desarrollo inmobiliario de vivienda; 4) estimación de las ganancias de capital y las rentas obtenidas mediante las reservas financieras de suelo. Se termina el trabajo con una síntesis de resultados y discusión.

Real Estate Financialization in Santiago de Chile

El mercado del suelo en el Área Metropolitana de Santiago (desde ahora AMS) responde a las dinámicas inmobiliarias generales de un país que ha experimentado radicales cambios económicos y sociales en su última fase de reestructuración capitalista (De Mattos, 2016). Después de una década de los noventa creciendo al 7% y con alta estabilidad macroeconómica, la década de los 2000 –poscrisis asiática- ve nacer un mercado de vivienda más determinado por el aumento en el ingreso de grupos medios y altos¹ que por el aumento en la demanda agregada de una población que crece al 1% anual y con corrientes migratorias marginales salvo los flujos internacionales de los últimos cinco años.

Consecuentemente, el comportamiento de los precios de la vivienda ha sido sostenidamente alcista, dada la capacidad del sector inmobiliario de captar el excedente del consumidor generado por el aumento en el ingreso de los hogares. Como muestra la Figura 1, el Índice Real de Precios de la Vivienda de la Cámara Chilena de la Construcción muestra un incremento de 75% entre 2004-2016, llegando a 167.500 USD el precio medio de la vivienda al 2016. No obstante, en este aumento sostenido de los precios y activación del mercado inmobiliario, sobre todo en el período “entrecrisis” (2000-2008), no solo ha influido el factor ingresos. A ello se suma una creciente disponibilidad de financiamiento tanto a la demanda como a la oferta. La Figura 1 muestra a su vez un descenso de 4,9% a 3,5% en las tasas de interés de los créditos hipotecarios entre 2004-2016, los cuales se han posicionado como una de las principales colocaciones del sector bancario. En este sentido -siguiendo la tendencia internacional observada en Estados Unidos, Reino Unido, España, entre otros- desde inicio de los 2000 el mercado de la vivienda ha registrado una importante financiarización con progresivo endeudamiento de los hogares (López Morales, 2016).

Chart 1. Housing Prices Index and Mortgage Interest Rates since 2004 to 2016.



Source: own elaboration based on data from the Chilean Chamber of Construction (CChC) and the Central Bank of Chile (2018).

¹ Considérese el fuerte incremento del PIB per cápita (150%) y del ingreso autónomo urbano regional de Santiago (65%) entre 1990 y 2015.

En todo caso, el proceso de financiarización inmobiliaria en Chile no se ha remitido a la dinámica de endeudamiento de los hogares ni a la constitución de un segmento de pequeños inversionistas por el lado de la demanda, sino que ha incorporado crecientes formas de financiamiento de la producción inmobiliaria. En concreto, el sistema de instituciones y agentes financieros ha penetrado fuertemente a través de los siguientes mecanismos, los cuales han operado ya sea de forma complementaria o sustitutiva:

- 1) establecimiento del sistema de pensiones y particularmente de las Administradores de Fondos de Pensiones (AFP), que bajo el principio de capitalización individual han abierto múltiples canales para transformar el ahorro en capital prestable, incidiendo de forma indirecta en un volumen muy considerable de la producción de vivienda;
- 2) creación de los Fondos de Inversión Inmobiliaria inicialmente pensados para estimular un segmento de pequeños inversionistas;
- 3) incremento sustantivo de la participación de las Compañías de Seguros de Vida (CSV) en la inversión inmobiliaria directa, además de la compra de letras hipotecarias;
- 4) apertura de empresas inmobiliarias y de la construcción a la bolsa de valores. Todos estos mecanismos han ingresado a diversificar las fuentes de financiamiento inmobiliario tradicionalmente ligados al sector bancario.

En el caso de las AFP, durante los 80' concentraron su participación de manera indirecta en el sector inmobiliario, comprando letras hipotecarias hasta por un 43% del total de su portafolio, lo que disminuyó en la década de los 90' en torno al 16%, siendo reemplazadas las letras por vehículos más directos, sofisticados y orientados a la oferta como son los fondos de inversión inmobiliaria. Creados bajo la Ley n°18 815 de Fondos de Inversión, los fondos inmobiliarios funcionaron inicialmente de manera muy integrada a las AFP, aportando éstas con un total de 11.000 millones de pesos al 1993, representativos del 45,5% de participación en el total de los fondos de inversión inmobiliaria (Daher, 1995). Como señala el informe de la Asociación Gremial de AFP de 2012, los fondos de pensiones han sido uno de los más importantes vehículos de financiamiento al sector inmobiliario desde los 90' hasta la fecha⁶ (AAFP, 2012); lo que dista de ser un caso excepcional chileno dada la vasta correspondencia con la financiarización inmobiliaria de los fondos de pensiones en distintos países europeos (Theurillat, 2012).

A pesar de la importante presencia de los inversionistas institucionales como las AFP, Cattaneo (2011) detecta una segunda oleada de fondos de inversión inmobiliaria entre 2004-2008 con mayor presencia de inversionistas particulares. Entre esos años los fondos inmobiliarios se han orientado al desarrollo de vivienda nueva más que al negocio de la renta, y han impulsado obras por casi 21.000 unidades, es decir, un 8,7% del total de permisos de edificación emitidos para esos cinco años (Cattaneo, 2011)⁷. Además de los volúmenes de participación, se ha detectado cierta regularidad en la asociación entre determinados desarrolladores y fondos, generando de esta forma un efecto de reorganización del sector inmobiliario a través del acceso a financiamiento por fondos (Cattaneo, 2011).

Por su parte, se ha profundizado la participación de otros inversionistas institucionales que intervienen de forma directa en el desarrollo inmobiliario, a diferencia de las administradoras de pensiones que han utilizado la mediación de los fondos de inversión. Es el caso de las Compañías de Seguros de Vida, las cuales han registrado un aumento significativo en activos inmobiliarios al menos en los últimos diez años. En términos relativos, entre 2005-2014 se observa que los aumentos más significativos en las carteras de inversión de las aseguradoras corresponden a Inversiones en el Exterior (286% variación), Inversiones Inmobiliarias (80%) y Bonos Bancarios (68%), logrando cada uno una participación en torno

al 13-14% en 2014. Los datos de la Superintendencia de Valores y Seguros grafican, entonces, que además de los Fondos de Inversión Inmobiliaria aparecen las Compañías de Seguros de Vida como importantes inversionistas en activos inmobiliarios, que los distingue sustantivamente de las operaciones indirectas que tienen que seguir otros inversionistas institucionales como las AFP.

Otro rasgo importante de un proceso de financiarización, y que se ha venido registrando desde mediados de los 2000' en Chile, es la apertura en bolsa de los principales desarrolladores inmobiliarios y constructoras de vivienda del país. La apertura en bolsa de estas empresas puede considerarse también como parte del proceso de financiarización del desarrollo inmobiliario nacional, en el cual los bancos han dejado de ser el único medio de financiamiento a los principales desarrolladores del país. Al observar los inversionistas que han comprado acciones de estas empresas, Zegers (2014) ha notado la presencia de Fondos de inversión, AFP y fondos mutuos, que dan cuenta de nuevos circuitos de capital financiero mediante el mercado bursátil.

De lo anteriormente comentado, se puede concluir una mayor integración de los capitales financieros e inmobiliarios en Chile, superando la lógica inicial de articulación directa entre los sectores inmobiliario y bancario. Esta financiarización se comprende desde la creación de las AFP a inicios de los 80' hasta la apertura bursátil de los desarrolladores a mediados de los 2000', pasando por la creación de los distintos fondos de inversión inmobiliaria a fines de los 80' y la inversión inmobiliaria directa de las compañías de seguros de vida intensificada en los 2000'. Probablemente los únicos nichos de financiarización que no han sido explorados con profundidad han sido la securitización y formación de paquetes de inversiones ofertados en el mercado internacional, así como tampoco la creación de *Real Estate Investment Trusts* (REIT's), considerados mundialmente como instituciones y agentes característicos de la financiarización inmobiliaria y de la vivienda.

Todos estos datos han sido posibles de recolectar a partir de bases estadísticas oficiales, balances de compañías y de publicaciones académicas y estudios sobre la materia. No obstante, la especial opacidad del mercado del suelo y la escases de investigaciones de base empírica han hecho muy difícil, hasta la fecha, la observación pormenorizada de lo que ocurre con la inversión financiera en terrenos urbanos para desarrollo. Este trabajo pretende llenar ese vacío y proponer conjeturas sobre la lógica subyacente en los principales agentes, entendiendo que esta veta de análisis podría informar bastante sobre un aspecto poco estudiado de la financiarización inmobiliaria.

Empirical evidences about financial entities in the Santiago de Chile urban land market

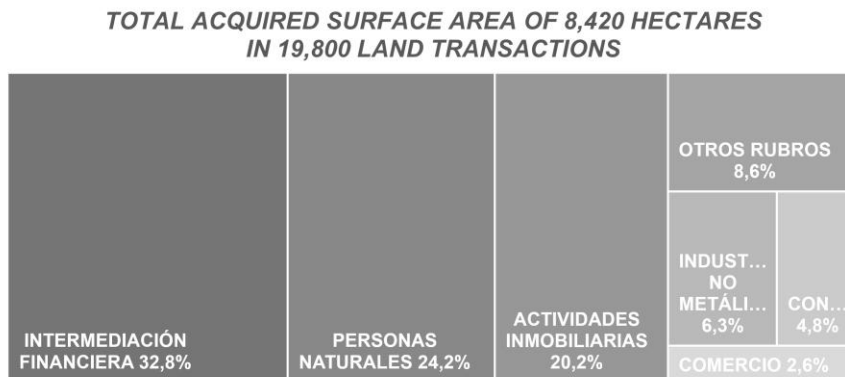
En los años 80' Sabatini y Donoso (1979, 1980) formularon la tesis de la conformación de reservas e intermediaciones de suelo por parte del pujante sector financiero del país, en coherencia con observaciones que ya había realizado Harvey (1974) en Estados Unidos. Esa tesis señalaba que en los años 80' se liberalizaría el suelo urbano y agentes de carácter financiero pasarían a tomar posición en el control de la propiedad inmobiliaria, específicamente del tipo-terrenos. Efectivamente, entre 1974-1979 se aprobaron sucesivos cambios regulatorios y tributarios para facilitar el ingreso de inversionistas, lo que acompañado de la liquidación de las reservas estatales de suelo (Sabatini y Donoso, 1979) inauguró una fase de predominio del conglomerado inmobiliario-financiero en el control de la propiedad de la tierra de Santiago. Estas medidas culminaron con la aprobación en 1979 de la Política Nacional de Desarrollo Urbano que definiría al suelo urbano como un bien no escaso, y ampliaría desmesuradamente el límite urbano de Santiago.

En ese sentido es pertinente lo que señalan Sabatini y Donoso (1979, 1980): desde los años 80 en adelante el ingreso de nuevos inversionistas al mercado del suelo sería inminente e inaudito para la historia de la ciudad. Sin embargo, ¿se trata necesariamente de “entidades financieras”? ¿Entran a comprar suelo las antiguas empresas constructoras que requerían nuevos terrenos para sostener su industria? ¿qué características tienen las empresas y sociedades inmobiliarias que ingresan al mercado del suelo y bajo qué expectativas de rentabilidad operan? ¿Qué relación pueden tener con el proceso generalizado de crecimiento del sector financiero en el país?

Con estas preguntas todavía abiertas, en anteriores trabajos (Gasic, 2016, 2018 *in print*) se ha indagado sobre la evidencia empírica que existe para, al menos, sostener la idea de que el sector financiero participa del mercado del suelo y de que se trata de un sector financiero complejo, con distintos agentes y relaciones diversas con el empresariado inmobiliario. Los datos que arroja la investigación de Gasic (2018 *in print*) muestran que, de las 19.800 adquisiciones de suelo realizadas en el AMS entre 2010-2015, 2.900 corresponden a entidades de intermediación financiera, que se traducen en un aproximado de 2.760 hectáreas (33% del total de suelo transado). Si se considera que un informe de gobierno estima el crecimiento urbano del AMS entre 2011-2018 en torno a 2.570 hectáreas anuales (CEHU, 2013), la superficie adquirida por entidades financieras representa un 18% de la superficie de suelo agregado a la ciudad en un año.

Más sorprendente aún es notar que las entidades financieras compran incluso más suelo que las entidades del rubro inmobiliario propiamente tal, constituyéndose como el principal comprador de terrenos del AMS al menos entre 2010-2015. Si bien en cantidad de transacciones la mayoría de los terrenos son adquiridos por personas naturales, en términos de superficie adquirida los predios de éstos son mucho más pequeños, por lo cual representan un 24%, 4 puntos porcentuales más que las actividades inmobiliarias y 8 puntos porcentuales menos que las entidades financieras. La Figura 2 presenta estas proporciones en un gráfico de área de participación sobre el total de 8.240 hectáreas transadas en los seis años de estudio.

Chart 2. Economic entities in total acquired surface area between 2010-2015



Source: own elaboration based on CBR database (2018).

Financial and Investors in land grabbing

Sin embargo, dentro de las empresas y sociedades agrupadas como “intermediación financiera” se alojan diferencias substantivas entre lo que se podría denominar como

entidades “inversionistas” y “financieras”. Esto dado que dentro del rubro de intermediación financiera se encuentran sociedades de inversión, bancos y aseguradoras; de los cuales los primeros son los que más participan del mercado (12% sobre el total), mientras aseguradoras y bancos le siguen con participaciones similares en torno al 4% y 3% sobre el total, respectivamente. En cuanto a inversión anual en terrenos en el período 2010-2015, las sociedades de inversión ascienden a USD² 1.100 millones, mientras bancos y aseguradoras invierten anualmente USD 544 millones y USD 538 millones respectivamente. La Figura 3 muestra un resumen de los datos anualizados comparativos entre sociedades de inversión, aseguradoras y bancos. Se observa una diferencia substantiva en el precio unitario de los terrenos comprados, donde las aseguradoras (785 USD/m²) compran terrenos más caros que los bancos (650 USD/m²) y, éstos, más caros que las sociedades de inversión (480 USD/m²).

Chart 3. Summary of land acquisitions by type of financial entity. Annualized data (per Year).

	Acquisitions Per year	Average Surface (hectares)	Total Surface Acquired (hectares)	Investment (USD Millions)	Land Price (USD/m ²)
Investors	294	0,82	229	1.109	480
Insurance Comp.	105	1,5	68	538	785
Banks	76	1,1	84	544	650

Source: own elaboration based on CBR database (2018).

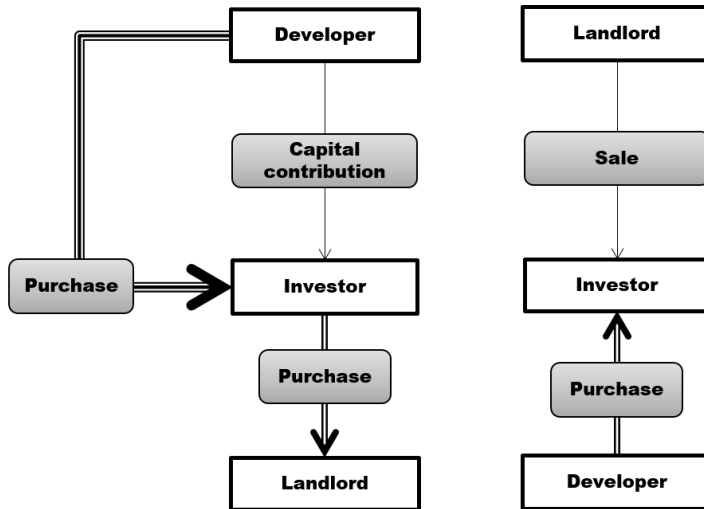
Al revisar los precios de compra de los terrenos, así como las relaciones societarias entre las sociedades de inversión y los desarrolladores inmobiliarios, se desprende que dichos inversionistas operan de dos formas: 1) como inversionistas especulativos que compran suelo barato y lo revenden a mayor precio, captando una ganancia de capital de tipo comercial; 2) como sociedades relacionadas a los desarrolladores inmobiliarios y, por tanto, como agentes que cumplen la función de reservar terrenos para sus propias empresas con precios de transferencia internos y ventajas tributarias asociadas.

La Figura 4 esquematiza las relaciones entre desarrolladores, sociedades de inversión y propietarios de la tierra. En el Esquema 4.A se muestra que la demanda de suelo proviene del desarrollador, el cual contribuye con parte de su capital para formar una sociedad relacionada para adquirir el terreno, sea con participación dominante o no. A veces se integra a dicha sociedad el propietario original del terreno, a veces se incorporan otros inversionistas, pero en todos los casos la operación corresponde a una reserva de terreno con participación en el financiamiento por parte del desarrollador y algún otro inversionista.

En el Esquema 4.B se aprecia que el movimiento inicial corresponde a una oferta de terreno por parte de un propietario que requiere vender y no tiene tiempo para esperar al mejor comprador de suelo para desarrollo inmobiliario. Por ende, vende el terreno a un inversionista que capta una ganancia de capital al revender el terreno a mayor precio al desarrollador. Este inversionista funciona con mayor exposición al riesgo y opera siguiendo una lógica fundamentalmente comercial, aunque en algunos casos incorpora gestión inmobiliaria en términos de solicitar cambios a la normativa urbanística y realización de mejoras en habilitación del terreno.

Chart 4. Schemes for Investor intermediations.

² All values in USD was converted from chilean *Unidad de Fomento* (UF) to April 23, 2018.



A. Related Intermediation Scheme

B. Commercial Intermediation Scheme

Source: own elaboration (2018). *Each time the process advances the lines are thicker. ** Origin of the arrows indicates the agent that originates the transaction.

A diferencia del caso de los inversionistas, el conjunto de entidades financieras constituido por aseguradoras y bancos corresponden a capitales que compran terrenos tras la evaluación de riesgo de un proyecto inmobiliario determinado, frente al cual el desarrollador le solicita al banco o a la aseguradora que adquiera el terreno y se lo reserve por determinada cantidad de tiempo. Para ello se utilizan instrumentos financieros de Leasing y Leaseback, que consisten en contratos privados para la entrega de financiamiento a la adquisición de un bien mediante cesión material por parte del propietario al usuario por un plazo determinado, y cuya contraprestación por parte del propietario es un canon de arrendamiento que concede al usuario una opción de compra sobre este bien. Es, en definitiva, un arriendo financiero sobre un bien que, en este caso, corresponde a terrenos.

La diferencia entre ambos es que en el Leaseback el propietario inicial es el luego arrenda el terreno y luego lo compra, volviendo éste a su propietario original al final del contrato (Ver Esquema 5.B.). En el caso del Leasing el propietario original vende el terreno y el intermediador financiero lo pone en arriendo a un tercero, el que finalmente adquiere la propiedad al final del contrato (Ver Esquema 5.A.). En cualquiera de los dos casos el intermediador financiero -es decir bancos³ y aseguradoras- retiene por un período determinado los terrenos arrendándolos y luego vendiéndolos a los desarrolladores inmobiliarios, como se ilustra en los esquemas de la Figura 5.

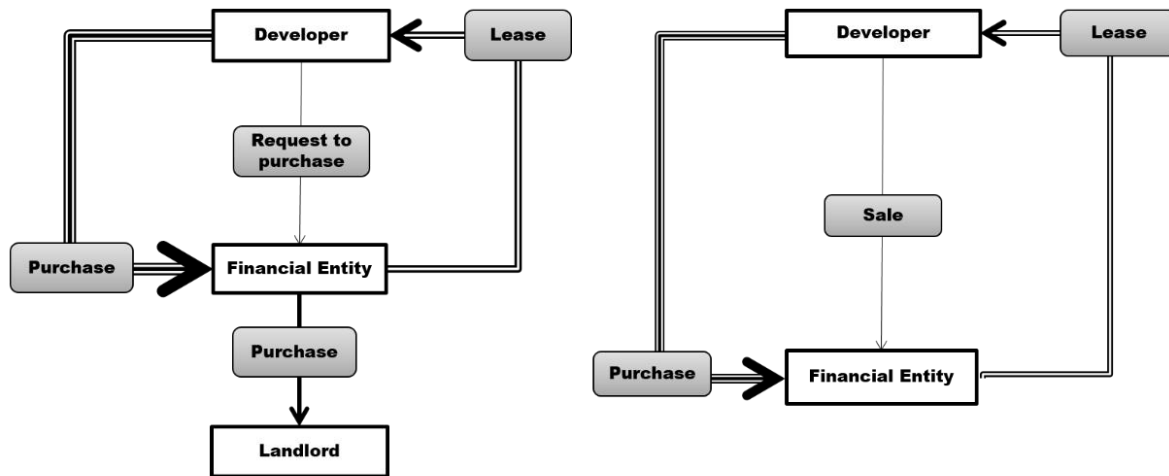
Sobre la creciente importancia del uso de estos instrumentos, los datos de la Comisión para el Mercado Financiero de Chile muestran que en 2008 los activos inmobiliarios en Leasing de las aseguradoras igualaron al resto de activos inmobiliarios en un 5% sobre el total de activos, mientras al 2016 los Leasings llegaron a 10% y el resto de activos inmobiliarios se mantuvieron en torno a 5%⁴. Para el caso de los bancos debe señalarse que la Ley de Bancos en Chile les impide comprar propiedades distintas a aquellas consideradas como garantías propias de la actividad bancaria. Los bancos tienen giro único y ello los limita a adquirir propiedades vía mercado, por lo que están obligados a comprar terrenos solo mediante Leasing. Huelga notar que también por razones regulatorias de la legislación

3

⁴ Activos inmobiliario no contempla otras inversiones inmobiliarias distintas a la propiedad sobre los inmuebles.

vigente han quedado marginadas de este negocio de intermediación de terrenos las Administradoras de Fondos de Pensiones.

Chart 5. Schemes for financial intermediations.



A. Intermediation Scheme by Leasing

B. Intermediation Scheme by Leaseback

Source: own elaboration (2018). *Each time the process advances the lines are thicker. ** Origin of the arrows indicates the agent that originates the transaction.

Siguiendo lo anterior, aseguradoras y bancos se constituyen como capital prestable a los desarrolladores inmobiliarios para externalizar sus reservas de suelo, dado el menor costo que presentan ambas entidades para retener su capital en estos activos inmobiliarios por determinados períodos de tiempo. Pero a pesar de que bancos y aseguradoras comparten esta lógica, en el caso de los primeros hay una componente explicativa adicional. Como éstos también otorgan líneas de financiamiento a la construcción, su interés en la ejecución de los proyectos es mayor (Mogrovejo, 2016). Por ello, su interés en la intermediación de los terrenos no es solo la renta del Leasing, sino también el apoyo a la actividad de producción capitalista de viviendas. En caso hipotético, un banco puede estar perfectamente incorporado al desarrollo inmobiliario en todas sus fases: financiamiento del terreno, de la construcción y de la compra de las viviendas. Esto implica una mayor celeridad para la reventa de los terrenos al desarrollador (Gasic, 2018 *in print*).

Dicha lógica no es fácilmente extensible a las aseguradoras ya que no entregan créditos a la construcción, aunque sí pueden tener otros intereses en el desarrollo inmobiliario asociado a bonos, acciones e incluso letras hipotecarias si se quiere vincular con la activación de la demanda. A diferencia de los bancos, que entregan financiamiento a todo el proceso, las aseguradoras tienen un mayor interés en mantener los terrenos en Leasing o Leaseback, dado que esto asegura la generación de flujos de renta a mediano y largo plazo para hacer calzar sus obligaciones financieras, particularmente aquellas ligadas al pago de las rentas vitalicias (García, 2018). Al observar la localización espacial de las transacciones de bancos y aseguradoras se refuerza esta afirmación dado que éstas concentran sus adquisiciones en el área periurbana de Santiago (68% del total), mientras los bancos tienen un comportamiento espacial disperso entre las distintas áreas de la ciudad (Gasic, 2016).

Por su parte, hay una orientación muy diferenciada entre bancos y aseguradoras en lo que respecta a los agentes económico-sociales a los que se les vende los terrenos. Mientras los bancos venden un tercio de los terrenos a personas naturales, las aseguradoras no llegan al 8%. La relación se invierte si se observan las ventas a sociedades de inversión,

ya que, mientras las aseguradoras venden un 27,6% a estas entidades, los bancos solo llegan a 9%. De forma más agregada se puede notar que las aseguradoras venden un 84% de sus terrenos a agentes financieros o inmobiliarios, considerando constructoras; mientras los bancos concentran solo un 40% de sus ventas en los agentes financiero-inmobiliarios. Estableciendo una matriz de relaciones de compra-venta el resultado es indiscutible: los bancos hacen *factoring* con los terrenos de diversos tipos de sociedades, instituciones, empresas y personas naturales que requieren liquidez, mientras las aseguradoras se orientan focalizadamente en el financiamiento al sector inmobiliario y otros financieros.

Dado lo anterior, el rol específico de las aseguradoras en la generación de reservas de suelo específicamente para desarrollo inmobiliario debe estudiarse más detenidamente, ya que representa un alto porcentaje de sus operaciones en el mercado del suelo y muestran una tendencia a la generación de flujos de mediano y largo plazo. Para ello es necesario centrar el análisis en la intermediación de terrenos que fluyen directamente a la ejecución de proyectos inmobiliarios, como muestra el apartado siguiente.

Capital gains and rents in land grabbing for housing development

Las evidencias mostradas hasta ahora provienen del análisis de adquisiciones de terrenos y de la revisión de balances e informes de las empresas. Sin embargo, para observar particularmente la articulación de estas adquisiciones financieras de suelo con el desarrollo inmobiliario en el AMS, se ha realizado un análisis de las compraventas de terrenos que han dado origen a los proyectos de los desarrolladores inmobiliarios que más producen vivienda en Santiago de Chile. Para esto se seleccionaron los 28 proyectos de casas con mayor cantidad de unidades de las diez empresas más grandes, las cuales tienen participaciones entre un 9% y un 3% del mercado total de casas. A su vez, los proyectos seleccionados representan el 10% de las casas ofertadas en el período 2010-2015, con un total de 5.507 unidades de vivienda tipo casa.

Al realizar este análisis de integración de terrenos al desarrollo inmobiliario capitalista se corrobora la importancia de la diferencia anteriormente establecida entre inversionistas y financieros. La Figura 6 muestra el diferencial de precio de compra y venta que generan los intermediadores de aquellos terrenos que se insumen en el desarrollo de los proyectos, y en ella se puede observar que, en el caso de los proyectos inmobiliarios intermediados por sociedades de inversión, los diferenciales de precio son relativamente mayores que en aquellos casos donde participan bancos y aseguradoras, y cuando el diferencial no solo es sustantivamente menor, sino que registra incluso valores negativos.

De hecho, en los dos proyectos donde operan bancos, se observa que el precio al que compra la inmobiliaria que ejecuta el proyecto es menor al que compró el banco, lo que resulta difícil de explicar más allá de que pueda tratarse de operaciones sin éxito. Tanto los bajos diferenciales como sus diferenciales negativos deben ser comprendidos como parte de una lógica financiera en donde la intermediación de terrenos no genera ganancias de capital por la compraventa, sino por las rentas que reportan los contratos de Leasing durante los períodos en que los agentes financieros retienen las propiedades, por lo que las intermediaciones de terrenos de bancos y aseguradoras no empujan hacia arriba los precios del suelo al que compran las empresas inmobiliarias.

Estos resultados son consistentes con lo que se muestra en los reportes anuales de las principales aseguradoras que participan del mercado del suelo. Mientras las rentas anuales que cobran como tasa de interés por los Leasing tienen una media de 6,7% en contratos generalmente por sobre los 15 años, las ganancias de capital por las reventas de los terrenos son a veces negativas, incluso llegando a un -7% sobre la inversión inicial. De esta

forma, se corrobora que estas operaciones tienen por objeto principal la generación de flujos de renta a mediano y largo plazo, sobre todo para las aseguradoras que deben calzar sus obligaciones de pago de rentas vitalicias y no se dedican al financiamiento de la construcción de los proyectos (Mogrovejo, 2016).

Chart 6. Capital gains by resale land to real estate development, according to intermediary entity

Entity	Capital Gains (USD*/m2)
Banks	-\$ 0,77
	-\$ 43,09
Insurance Companies	\$ 2,31
	\$ 32,03
	-\$ 4,71
Investors	\$ 44,44
	\$ 4,58
	\$ 36,43
	\$ 43,77
	\$ 1,09
Insurance + Investor	\$ 27,64
	\$ 1,04
Leasing Enterprise	\$ 24,96
Natural person	\$ 1,40

Source: own elaboration based on CBRS database (2016).

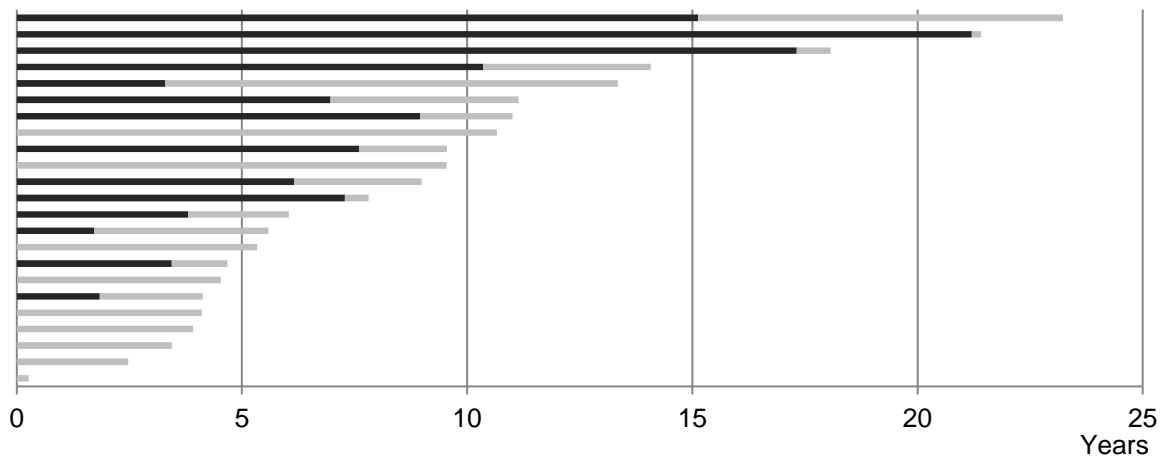
Precisamente por lo anterior se han observado los períodos en los que se retienen los terrenos por parte de los intermediarios financieros en los 28 proyectos de casas seleccionados. La Figura 7 muestra que, en promedio, los proyectos mantienen los terrenos en un lapso de nueve años desde que se comienza a comprar los terrenos hasta que se inician las obras, lo que se extiende hasta por once años, cuando se inicia la ejecución de las últimas etapas de los proyectos. Por su parte, se observa una fase de reserva de terrenos, que comprende desde el inicio del proceso hasta la adquisición del último predio por parte de la empresa desarrolladora, la cual se extiende en promedio 6,1 años. Aproximadamente 2,8 años dura la incorporación de los terrenos por parte de las empresas desarrolladoras, desde que adquieren el último predio hasta que inician las obras de la primera etapa del proyecto.

Estos datos son meramente exploratorios, y es difícil extender de ellos reflexiones de carácter explicativo. Sin embargo, hay dos elementos que interesan a este trabajo. Por una parte, los plazos a los cuales se retienen los terrenos no son tan largos como pudiese esperarse. Esto podría deberse a que la retención de terrenos sea realizada por grandes propietarios originales con capacidad de esperar los ciclos altos de apreciación de los terrenos. Es necesario reconocer que la función de retención de terrenos para desarrollo inmobiliario puede ser realizada, en algunos casos, por grandes propietarios cuando la reestructuración geográfica que genera el mercado no los fuerce a vender, como en casos donde empresas agrícolas venden sus terrenos para relocalizarse a tiempo. En cualquier caso, el tiempo medio de 6 años en la intermediación de terrenos de los 28 proyectos seleccionados está bastante bajo la media de los contratos de Leasing y Leaseback de las aseguradoras, los cuales superan en promedio los 15 años de duración. Esto puede deberse a un problema de representatividad de la muestra, pero también al hecho de que muchos de los grandes terrenos comprados por aseguradoras o bancos son revendidos

solo parcialmente a los desarrolladores, conforme van ejecutando los proyectos y veniéndolos diferenciados por etapa.

Un segundo elemento notable es que no se observan diferencias entre los tiempos de reserva de terrenos de bancos, aseguradoras e inversionistas. Se podría esperar que los bancos tengan menos tiempo sobre los terrenos, dado que parte de su negocio consiste en el desarrollo de los proyectos, financiando la construcción. En cambio, las aseguradoras no tienen esa componente en su negocio, sino que suelen establecer contratos de leasing entre 5 y 25 años con el fin de extender un flujo largo para el pago de rentas vitalicias, que es parte de su negocio central como rubro. No obstante estas consideraciones, los proyectos intermediados por estos diferentes agentes muestran tiempos similares en las operaciones.

Chart 7. Times between phases of reserve, incorporation and develop of urban land, according to houses projects analyzed (reserve phase in black, incorporation phase in grey)



Source: own elaboration baed on CBRS database (2018).

Discussion and principal remarks

Los resultados a la fecha obtenidos indican que el mercado del suelo del Área Metropolitana de Santiago está altamente mediado por agentes del rubro de intermediación financiera, a tal punto que las adquisiciones de terrenos por parte del conjunto de entidades de este rubro son incluso mayores que las correspondientes a las empresas inmobiliarias. Asimismo, se confirma la importancia gravitante del sector financiero en el flujo de terrenos que se incorporan al desarrollo inmobiliario capitalista al mediano y largo plazo, mejorando la circulación de las propiedades hacia el sector, cobrando tasas de interés por períodos de tiempo relativamente largos, y funcionando incluso sin que existan ganancias de capital asociadas a la valorización inmobiliaria propiamente tal –lo que se constato al estimar las ganancias de capital obtenidas de los terrenos intermediados en los 28 proyectos analizados.

Para arribar a dicha conclusión este estudio ha focalizado la observación en bancos y aseguradoras, los cuales conforman un robusto sector de la economía financiera orientado a intermediar las compras de terrenos de los desarrolladores inmobiliarios, cobrando un interés por el costo de retener las propiedades. Para ello ambas entidades frecuentan el uso de instrumentos de Leasing y Leaseback, con los cuales arriendan a plazo definido los terrenos a los desarrolladores y luego se los revenden cuando éstos lo requieran. Dichos

instrumentos deben ser entendidos como piezas clave de lo que son las formaciones de reservas de suelo en las ciudades altamente financiarizadas. Si bien no corresponden a instrumentos especulativos en el sentido de funcionar mediante precios de expectativas, sí corresponden con la lógica financiera de anticipar fondos para la producción inmobiliaria futura.

En el caso de las aseguradoras, establecen contratos de Leasing y Leaseback con cánones de arriendo fijados como tasa de interés sobre el capital invertido en la compra del suelo. El negocio consiste en alargar los flujos de renta y calzar con sus obligaciones financieras, estableciendo contratos de Leasing que en promedio superan los 15 años. Consistente con ello, localizan sus operaciones en áreas periurbanas de menor consolidación, constituyendo reservas de suelo en las áreas que se incorporarán al desarrollo urbano en el futuro próximo, anticipando su incorporación a la dinámica de las empresas inmobiliarias de casas en Santiago.

A diferencia, los bancos mantienen una estrategia de negocio que integra distintas fases del desarrollo inmobiliario, incluido muchas veces los créditos a la construcción. Por ende se espera contratos más cortos y orientados a la venta pronta del terreno, aún cuando los datos de tiempo de las operaciones que se han recolectado a la fecha no muestran esta tendencia (huelga notar aquí que falta una recolección más representativa de datos en este ítem específico del estudio). No obstante, su menor orientación a la compra de terrenos periurbanos, su estrategia de valorización de capitales en la producción de las viviendas y su estructura de relaciones con entidades no inmobiliarias los distancian del rol que cumplen las aseguradoras en la financiarización del suelo en esta ciudad.

Pero lo cierto es que cuantitativamente el conjunto de operaciones de bancos y aseguradoras es menor que aquellas transacciones realizadas por otro tipo de entidad financiera: las sociedades de inversión. Éstas canalizan financiamiento a la compra de terrenos, sea con participación de las mismas empresas inmobiliarias o de manera totalmente externa como inversionistas con expectativa de suba del precio del suelo y obtención de ganancias de capital por la reventa de las propiedades. Estas prácticas de inversionistas no han sido abordadas en este estudio dado que representan un grupo muy heterogéneo, a veces correspondientes a figuras legales dependientes en casi su totalidad a las grandes empresas de desarrollo inmobiliario, lo que hace difícil distinguirlas de las empresas matrices.

Si bien las sociedades de inversión no se han abordado focalizadamente en este trabajo, es importante destacar la importancia que eventualmente pueden tener sobre todo en caso de que operen con relativa autonomía respecto a los desarrolladores. Esto dado que la lógica de adquisición anticipada de terrenos y consecuente sobreapreciación de los mismos ha sido reportada para el caso de Estados Unidos en el período 2000-2007, con alta incidencia en la generación de la burbuja inmobiliaria norteamericana (Gaffney, 2009). En este sentido la gran cantidad de terrenos adquiridos por sociedades de inversión representa un fenómeno especialmente atractivo para estudios de financiarización asociados a mayor riesgo y volatilidad de los mercados inmobiliarios (Gasic, 2016).

En este trabajo se ha considerado que dichas prácticas de reservas de suelo deben ser vinculadas a los procesos generales de financiarización de la economía mundial y chilena. El incremento de la disponibilidad de capitales provenientes del sector financiero –bancario y asegurador, al menos- al desarrollo inmobiliario capitalista a largo plazo se explica, en parte, por el menor costo que tienen las grandes entidades financieras para retener sus capitales en la forma de activos inmobiliarios en un contexto mundial de menor rentabilidad de las inversiones en el sector productivo (Hudson & Feder, 1997; Foster, 2008; Hudson, 2010). De esta manera se van formando reservas que funcionan como activos inmobiliarios

de grandes conglomerados financieros, tal como ha sido observado también por otros analistas e investigadores de alcance internacional (Harvey, 1974; Hudson, 2010; Christophers, 2017).

Por último, mencionar que este trabajo forma parte de un esfuerzo colectivo con otros investigadores chilenos motivados por estimular nuevas preguntas, planteamientos e hipótesis sobre la financiarización inmobiliaria y de las ciudades en Chile. En ese contexto académico, este trabajo entrega evidencia empírica y ciertas conjeturas sobre el tema específico del ingreso de capitales financieros al mercado del suelo de Santiago de Chile en los últimos años. Queda pendiente en este trabajo vincular lo que ocurre en el mercado del suelo con los *drivers* de la producción inmobiliaria en general, que son los ingresos de la población, las disponibilidades de créditos hipotecarios y las hasta ahora poco exploradas tasas de ganancia -e interés- que se registran en el sector de la construcción. Se trata de un amplio proceso de producción de espacio que tiene a la intermediación financiera de terrenos como uno de sus muchos eslabones, aunque todavía poco estudiado para el caso de las ciudades chilenas.

References

CATTANEO, R. (2011). Los fondos de inversión inmobiliaria y la producción privada de vivienda nueva en Santiago de Chile ¿un nuevo paso hacia la financiarización de la ciudad? *EURE*, 37(112), 5-22.

CEHU, Centro de Estudios Habitacionales y Urbanos (2013). Crecimiento urbano: un modelo de proyección para Chile. Documento de Trabajo N°23, Santiago de Chile.

CHRISTOPHERS, B. (2017). The State and Financialization of Public Land in the United Kingdom. *Antipode*, vo. 49, n°1, pp.62-85.

COMISIÓN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO (2015). Propuestas para una Política de Suelo para la Integración Social Urbana. *Informe Final*, Santiago de Chile.

DE MATTOS, C. (2016). Financiarización, valorización inmobiliaria del capital y mercantilización de la metamorfosis urbana. *Revista Sociologías*, Porto Alegre, año 18, n°42, p.24-52.

FOSTER, J.B. (2008). The financialisation of accumulation. *Monthly Review*.

GAFFNEY, M. (2009). The Role of Land Markets in Economic Crises. *American Journal of Economics and Sociology*. *American Journal of Economics and Sociology* 68(4):855 – 888. DOI 10.1111/j.1536-7150.2009.00657.x

GARCÍA, N. (2017). Financiamiento de activos inmobiliarios en Chile. In: SIMIAN, J. y NIKLITSCHKEK, V. (eds.): *La Industria Inmobiliaria en Chile: Evolución, Desafíos y Mejores Prácticas*, 675-698. Pearson Educación de Chile, S.A.

GASIC, I. (2016). Mercado del suelo y producción inmobiliaria en Santiago. Categorización de sociedades y capitales invertidos en adquisición e incorporación de terrenos para desarrollo inmobiliario de vivienda nueva, período 2010-2015. *Tesis para obtener el grado académico de Magíster en Desarrollo Urbano*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.

GASIC, I. (2018, in print). Lógicas de valorización del capital financiero en el mercado del suelo urbano. Principales hallazgos a partir del estudio de transacciones de terrenos en el Área Metropolitana de Santiago, 2010-2015.

HARVEY, D. (1974). Class-monopoly rent, finance capital and urban revolution. *Regional Studies*, 239-255.

HUDSON, M. (2010). Working paper N°627. The Transition from Industrial Capitalism to a Financialized Bubble Economy. Levy Economics Institute of Bard College.

JOVER, A. & MORELL, M. (2014). Memoria sobre el Informe Problemas de Competencia en el Mercado del Suelo en España. Comisión Nacional de la Competencia, España.

LÓPEZ-MORALES, E. (2016), A Multidimensional Approach to Urban Entrepreneurialism, Financialization, and Gentrification in the High-Rise Residential Market of Inner Santiago, Chile, *Research in Political Economy*, 31, pp.79 – 105.

MOGROVEJO, R. (2016). Entrevista a Roger Mogrovejo, Gerente de Inversiones en Metlife entre 2013-2016 y en Principal Financial Group desde 2016. Realizada por Ivo R. Gasic Klett en marzo de 2016 en el marco del proyecto Fondecyt 1141157.

PABLO TRIVELLI Y COMPAÑÍA LIMITADA (2010). Urban structure, Land Markets and Social Housing in Santiago, Chile. Santiago de Chile: Banco Interamericano de Desarrollo, Working paper BID.

SABATINI, F. (1981). ¿Por qué aumentan los precios del suelo en Santiago? ¿representa ello mayores costos de construcción o mayores ganancias inmobiliarias? Documento de Trabajo, n°120. Santiago de Chile: CIDU-IPU.

SABATINI, F.; DONOSO, F. (1979). La renta de la tierra en el desarrollo residencial reciente de Santiago. Documento de Trabajo, CIDU-IPU, Santiago de Chile.

SABATINI, F.; DONOSO, F. (1980). Algunas hipótesis sobre la importancia de la renta de la tierra en el desarrollo reciente de Santiago. Documento de Trabajo N°114, CIDU-IP, Santiago de Chile.

THEURILLAT, T. (2012). The negotiated city: between financialisation and sustainability. Groupe de Recherche en Economie Territoriale.

ZEGERS, F. (2014). Financiarización, mecanismos de financiamiento de vivienda y configuración territorial metropolitana de Santiago, 1990-2011. *Tesis para obtener el grado académico de Magíster en Desarrollo Urbano*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.



**FINANCEIRIZAÇÃO
E ESTUDOS URBANOS:**

**OLHARES CRUZADOS
EUROPA E AMÉRICA LATINA**

‘Destruir’ terra pública no processo de financeirização: o caso de São Paulo

‘Unlock public land in financialization process: the case of São Paulo

Paula Freire Santoro, Profa. Dra. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP), coordenadora do observaSP LabCidade FAUUSP, apoio à Pesquisa Regular FAPESP, paulasantoro@usp.br.

Débora Ungaretti, mestrandia na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, pesquisadora do LabCidade FAUUSP, bolsista CAPES, deborag.ungaretti@gmail.com.

Pedro Henrique Rezende Mendonça, graduando Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, pesquisador do LabCidade FAUUSP, bolsista FAPESP, pedro.hrm@live.com.

Resumo

Uma importante estratégia neoliberal consiste em “destravar terrenos”, inclusive os públicos, utilizando a terra como alavanca para as transformações urbanas de interesse do mercado, submetendo-as às lógicas de rentabilidade do capital e distanciando-a da função de abrigar interesses públicos. A literatura crítica da economia política da terra que tem mostrado uma tendência da terra ser tratada como um ativo financeiro (Harvey, 1982), em que o Estado e seus imóveis públicos são mobilizados no processo de financeirização.

Em São Paulo, assiste-se a uma crescente regulação da terra pública feita para que esta esteja disponível, possa ser alienada ou concedida aos privados de forma rápida e fácil, disponibilizando-as ao mercado, às lógicas de apropriação de renda, sem garantia do cumprimento do interesse público na sua utilização. Várias destas regulações estão sendo propostas em São Paulo, pelo município e Governo do Estado. O texto apresenta as formas através das quais o Estado mobiliza as terras públicas para: (i) aliená-las e obter recursos financeiros, em processos de “desestatização”; (ii) para servirem de base para a transformação urbana pelo mercado; (iii) para integralizá-las como ativos de empresas ou fundos públicos especialmente observando a arquitetura do Fundo de Investimento Imobiliário do Governo do Estado; e, (iv) para constituir garantias para às PPPs de forma geral e em especial, na PPP Habitacional de São Paulo. A hipótese do presente trabalho é de que o fato de a terra pública estar sendo utilizada com base nas possibilidades de ganhos associados ao seu valor de troca e não ao seu valor de uso configura a sua inserção em um processo mais amplo de financeirização.

Palavras Chave: terra pública, Fundo de Investimento Imobiliário, Parceria Público-Privada Habitacional, São Paulo - município.

Abstract

An important neoliberal strategy consists in ‘unlocking land’, including the public, using land as a lever for urban transformations of market interest, subjecting them to the logic of profitability of capital and distancing it from the function of harboring public interests. The critical literature of the political economy has shown a tendency of the land to be treated as a financial asset (Harvey, 1982), in which the State and its public land are mobilized in the financialization process (see case of the United Kingdom by Christophers, 2016, and Italy, by Kaika & Ruggiero, 2016).

In São Paulo, there is a growing regulation of public land to make it available, allowing to be sold or granted to private individuals quickly and easily, making them available to the market, to the logic of appropriation of income, without guaranteeing the public interest in its use. Several of these regulations are being proposed by São Paulo municipality and State Government. This text presents the ways in which the State mobilizes public lands to: (i) sell them and obtain financial resources, in processes of “privatization”; (ii) to serve as the basis for urban transformation by the market; (iii) to pay them as assets of companies or public funds, especially observing the architecture of the Real Estate Investment Fund of the State

Government recently released; and, (iv) to provide guarantees for PPPs in general, and especially in PPP Habitacional de São Paulo. The hypothesis is that public land is being used as base for profits, in a broader process of financialization.

Keywords/Palabras Clave: public land, Real Estate Investment Trust, Public-Private Partnership, São Paulo - municipality

1. Introdução

A terra, diferentemente de outros bens, é finita, não é reproduzível, é base para as atividades econômicas e para o habitat. No entanto, também é um ativo do qual se extrai renda, por meio do pagamento pelo direito de usá-la e, por isso, possui tanto valor de uso como de troca e está muitas vezes submetida às lógicas de funcionamento dos mercados. Harvey aponta que, diferentemente de outras mercadorias na economia capitalista contemporânea, os conceitos de valor de uso e de valor de troca do solo urbano e de suas benfeitorias assumem significado diverso, por características como sua impossibilidade de deslocamento, ou sua indispensabilidade (HARVEY, 1980).

A terra pública é indispensável tanto para o funcionamento institucional do Estado quanto para a execução das diferentes políticas urbanas e sociais, uma vez que é o suporte territorial para a implantação de equipamentos ou para a realização de obras de infraestrutura. Assim como todas as atividades estatais, deve se submeter ao interesse público e coletivo.

O presente trabalho identifica, com base na experiência recente de São Paulo, uma tendência de submissão da utilização das terras públicas à lógica financeira, e, portanto, de atendimento a requisitos e critérios típicos do mercado de capitais, em detrimento do interesse público e social. Não pretende, com isso, apresentar a apropriação de terras públicas por interesses privados como algo inédito no Brasil. Pelo contrário: o presente trabalho reconhece a existência de padrões históricos de utilização das terras públicas em favor das elites nacionais e internacionais, demonstrados pela literatura que se debruça sobre o Brasil do século XIX, em que se analisam os principais aspectos do regime de terras no Brasil e da formação da propriedade privada. A partir dessa literatura, constata-se um histórico de apropriação das terras indígenas, régias e públicas ao longo do tempo, em que a confusão de dominialidade e a ausência de mapeamentos e demarcações favoreciam à manutenção dos privilégios e dos interesses das elites (LIMA, 2002; HOLSTON, 1993; SANCHES, 2009; MOREIRA, 2017). O presente trabalho, portanto, não apresenta um fenômeno inédito, mas sim a sua forma complexizada e aprofundada sob a dominância financeira.

Conforme pretende-se demonstrar, portanto, no período recente em São Paulo assiste-se a uma crescente regulação da terra pública feita para que esta esteja disponível, possa ser alienada ou concedida aos privados de forma rápida e fácil, oferecendo-as ao mercado, às lógicas de apropriação de renda, sem garantia do cumprimento do interesse público na sua utilização. Várias destas regulações estão sendo propostas pelo Município, pelo Governo do Estado e Governo Federal. O texto apresenta alguns meios pelos quais o Estado mobiliza as terras públicas para: (i) obtenção de recursos financeiros pela sua alienação, em processos de “desestatização”; (ii) disponibilização como base para a transformação urbana pelo mercado; (iii) integralização como ativos de empresas ou fundos públicos especialmente observando a arquitetura do Fundo de Investimento Imobiliário do Governo do Estado; e, (iv) constituição de garantias às PPPs, em especial à PPP Habitacional de São Paulo. A novidade, portanto, está nas diferentes formas de disponibilização, forma e destinação do ativo e da submissão de seu uso às lógicas de rentabilidade do capital investido.

A hipótese do presente trabalho é de que o fato de a terra pública estar sendo utilizada com base nas possibilidades de ganhos associados ao seu valor de troca e não ao seu valor de uso configura a sua inserção em um processo mais amplo de financeirização.

2. Terra pública como ativo financeiro

Christophers (2016), ao estudar o processo de financeirização, o faz a partir da análise do papel do Estado neste processo. Especialmente em países como o Brasil, que não possuem um mercado de capitais imobiliário-financeiro consolidado se comparado com outros países

como os EUA, o Estado parece ter um papel central, especialmente disponibilizando recursos financeiros (Royer, 2014)¹ e imóveis (Santoro et al., 2018), bem como estruturando sua governança para viabilizar este processo (Rolnik et al., 2018).

Em relação à terra pública, a literatura crítica da economia política da terra já mostrava uma tendência desta ser tratada como um ativo financeiro (Harvey, 1982), em que o Estado e seus imóveis públicos são mobilizados no processo de financeirização. Christophers (2016) introduz o tema afirmando que o Estado, como qualquer outro ator, tem tratado a terra pública como um ativo financeiro, de vários modos: financeiriza a terra indiretamente, vendendo suas terras para o setor privado; tratando como um ativo, especulando com, ou explorando de acordo com a expectativa de ganhos; e, ainda, possibilitando que outros atores tenham privilégios no valor de troca da terra, um dos catalisadores para a liberação de terras públicas para o setor privado.

O autor retoma Harvey (1982), que afirma o papel do Estado no crescente tratamento da terra como ativo financeiro se dá de três maneiras distintas. A primeira, que o Estado desempenha um papel crucial de facilitador na medida que produz as políticas de direitos de propriedade que circulam nos mercados de terra ao mesmo tempo que as terras físicas a que eles estão ligados. Assim, garante a segurança jurídica e proteção dos direitos privados legalmente associados à terra. O que não significa que a terra estará assim financeirizada, mas que sem este sistema, se o Estado não realizou esta função, a terra não poderia ser tratada como um ativo financeiro. A segunda, que o Estado desempenha um papel importante na modulação da especulação que assola os mercados de terras. Um dos instrumentos para isso seriam as diferentes formas de intervenção estatal, como a regulação do uso e ocupação do solo, a desapropriação, e os investimentos. Estas intervenções visam tornar os mercados de terra, financeirizados ou não, menos incoerentes e vulneráveis aos transtornos especulativos, podendo até limitar o tratamento da terra pública como ativo (ou não). A terceira, o Estado contribui para a tendência de tratar a terra como ativo, pois ele a trata assim, também, financeirizando-a. Reconhecendo que os principais proprietários de terra variam – entre antigas instituições como a igreja, a coroa, grandes propriedades aristocráticas, uma gama de proprietários corporativos e o Estado – e, mesmo considerando esta diversidade, que há uma orientação central característica no comportamento de todos os agentes econômicos que tratam a terra como um ativo financeiro puro, incluindo o próprio Estado.

Nas experiências identificadas por Christophers (2016) a partir de autores que investigam a ação do Estado no processo de financeirização², observa-se que o Estado tem sido mais um facilitador que um agente da financeirização e que os casos mostram que o Estado pode estar tratando a terra como ativo financeiro de formas mais ou menos explícitas. Traz exemplos de estudos de caso que observam formas menos explícitas, como dos EUA que têm permitido que a terra seja tratada como um ativo financeiro através da desregulamentação financeira, de mudanças na política tributária que beneficiam interesses do capital imobiliário e financeiro, e através de mudanças da política monetária. Ou ainda, os que trazem dados sobre a desregulação do Estado; sobre a facilitação e agilidade em processos de aprovação; sobre o estabelecimento de garantias e subsídios financeiros; sobre a venda de pátios ferroviários para empreendedores privados para obterem benefícios dos preços inflados de terreno, priorizando os ganhos com a privatização da terra; sobre a priorização de rendimentos de aluguel sobre a utilização da terra para outras finalidades³; ou ainda, no processo de venda de habitação pública ampliado a propriedade privada e libertando o aspecto do valor de troca destas propriedades pelo Estado, sobrepondo o valor de uso. Segundo o autor, os autores

¹ Sobre a utilização de recursos de fundos para-estatais como o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço no processo de financeirização da política habitacional, ver Royer (2014).

² Ver, por exemplo, o caso do Reino Unido por Christophers (2016) e da Itália, por Kaika & Ruggiero (2016).

³ Ver o caso do Estado finlandês descrito por Haila (2016).

aventam como possibilidade que o Estado esteja financeirizando suas terras e assim, exibem aspectos de uma tendência mais ampla, descrita por Harvey nos anos 1980.

Esta introdução é importante pois o caso paulistano parece seguir esta tendência identificada pela literatura, de diversas formas e apresentando algumas contradições, como será descrito a seguir.

3. A regulação das áreas públicas: o campo jurídico também está em disputa

É muito comum que, diante de determinadas questões, se busquem soluções jurídicas binárias ou determinações legais como resposta. No entanto, o direito também é um campo em disputa, em que construções jurídicas podem favorecer concepções e interesses distintos de acordo com o momento histórico e com a conjuntura econômica em que se encontra. No caso das terras públicas não é diferente. É o que tentaremos mostrar aqui, não de forma exaustiva, mas meramente exemplificativa, por meio de alguns conceitos básicos do direito que podem ser mobilizados para a compreensão da discussão.

Na doutrina jurídica brasileira, há duas concepções sobre a natureza jurídica das áreas públicas (bens imóveis públicos): a subjetiva, preocupada com a titularidade do bem; e a funcional, objetiva, preocupada com a sua finalidade. Para o direito público, em que prevalece a concepção funcional, não basta saber quem é sujeito do direito subjetivo de propriedade de determinada área, nos termos definidos no Código Civil (artigos 41, 98 e 99 da Lei Federal nº 10.406, de 2002), mas também o uso dado a ela, e sua relação com terceiros e com a coletividade como um todo (MARQUES NETO, 2009). O regime jurídico de cada área pública dependerá de sua afetação, ou seja, da destinação específica que é atribuída à determinada área (MEDAUAR, 2013), bem como da classificação correspondente. Para tanto, utiliza-se de forma ampla a classificação adotada no Código Civil (art. 99): bens de uso comum do povo⁴, bens de uso especial⁵ e bens dominicais⁶, embora considerada por parte da literatura como insuficiente e imprópria (MARQUES NETO, 2009). A sua desafetação, por sua vez, é o que faz com que a área pública possa ser utilizada para outros usos, e, em casos excepcionais, em que passa a ser dominical, possa ser vendida.

Nos casos da venda ou de qualquer transferência do domínio público da área para terceiros, há necessidade de um ato formal de desafetação que, de maneira geral, depende de autorização legislativa, como é o caso dos procedimentos previstos na Lei Orgânica do Município de São Paulo.

No caso do Município de São Paulo, em decorrência da complexidade da matéria, bem como diante da escassez de áreas públicas bem localizadas e adequadas ao uso, o interesse público na desafetação e na venda é discutido caso a caso, após consulta dos órgãos técnicos competentes, bem como das secretarias que possam ter interesse no uso da área (UNGARETTI, 2017). Por exemplo, pode-se justificar a ausência de interesse na manutenção

⁴ Os bens de uso comum do povo são aqueles que podem ser usados livremente pelo povo, mas sem obrigatoriamente oferecerem um serviço gratuito, como por exemplo, as ruas, parques, praias, praças e, inclusive, rodovias pedagiadas.

⁵ Os bens de uso especial são os que têm destinação pública específica e são designados a serviço ou estabelecimento da administração pública federal, estadual e municipal, inclusive suas autarquias, e não podem ser usadas livremente da mesma maneira que os bens de uso comum. Tem como exemplos as repartições públicas, museus públicos, hospitais e cemitérios. Há uma vinculação jurídica necessária entre o bem e o serviço público que abriga, por exemplo, uma universidade estadual.

⁶ Os bens dominicais são aqueles que não têm destinação ao uso comum ou especial, mas não deixam de dever ter uma destinação específica de interesse público. Podem ser utilizados pelas pessoas jurídicas de direito público competentes em qualquer ocasião, além de poderem ser alienados.

de áreas remanescentes de desapropriação cujas características inviabilizem o aproveitamento isolado do lote.

Ainda no âmbito do Município de São Paulo, a Lei Orgânica determina não só que a destinação das terras públicas ao uso público é prioritária, como também devem ser atendidos os princípios e normas de proteção ao meio ambiente, ao patrimônio histórico, cultural e arquitetônico (Lei Orgânica do Município, art. 110, §2º). Por fim, também incidem sobre as terras públicas a legislação urbanística, em especial o plano diretor e lei de parcelamento, uso e ocupação do solo.

Percebe-se, portanto, que a classificação e as regras que se aplicam a uma área pública, não é estanque. Além disso, estas classificações também são consideradas limitadas frente à complexidade das relações que extrapolam a dicotomia público-privado, que consistem em associações ou parcerias entre o setor público e o setor privado, ou, ainda, que envolvem entidades públicas com personalidade jurídica privada. Alguns autores apontam a dificuldade em encaixar nos três grupos as áreas que pertencem a entes públicos com estrutura privada, como os de empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas (MEDAUAR, 2013 p. 278; MARRARA, 2007; SUNDFELD, 1995), motivo pelo qual esta configuração tem sido usada para se vender ou transferir mais facilmente áreas públicas (MEDAUAR, 2013).

Está na pauta dos debates atuais, por exemplo, a criação de uma empresa pública, a Bairros do Tamanduateí S/A, que seria a responsável pela gestão da Operação Urbana de mesmo nome (LE MOS; ROMEIRO, 2017), um exemplo deste tipo de interpretação: um modelo misto de empresa pública com poderes públicos como os de desapropriação e com poderes privados, como os de alienação, que não explicita as regras ligadas ao regime público a que estes imóveis estão sujeitos, nem a necessidade de desafetação e alteração na classificação destes para que possam ser incorporados na empresa e alienados, sinalizando para seu tratamento como se fossem áreas privadas.

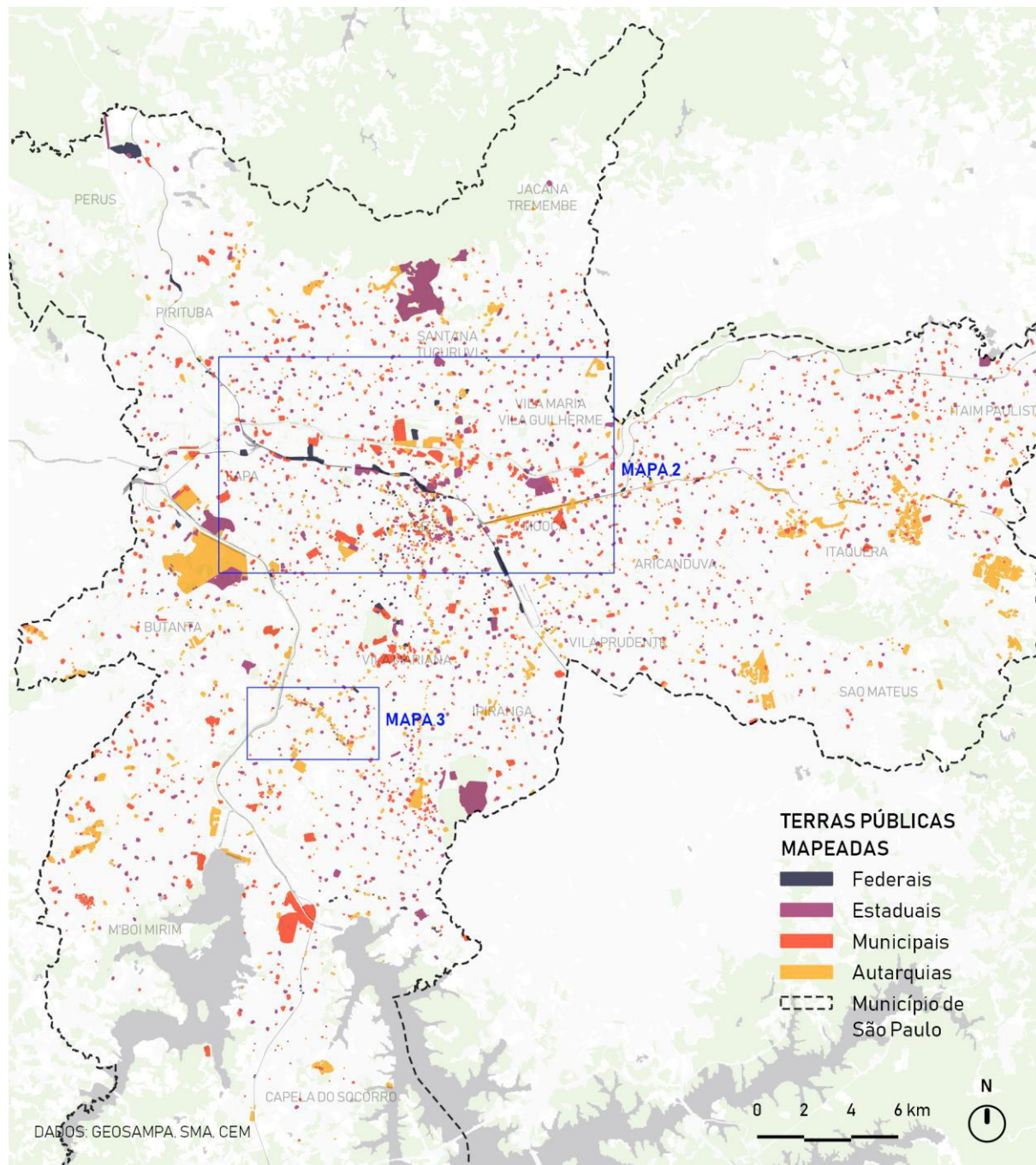
Diante do silêncio na legislação, pode-se voltar à discussão jurídica doutrinária, em que se depara, mais uma vez, com as diferentes concepções existentes. A tendência da regulação neoliberal tensiona a visão predominante no direito público, apresentada por Medauar (2013, p. 278) no sentido de que as terras pertencentes a empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas se submetem ao regime público de bens, ou seja, dentre outras limitações, têm que ser publicizadas e submetidas aos procedimentos da Lei de Licitações (Lei Federal nº 8.666/1993), ao controle pelo Tribunal de Contas e às sanções por improbidade administrativa. Ou seja, se submetem ao regime público de bens.

4. Terras públicas em São Paulo

Uma investigação sobre os 50 maiores proprietários de terra de São Paulo mostrou que cerca de 14% dos imóveis de São Paulo está nas mãos do poder público – município, Governo do Estado e da União – o que sugere que, se fosse feito um bom planejamento e gestão destes imóveis, seria possível fazer uma relevante reforma fundiária (SANTORO et al, 2018a). No entanto, o que se assiste no território analisado é a ausência de conhecimento organizado, transparente e acessível das terras públicas; a existência de sucessivas denúncias de má destinação de áreas públicas, para usos sem caráter social; a destinação de áreas “sob demanda”, favorecendo de forma desigual os diferentes órgãos públicos e particulares; e frequentes prorrogações das concessões de áreas públicas a particulares, sem planejamento, debate público ou garantia de contrapartidas de interesse público. Ou seja, situações que inviabilizam qualquer análise ampla e não casual de interesse público na destinação das áreas, combinada com a ausência de elaboração de um Plano de Gestão de Áreas Públicas,

como previsto nos últimos Planos Diretores aprovados (SANTORO et al., 2018a; UNGARETTI, 2017).

Figura 1 – Mapas terras públicas em São Paulo, na região central e na região da Operação Urbana Consorciada Água Espreiada





Fonte: Dados GeoSampa, SMA, CEM, obtidos em fevereiro de 2018. Elaboração dos autores.

A atual conjuntura de reestruturação da relação do Estado com o setor privado por meio de novas formas de agenciamento que conformam o Estado-capital (ROLNIK et al., 2018) parece criar ativos financeiros a partir da disponibilização de ativos públicos⁷, um dos quais a terra pública. Neste contexto, o que há de novo no processo de privatização ou desestatização das terras públicas são as diferentes formas de disponibilização do ativo – por meio da licitação, da utilização como garantia às contraprestações das PPPs, da disponibilização dos

⁷ Um exemplo é a proposta da Prefeitura para captar até R\$ 400 milhões de investidores antecipando o recurso que o município vai receber com multas, créditos que serão usados como lastro para emissão de debêntures. Ver Pinheiro, 2017.

mesmos como cotas de fundos de investimento imobiliários ou integralizando o capital de empresas públicas –, e da submissão de seu uso sob as lógicas de rentabilidade do capital – podendo portanto ser objeto de especulação, não serem utilizados ou seguirem subutilizados; e, ainda, podendo remover ou deslocar populações, processos que são considerados como parte do negócio – como será apresentado a seguir.

4.1. Disponibilizar terras públicas para terceiros

Diante desse contexto, marcado pelo desconhecimento do poder público em relação às terras públicas sob sua competência, e pela pressão pela flexibilização do regime de terras públicas, as diversas formas de alienação dos imóveis não parecem fazer parte de uma estratégia de gestão de terras, mas de simples entrada de recursos nos caixas dos governos, em tentativa de resposta à crise fiscal. Nesse sentido, os governos têm justificado a venda de terras públicas utilizando-se de duas linhas de argumentos: (i) os recursos obtidos podem ajudar na arrecadação, representam maior disponibilidade de orçamento; mas, especialmente, (ii) os imóveis são melhor geridos pela iniciativa privada.

Apesar de as justificativas se repetirem, há diferenças de gestão das terras públicas por parte do Governo Federal, do Governo do Estado e do Município de São Paulo.

O Governo Federal dá continuidade à histórica cessão de terras aos particulares, por meio de uma política de titulação em massa e de transferência de terras públicas para particulares⁸ inaugurada pela Lei Federal nº 13.465, de 2017 além de autorizar, por decreto, a privatização de empresas combinadas com o “desinvestimento de ativos pelas sociedades de economia mista federais” (Decreto Federal nº 9.188, de 2017).

Já o Estado de São Paulo, conforme se verá adiante, recentemente colocou uma lista de imóveis à venda, sem explicitamente definir os investimentos que serão possíveis a partir desta arrecadação, mas criando um Fundo de Investimento Imobiliário para a gestão e venda destes ativos. Neste texto vamos desenvolver especialmente esse caso, face ao caráter inovador do modelo jurídico desenvolvido.

O Município, por fim, a partir de 2017, passou a desenvolver de forma bastante incisiva um programa de desestatização justificado na possível eficiência para a gestão dos imóveis municipais e no aumento de receitas que a transferência para o setor privado pode resultar⁹.

4.2. Disponibilizar terras públicas em favor de particulares

4.2.1. Desapropriar terras públicas pelos privados

A desapropriação de terras é considerada um dos principais instrumentos de intervenção estatal na propriedade, amplamente utilizado para a aquisição de terras públicas. É

⁸ Ver Lei nº 13.465/2017, que altera toda a legislação de regularização fundiária e altera hipóteses e procedimentos para a transferência de terras públicas, representa o aprofundamento do quadro histórico de concentração de terras por meio de apropriação de terras públicas. Conforme Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela Procuradoria-Geral da República, “[a Lei 13.465/2017] (...) autoriza transferência em massa de bens públicos para pessoas de média e alta renda, visando a satisfação de interesses particulares, em claro prejuízo à população mais necessitada, o que causará grave e irreversível impacto na estrutura fundiária em todo território nacional, seja por incentivar a ocupação irregular de terras (a ‘grilagem’) e o aumento de conflitos agrários, seja por suprimir as condições mínimas para continuidade daquelas políticas constitucionais. (...) A aplicação da lei impugnada resultará em um dos maiores processos de perda de patrimônio público da história do Brasil, além de promover sensível aumento do quadro de concentração de terras nas mãos de poucos” (ADI 5771, p. 25).

⁹ Para saber mais, ver SANTORO et al., 2018a.

apresentado na literatura ora como “o mais operativo e eficaz instrumento de ação na gestão urbanística” (BREGA, 2014), ora como “o principal gargalo” à efetivação da política urbana (ANNENBERG & DE PAULA, 2016).

Tais características podem elucidar o motivo das tentativas recentes de se viabilizar a desapropriação por particulares, combinada possibilidade de desapropriação por zona: de um lado, apresenta-se o interesse do poder público no aumento da “eficiência” e no cumprimento de prazos na execução da desapropriação, em especial no procedimento de imissão na posse; de outro, o interesse do particular em ter amplos poderes para a transferência do bem de forma compulsória para o proprietário e para os possuidores. A literatura favorável à desapropriação por particulares e à desapropriação por zona, por sua vez, ressalta a possibilidade de ganhos em eficiência econômica (NAKAMURA, 2016).

Com efeito, a Lei de Concessões (Lei Federal nº 8.987, de 1995) prevê que a fase executória da desapropriação (fase que se segue à declaração de utilidade pública ou de interesse social de um imóvel pelo poder público) pode ser realizada por empresas contratadas ou concessionárias, eximindo o Estado dos conflitos fundiários.

No âmbito federal, houve tentativa recente de ampliação das hipóteses de desapropriação por particulares, por meio da Medida Provisória nº 700, de 2015 (“MP”), que previu a desapropriação por zona, a qual incide, também sobre o entorno da área objeto de interesse público. Com isso, amplia a região afetada e valorizada sob posse dos privados. A MP previa também que os bens fossem integralizados em fundos de investimento ou sociedades de propósito específico, autorizava o ingresso de agentes públicos e privados, sem ordem judicial, nas áreas declaradas de utilidade pública, para realizar inspeções e levantamentos de campo, e permitia a simplificação da remoção de assentamentos precários (FRANZONI; HOSHINO, 2016).

Em decorrência de tais previsões, o conteúdo da MP foi bastante criticado por movimentos sociais e técnicos, por entenderem que a possibilidade de desapropriação por particular pode representar uma grave ameaça ao direito à moradia da população vulnerável de perímetros objeto dessas desapropriações (Idem, 2016). Por estes motivos, para FRANZONI e HOSHINO (2016), a abrangência e a subjetividade na aplicação dos conceitos de “utilidade pública” e “interesse público”, resultam no que os autores denominaram de “utilidade público-privada” (Idem, p. 1).

Referida Medida Provisória não foi convertida em lei, motivo pelo qual parou de produzir efeitos. No entanto, no Município de São Paulo a possibilidade de desapropriação por zona e em favor de particulares foi incorporada na modelagem de diverentes projetos urbanos, por meio de decreto ou, em alguns casos, por aprovação legislativa: na OUC Água Branca, na OUC Bairros do Tamanduateí, assim como no Decreto que tratou do Projeto de Intervenção Urbana (PIU), instrumento previsto no Plano Diretor Estratégico de 2014.

Nesse sentido também a lei municipal recém aprovada (Lei Municipal nº 16.703/2017) que trata da concessão dos terminais de ônibus e da respectiva elaboração de Projeto de Intervenção Urbana (PIU) para um raio de 600 metros de cada terminal concedido: prevê a possibilidade de utilização de terras desapropriadas em favor de privados, que poderão explorar comercialmente os edifícios incorporados à concessão, incluindo a possibilidade de venda das novas unidades incorporadas aos terrenos públicos (alteração do art. 5º, II da Lei Municipal nº 16.211, de 2015).

4.2.2. Integralizar terras públicas no capital de empresa pública

A possibilidade de integralizar terras públicas no capital de empresa pública foi prevista na regulação da Operação Urbana Porto Maravilha no Rio de Janeiro (PEREIRA, 2015), bem

como na proposta da Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamandateí em São Paulo (Projeto de Lei Municipal nº 723, de 2015) (LEMOS; ROMEIRO, 2017), entre outros.

Pereira (2015, p. 217) relata que o Presidente da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto (CDURP) do Rio de Janeiro afirmava que os terrenos da área do Porto Maravilha passaram anos abandonados, sem que nunca alguém tivesse se mobilizado para dar destinação ao patrimônio fundiário público encontrado e que,

(...) mobilizar um estoque de terras com essas características para se "alicerçar" uma operação urbana, embora no curto prazo poderia se traduzir em geração de empregos, aumento da arrecadação tributária e atração de investimentos privados para a região, contribuindo para se inverter uma imagem de decadência e abandono, mas significaria também abrir mão do mais significativo recurso de que um governo dispõe para promover políticas urbanas de natureza incluyente: a terra pública em área central – especialmente num contexto de mudança de perfil socioeconômico e valorização imobiliária acelerada.

Pereira (2015, p. 217) também desenha claramente a lógica esperada pela inclusão dos imóveis públicos nesta operação:

A mobilização desse estoque de terras públicas para "alicerçar" a operação urbana mostra que, ao contrário do que afirma o Prefeito Eduardo Paes, o "ativo com que a Prefeitura trabalha" não é apenas a expectativa de valorização futura capitalizada sob a forma de CEPACs. A "fórmula mágica" da operação urbana não teria realizado todos os milagres prometidos caso a engenharia financeira desse projeto tivesse como ingredientes apenas esses títulos de capital fictício, dependendo amplamente de um recurso concreto como a terra pública para que pudesse ser posta em funcionamento.

Com a mesma estratégia, inclusive inspirado na experiência de transformação urbana do Porto Maravilha, o Projeto de Lei da OUC Bairros do Tamandateí (Projeto de Lei Municipal nº 725/2015) estabelece que o capital social da Empresa Bairros do Tamandateí S/A será composto por "glebas e lotes municipais dominiais situados no Perímetro de Adesão da Operação existentes na data de entrada em vigor da lei" (art. 60, parágrafo 1º) e ainda por terras futuramente desapropriadas (art. 64, V e art. 65, VIII). Ainda pode regular as formas de utilização de terras pertencentes ao seu patrimônio com a instituição e participação em fundos de investimento imobiliário. A proposta consiste em um modelo misto de empresa pública com poderes públicos (desapropriação) e com poderes privados (alienação), que não explicita as regras ligadas ao regime público a que estes imóveis estão sujeitos.

Mas, mais do que isso, incorpora os terrenos nas estratégias de gestão urbana que podem, inclusive, envolver especulação imobiliária e processos de valorização que dificultem a implantação de usos menos rentáveis sobre estes imóveis.

4.2.3. Integralizar em Fundo de Investimento Imobiliário do Governo do Estado de São Paulo

O Governo do Estado de São Paulo justifica a alienação de terras públicas como necessidade de "otimizar e racionalizar os recursos públicos disponíveis, por meio da redução de despesa de custeio" (nota do Palácio dos Bandeirantes, de outubro de 2016). Lançou recentemente um site com 267 imóveis que serão licitados, com fotos, imóveis e data das licitações¹⁰.

Segundo o Governo, esta é mais uma iniciativa dentre outras, como a criação de um Fundo de Investimento Imobiliário, que visa "aprimorar a gestão de seu patrimônio" com foco na alienação de imóveis não utilizados e "no ingresso da receita da venda aos cofres públicos"

¹⁰ Disponível em: <<http://www.imoveis.sp.gov.br/>>. Acesso em: 31 out. 2017. Ver também Lima (2018).

(Governo do Estado de São Paulo, 2017, p. 3). O governo estima arrecadar R\$ 113,5 milhões com a venda de bens distribuídos em várias cidades do Estado. A utilização de fundo de investimento imobiliário tem sido uma estratégia para que o Governo do Estado de São Paulo aliene, de forma mais “eficiente” e “privilegiando a integralização [do rendimento obtido] no capital de um fundo”, cujos objetivos não estão delineados, mas parece ser essencialmente a obtenção de recursos financeiros.

Entre abril e maio de 2017, o Governo do Estado de São Paulo abriu consulta pública sobre as Diretrizes para Estruturação e Seleção de Prestadores de Serviço do Fundo de Investimento Imobiliário do Estado de São Paulo, com o objetivo de colher comentários, manifestações de interesse, indicações de parâmetros de custo e remuneração para orientar um edital de licitação pública, bem como apresentar uma lista preliminar de ativos que deveriam compor o fundo. O relatório com as contribuições apresenta dúvidas dos interessados – como a Vinci Partners, o Banco Fator, o Banco do Brasil, Banco UBS, RB Capital, Lefosse Advogados – e manifestações de interesse da Real Price, empresa avaliadora de imóveis.

Em setembro de 2017 a Companhia Paulista de Parcerias abriu licitação para contratação de serviços técnicos especializados para estruturação, administração, custódia e operação de Fundo de Investimento Imobiliário do Estado de São Paulo - FII, que deverá ser responsável pela alienação de ativos imobiliários de propriedade da administração direta e indireta do Estado de São Paulo, “priorizando a eficiência e a otimização do resultado financeiro”. O conjunto de ativos é composto por cerca de 267 imóveis com valor estimado de R\$ 1 bilhão¹¹. Apesar do Estado informar que referidos imóveis foram definidos com base em estudo detalhado, até o momento tais estudos não foram publicizados.

Quase que simultaneamente, a Prefeitura encaminhou projeto de lei que trata da alienação de bens imóveis públicos no âmbito do Programa Municipal de Desestatização permitindo que o Município destine os imóveis à integralização de cotas de fundos de investimento imobiliário ou integralizem o capital social de empresas controladas pelo Município, mesmo que estejam afetado a serviços públicos na área de educação, cultura, saúde, esportes e assistência social, e ficando estes “desafetados para efeitos de alienação ou qualquer outra forma de desestatização” (Projeto de Lei nº 404, de 2017, art. 1º, I e II, § 1º).

Aqui serão identificados alguns aspectos do FII¹² do Governo do Estado que são, hipoteticamente, os motivadores da disponibilização de bens públicos à lógica financeira, organizados segundo algumas estratégias principais.

Uma das estratégias centrais é fugir do processo de alienação estruturado através de leilões públicos de imóveis. Segundo técnicos estruturadores do fundo, os imóveis selecionados já foram colocados à venda em leilões públicos, portanto já estavam desafetados. Os estudos do governo mostraram que na maioria das vezes os leilões públicos têm um ou poucos compradores – face ao fato de que não há nenhum esforço de venda, o pagamento deve ser à vista (ou quando é possível a opção em parcelas 60 meses, elas encarecem muito o imóvel, pois são atualizadas pela tabela *price*), entre outros – e os leilões arrecadaram 9% dos valores ofertados. Ou ainda, em 2017, foram mais de 100 milhões em imóveis colocados à venda e apenas 3 milhões foram arrecadados. Assim, mesmo avaliando o fundo de uma maneira conservadora, facilmente a iniciativa empata com o método tradicional de alienação de imóveis públicos.

As expressões utilizadas mostram que a lógica é a de obtenção de recursos extraordinários. Os entrevistados explicam esta agenda dentro da lógica de ganhos esperada “quando se tem

¹¹ Verificar em: <<http://www.imoveis.sp.gov.br/Home/Fundolmobiliario>>.

¹² Os fundos imobiliários foram criados no Brasil na década de 1990, para atrair recursos, inicialmente de fundos de pensão. Mais recentemente, atraem capitais financeiros globais já que se trata de uma opção de produto financeiro com baixo custo de transação e competitividade internacional.

uma situação fiscal restritiva, todos os entes públicos correm para conseguir receitas extraordinárias, aí que entram as privatizações, as securitizações, e também um programa mais efetivo de alienação de imóveis”. Ainda, a desvalorização do patrimônio público também é compõe este contexto, combinando “um patrimônio imobiliário avantajado no caso de um Estado, muito diversificado, difícil de gerir, e depois um desejo, por parte dos gestores públicos, de fazer caixa, para investir”. O objetivo do fundo, portanto, muito claramente, não é fazer política pública, mas sim alienar imóveis públicos e conseguir recursos.

Este é um argumento que tem relação com a gestão profissional dos imóveis, o Governo espera poder contratar um gestor imobiliário que estude o melhor uso para o imóvel (do ponto de vista de sua rentabilidade), as alternativas como venda ou locação, que faça pequenas reformas para valorizar e “reposicionar” o imóvel antes destas operações. Faça o que o mercado chama de “venda ativa”, que o Estado não pode fazer, face às suas finalidades e o controle de suas ações. Por isso, o fundo tem restrições, não podem entrar novos imóveis, pois a licitação é de um administrador para fazer a venda deste conjunto de imóveis determinado, o objeto da licitação não pode ser alterado.

Também para o Governo do Estado a inclusão dos terrenos no fundo pode antecipar recursos ao Estado. Segundo a proposta, o fundo teria um prazo de 5 anos de duração. Os primeiros imóveis a serem vendidos remuneram a Companhia Paulista de Parcerias, que por sua vez, entrou com o aporte de recursos iniciais para a contratação do gestor¹³. Posteriormente as vendas podem remunerar o Estado, bem como os cotistas. Idealmente, se todos forem vendidos, o Estado pode sair do Fundo nos primeiros anos e o FII pode seguir existindo. Esta antecipação de recursos pode se dar mesmo que estes imóveis não sejam vendidos, decisão que será tomada pela administradora do fundo e não mais pelo próprio Estado.

Para que o fundo atraia interessados, é preciso que o Estado “modele algo que tenha atratividade privada”. Novamente a lógica da rentabilidade se impõe. Esta atratividade pode se dar no conjunto de imóveis que compõe a lista, mas também há expectativas quanto à maior facilidade e velocidade na transação dos ativos, uma vez que quem compra a cota do fundo procura as facilidades desta operação, como a isenção de Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI)¹⁴ e Imposto de Renda (IR), além de não exigir registro em cartório, uma vez que a titularidade do imóvel não sofre alterações. Nesse sentido a conclusão de Rocha Lima ao analisar o processo de vendas de imóveis por meio de fundos imobiliários:

O que num processo de venda comum leva cerca de 60 a 90 dias e consome entre 7 e 10% do valor do imóvel, e no modelo do fundo segue a alta velocidade do mercado de ações e consome apenas 0,5% do valor do imóvel, graças a isenções nos impostos e economias nos processos burocráticos de transferência (ROCHA LIMA *apud* SANTORO; ROLNIK, 2017, p. 414).

Reconhecem que a utilização de um FII no setor público brasileiro é um modelo praticamente inédito, ainda que seja amplamente utilizado no setor privado. E que, pelo fato do FII ser um instrumento bem flexível, ele atende aos interesses do Estado e dos privados.

Segundo os entrevistados, o objetivo não é vender cotas. No entanto, há a possibilidade de em três anos, que o fundo emita papeis no mercado e que o Estado, como cotista, possa se beneficiar da rentabilidade do fundo, podendo alavancar recursos na esfera financeira. Com isso, beneficia-se do fato de que os fundos imobiliários oferecem a possibilidade de ganhos de capital por meio tanto de operações realizadas em bolsas de valores quanto de outras operações envolvendo ativos financeiros. Especula-se que a própria entrada de um imóvel no

¹³ Para o fundo de cerca de R\$ 1 bilhão de reais, estima-se que o aporte inicial seja de R\$ 6 milhões de reais.

¹⁴ Ainda que o ITBI seja pago no ato de incorporação dos imóveis ao fundo, é possível que o Estado negocie com a Prefeitura esta operação.

fundo já valorize este ativo, uma vez que há expectativas de que ele seja transformado para inserção no mercado privado de forma mais rápida e eficiente que são incorporadas no preço.

Não é o caso deste FII, mas algumas ameaças foram apontadas em estudos sobre o tema. Uma delas, é que a possibilidade de dissolução da propriedade em cotas pode aproximar as terras públicas do regime privado de terras, uma vez que torna muito mais fácil sua alienação (por meio da integralização de capital ao fundo público e posterior venda de cotas) e utilização que atenda a interesses privados. Na realidade, a alienação propriamente dita se dá pela integralização de capital. A simplificação está no fato de que é mais fácil alienar da administração direta para a indireta e, depois, para o privado, em vez de alienar direto da administração direta para um privado.

Outra ameaça associada à inclusão dos imóveis em fundos de investimento imobiliários está no fato de ter como base a dissolução da propriedade do imóvel em cotas, desassociando o terreno físico do uso que será dado sobre ele e associando o interesse público a todo o fundo e não a um terreno em particular. Desta forma, um shopping center poderia ser construído sobre um terreno público, desde que o fundo imobiliário ao qual o mesmo terreno pertence estivesse atrelado a um interesse público (a garantia para uma PPP de infraestrutura, por exemplo).

3.2.4. Integralizar em contratos de Parcerias Público-Privadas Habitacionais

Alguns organismos internacionais têm sugerido como um dos mecanismos para destravar a terra a sua utilização como alavanca para produção de habitação a preços acessíveis¹⁵. Trata-se da estratégia de “destravar” terrenos, liberar terras, inclusive as públicas, para fazer moradia em uma localização mais “correta” (MCKINSEY, 2014; UN-HABITAT, 2011, p. 48)¹⁶. O pressuposto, de acordo com os princípios liberais é a aposta no aumento da oferta de um produto para que seu preço baixe. O discurso atual procura “destravar” terrenos que, por motivos diversos, não estão disponíveis no mercado privado de terras: por serem fragmentados ou pequenos, dificultando a construção de um projeto urbano com maior densidade construtiva, por serem terrenos públicos, submetidos ao interesse e ao regime de propriedade público, ou ainda por restrições de zoneamento que desencorajam empreendimentos imobiliários.

Outra estratégia é, com a motivação de fazer habitação, utilizar mecanismos de reestruturação ou estruturação urbana. Um deles, por exemplo, é o *releasing public land*, que consiste em utilizar terra pública não infraestruturada, geralmente avaliada com preços abaixo do mercado, para ser urbanizada ou objeto de novos empreendimentos por meio de parcerias com os privados sob um regime de divisão dos lucros (MCKINSEY, 2014, p. 8-10). Esta é uma forma parecida com a proposta de utilização das terras públicas empregada nas PPPs Habitacionais propostas em São Paulo, nas quais se espera que a Prefeitura e o Governo do Estado disponibilizem terrenos públicos para a construção das habitações, servindo como uma forma de subsídio, enquanto o privado deve reabilitar terrenos em área central ou urbanizar terrenos periféricos.

Na regulamentação das PPPs está presente, ainda, a ideia de usar o patrimônio imobiliário público para constituir garantias às empresas privadas e às PPPs. Em 2004, a lei estadual que regulamentou as PPP apresentou uma primeira lista de imóveis públicos que podiam ser leiloados para gerar recursos para a Companhia Paulista de Parcerias (CPP), juntamente com outras garantias.

¹⁵ Em inglês, *affordable housing*, traduzida aqui como moradias a preços acessíveis. No caso brasileiro o conceito que mobiliza estas políticas é a habitação de interesse social combinada com habitação de mercado popular.

¹⁶ Várias publicações da ONU Habitat tratam de terra e moradia a preços acessíveis. Ver *Affordable housing series*. Disponível em <<https://unhabitat.org/series/affordable-housing-series/>>. Acesso em: out. 2017.

3.2.4.1. Terras públicas como insumo para projetos em PPPs Habitacionais

Atualmente, na Região Metropolitana de São Paulo, há algumas propostas de Parcerias Público-Privadas Habitacionais nas quais a terra pública está sendo utilizada na estruturação da transformação urbana. Estas são a PPP Habitacional do Governo do Estado¹⁷ – Lote 1, Cidade Albor e Lote 2 – e da PPP Casa da Família¹⁸, da Prefeitura de São Paulo – cujos terrenos estaduais e municipais somam cerca de 4 milhões de metros quadrados (ver Tabela 1 que segue) (Mendonça, 2018).

Os dados apresentados nos editais e contratos não quantificam as terras públicas envolvidas nestas operações imobiliárias, apenas apresentam as contraprestações prestadas ao concessionário, anualmente. No primeiro edital contratado, Lote 1 da PPP Habitacional do Governo do Estado, isto se deu inclusive porque alguns dos terrenos não tinham sido indicados quando da assinatura do contrato, sinalizando para o fato destes valores não terem sido computados quando da modelagem econômico-financeira desta parceria.

Tabela 1 – Propriedade e área dos lotes das PPPs em São Paulo

NOME EMP.	SITUAÇÃO	ORIGEM TERRENO (a)	ÁREA TERRENO (m ²)
PPP Lote 1			65.366,00
São Caetano	Unidades entregues	Prefeitura (Cohab)	2.036,00
Glete	Unidades entregues	Estado (CDHU)	2.202,00
Júlio Prestes (Quadra 49)	Em construção	Estado	16.965,00
Júlio Prestes (Quadra 50)	Em construção	Estado	4.275,00
Quadra 37	Em desapropriação	Prefeitura (a desocupar)	5.472,00
Quadra 38	Em desapropriação	Prefeitura (a desocupar)	8.652,00
Quadra 69	Em estudo	Prefeitura	2.320,00
Quadra 77	Em estudo	Prefeitura	1.458,00
República A (Quadra 75)	Em estudo	Prefeitura	1.118,00
República B (Quadra 67)	Arquivado	Prefeitura	-
Mauá (Quadra 60)	Em estudo	Prefeitura	1.970,00
Subsetor A1 Etapa 1 - OUCAB (b)	Em estudo	Prefeitura	18.898,00
PPP Cidade Albor			2.795.449,38
Cidade Albor	Concorrência encerrada	Estado (CDHU)	2.795.449,38
PPP Lote 2			69.131,00
Viaduto Guadalajara	Arquivada	Estado (Metrô)	-

¹⁷ Em 2014 foi assinado o primeiro contrato de PPP Habitacional do Governo do Estado de São Paulo pelo valor estimado de R\$ 1,86 bilhões, com a construtora mineira Canopus Holding S/A, PPP Habitacional SP – Lote 1 S/A, cujo contrato prevê a construção, serviços de pré e pós ocupação e manutenção por 20 anos de 3.683 unidades, distribuídas conforme as faixas de renda previstas em contrato.

¹⁸ A PPP Casa da Família foi anunciada em discussões no âmbito do Conselho de Habitação, no final de 2017, e seu edital lançado em janeiro de 2018. Inicialmente teria potencial para produzir 34 mil unidades sobre áreas públicas e privadas, a partir de aportes de cerca de R\$ 300 milhões (ver Santoro, 2017). Em 23 de janeiro de 2018, foi publicada enfim uma minuta da chamada PPP Casa da Família, organizada pela Cohab-SP. A proposta é dividida em 12 lotes de provisão, atendendo a faixas de renda de HIS 1 (0 a 3 salários mínimos), HIS 2 (3 a 6 salários mínimos), HMP (6 a 10 salários mínimos) e a chamada Habitação de Mercado Cohab – HMC (10 a 20 salários mínimos), a serem construídas em 138 hectares de terras municipais. Muitos dos terrenos eram previstos em intervenções do projeto de intervenção urbana Arco Tietê, arquivado em 2017 (Mendonça, 2018, p.56).

Pátio Belém II	Em consulta	Estado (Metrô)	69.131,00
Casa da Família			1.387.353,38
Lote 1	Em consulta	Prefeitura	309.232,42
Lote 2	Em consulta	Prefeitura	147.141,32
Lote 3	Em consulta	Prefeitura	73.000,00
Lote 4	Em consulta	Prefeitura	30.019,26
Lote 5	Em consulta	Prefeitura	32.552,63
Lote 5 - expansão	Em consulta	Prefeitura	34.547,00
Lote 6	Em consulta	Prefeitura (IPREM e Cohab-SP)	122.453,00
Lote 6 - expansão	Em consulta	Prefeitura	38.900,00
Lote 7	Em consulta	Prefeitura	80.840,00
Lote 7 - expansão	Em consulta	Prefeitura	19.694,00
Lote 8	Em consulta	Prefeitura	18.000,00
Lote 8 - expansão	Em consulta	Prefeitura	
Lote 9	Em consulta	Prefeitura	43.463,75
Lote 9 - expansão	Em consulta	Prefeitura	
Lote 10	Em consulta	Prefeitura	312.160,00
Lote 10 - expansão	Em consulta	Prefeitura	
Lote 11	Em consulta	Prefeitura	25.450,00
Lote 12	Em consulta	Prefeitura	99.900,00
TOTAL			4.317.299,76

Fonte: Mendonça, 2018.

4.2.4.2. Terras públicas como garantia nas PPPs, inclusive na PPP Habitacional

A terra historicamente tem sido considerada como lastro financeiro confiável para hipotecas e outras operações. Desde o governo de Bernardino de Campos no Estado de São Paulo (1902-1904) os imóveis poderiam servir de lastro para hipotecas para fins de crédito agrícola (CASTRO, 2017).

A ideia de usar o patrimônio imobiliário para constituir garantias às empresas privadas nas PPPs está presente na regulamentação das PPPs no Estado de São Paulo desde 2004, quando a lei apresentou uma primeira lista de imóveis públicos que poderiam ser leiloados para gerar recursos para a Companhia Paulista de Parcerias (CPP), juntamente com ações da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp) e recebíveis de concessões rodoviárias.

A função da CPP é garantir o pagamento aos parceiros privados caso a forma primária de remunerá-los não atinja a expectativa de lucro pactuada em contrato. No caso da Linha 4-Amarela do Metrô, por exemplo, o fundo garantidor das PPPs pode ser acionado caso a tarifa paga pelos passageiros não garanta o lucro esperado ao consórcio Via Quatro. Outro exemplo é a PPP Habitacional em que a CPP garante o pagamento, mesmo que haja inadimplência na compra ou nos serviços condominiais (MENDONÇA; ROLNIK, 2017).

Ao longo dos anos, as listas de imóveis para leilões destinados à CPP se tornaram mais frequentes. No entanto, várias ofertas foram frustradas pela ausência de compradores. Uma das principais razões foi justamente a presença de moradores ou ocupações comerciais nas propriedades oferecidas. Isso ocorreu, por exemplo, nas tentativas de leilão de 60 imóveis do Departamento de Estradas de Rodagem (DER), no entorno da Avenida Roberto Marinho (GOMES, 2013), e na Ocupação Ouvidor (VEIGA, 2017), no Centro.

Assim, as terras públicas têm sido utilizadas como lastro, mas para isso preferencialmente tem que estar desocupadas para atraírem investidores privados para os leilões. No portfólio de imóveis da capital, pelo menos 42 áreas têm algum tipo de ocupação, e a venda das terras

pelo fundo imobiliário previsto pelo Governo do Estado não resolve o destino das famílias que vivem nos imóveis ocupados e pode, pelo contrário, pressionar sua remoção.

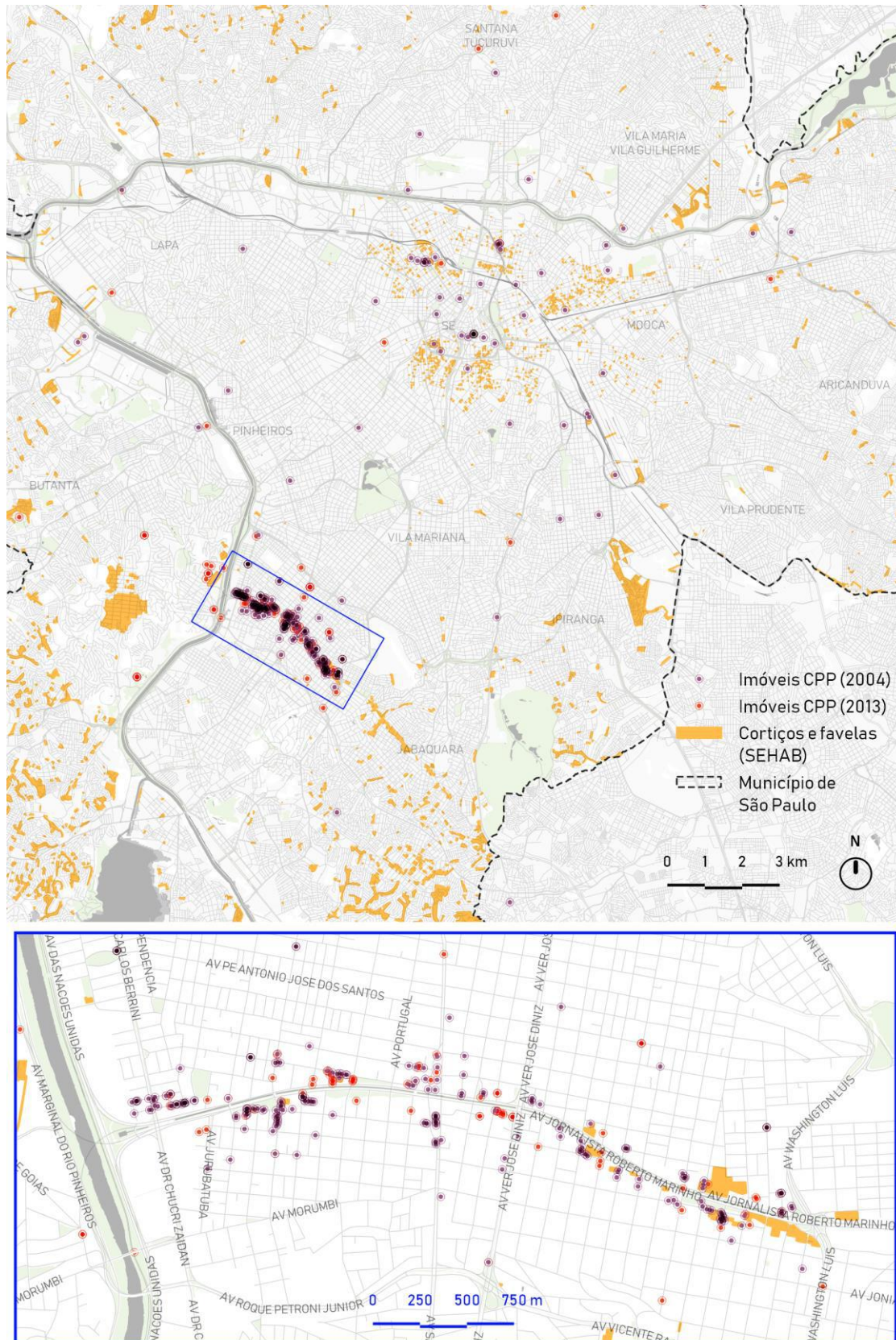
Analisando o portfólio de imóveis que irão compor o fundo, há vários deles que poderiam ser vendidos sem prejuízo a outras formas de uso que atendam o interesse público, como é o caso de vagas de garagens em prédios. No entanto, grande parte poderia ser útil às políticas públicas. Tal constatação se agrava na medida em que, conforme o mapeamento feito pelo LabCidade, é possível notar a concentração de imóveis destinados ao Fundo Imobiliário na região da Operação Urbana Água Espreada, uma das frentes de expansão do chamado “complexo imobiliário financeiro” da capital. Naquele local, foram removidas milhares de famílias nos últimos vinte anos e, até hoje, cerca de 3 mil delas ainda recebem auxílio-aluguel – esse número corresponde a 10% do total de famílias que recebem o auxílio em toda a cidade. Seguindo a mesma lógica de gestão das terras públicas já descrita, a Prefeitura comprou vários terrenos na região para atender às famílias removidas da área da referida Operação.

Dessa forma, ao abdicar de terrenos públicos, o Governo do Estado abre mão da sua capacidade de estabelecer políticas territoriais ou, até mesmo, de prover serviços básicos como habitação, áreas verdes, postos de saúde e outras demandas futuras das regiões onde estão localizados tais imóveis.

O patrimônio público deixa, assim, de ser um instrumento de política urbana para tornar-se mais uma ferramenta para abrir frente de expansão aos produtos do mercado financeiro e imobiliário, utilizando estratégias do mercado de capitais para garantir o equilíbrio econômico de PPPs.

A grande contradição consiste no seguinte: ao servirem como lastro das PPPs, as propriedades ocupadas por famílias vulneráveis são leiloadas (como as encontradas nos imóveis do DER na região da Operação Urbana Consorciada Água Espreada), resultando na remoção das famílias para dar lugar a edifícios corporativos e a usos considerados mais rentáveis na região. Ironicamente, este recurso poderá servir para arcar com as contraprestações da PPP Habitacional do Governo do Estado, que pretende construir novas unidades para atender aos que necessitam, nem sempre as mesmas famílias e certamente não no mesmo lugar onde a terra é cara. Desapropria-se para ofertar moradia, admite-se os altos preços do mercado e produz-se em áreas mais afastadas e longe de onde a população mora, população esta que teria direito de ficar onde estava antes deste ciclo se fechar.

Figura 2 – Mapa com imóveis da Companhia Paulista de Parcerias e imóveis em cortiço e favelas



Fonte: SANTORO et al., 2018. Elaboração: Pedro Mendonça/LabCidade FAUUSP, jan. 2018.

3. Considerações finais

A uma crescente regulação da terra pública feita para que esta esteja disponível, possa ser alienada ou concedida aos privados de forma rápida e fácil, disponibilizando-as ao mercado, às lógicas de apropriação de renda, sem garantia do cumprimento do interesse público na sua utilização, em São Paulo, reforça a hipótese do trabalho e da literatura, que a terra pública está sendo utilizada com base nas possibilidades de ganhos associados ao seu valor de troca e não ao seu valor de uso configura a sua inserção em um processo mais amplo de financeirização.

4. Bibliografia

BATTAGLIA, L. Cadastros e registros fundiários: a institucionalidade do descontrolado sobre o espaço no Brasil. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Pós-Graduação em Estruturas Ambientais Urbanas. São Paulo, 1995. 300p. Disponível em: <http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/c_deak/CD/2pesq/1orient/1995battaglia/1995bataglia-tese.pdf>. Acesso em: out. 2017.

BRUNO FILHO, F. G.; DENALDI, R. Parcelamento, edificação e utilização compulsórios e a função social da propriedade: um instrumento (ainda) em construção. Revista Pós, v.16, n.26, São Paulo, 2009.

CASTRO, A. S. A lei de perímetro urbano e seu impacto no desenvolvimento da cidade e do campo: análise do município de Ribeirão Preto (SP). Dissertação (mestrado – Programa de Pós-graduação em Direito). Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, 2017.

CHRISTOPHERS, Brett. The state and financialization of public land in the United Kingdom. Antipode, v. 49, n. 1, p. 62-85, 2017.

COSTA, F. C. A ociosidade imobiliária e o processo de implementação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios: o caso dos imóveis não utilizados nos distritos centrais de São Paulo. Dissertação de mestrado. São Paulo: FAU-USP, 2017.

FRANZONI, J. A.; HOSHINO, T. A. P. Parceiros da desapropriação: a MP 700 e a invenção da utilidade público-privada. ObservaSP, postado em 02 de março de 2016. Disponível em: <<https://observasp.wordpress.com/2016/03/02/parceiros-da-desapropriacao-a-mp-700-e-a-invencao-da-utilidade-publico-privada/>>. Acesso em: out. 2017.

GENTILE, R. Doria admite mudar arquitetura do Pacaembu para viabilizar concessão. Folha de S. Paulo, 28/04/2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/04/1879365-doria-admite-mudar-arquitetura-do-pacaembu-para-viabilizar-concessao.shtml>>. Acesso em: nov. 2017.

GOMES, R. Justiça barra tentativa de Alckmin de vender terrenos com 400 famílias dentro. RBA, publicado 11/09/2013. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2013/09/justica-barra-tentativa-de-alkmin-de-vender-terrenos-com-400-familias-dentro-9149.html>>. Acesso em: out. 2017.

HAILA, A. Urban Land Rent: Singapore as a Property State. Oxford: Wiley-Blackwell, 2016.

HARVEY, David. A justiça social e a cidade. São Paulo: Hucitec, 1980.

- _____. Os limites do capital. Boitempo Editorial, 2015. Publicação original de 1982.
- HOLSTON, J. Legalizando o ilegal: propriedade e usuração no Brasil. RBCS nº 21, fev 1993. Disponível em <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_21/rbcs21_07>. Acesso em: out. 2017.
- LEMOS, L. L.; ROMEIRO, P. S. Bairros do Tamanduateí, São Paulo: interesse público ou garantias para o privado? Artigo apresentado no XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. São Paulo, 22 a 26 de maio de 2017.
- LEMOS, L. L.; UNGARETTI, D. Cheque em branco para Doria: PL autoriza vender terra pública! ObservaSP, postado em 10 de julho de 2017. Disponível em: <<https://observasp.wordpress.com/2017/07/10/cheque-em-branco-para-doria-pl-autoriza-vender-terra-publica-2/>>. Acesso em: out. 2017.
- LIMA, J. D. de. Como São Paulo está criando o primeiro fundo imobiliário público do Brasil. Nexo Jornal, 06 abr. 2018. Disponível em <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2018/04/06/Como-S%C3%A3o-Paulo-est%C3%A1-criando-o-primeiro-fundo-imobili%C3%A1rio-p%C3%BAblico-do-Brasil>>, acesso 14 abr. 2018.
- LIMA, R. C. Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas. Goiânia: Ed. UFG, 2002.
- MARQUES NETO, F. P. de A. Bens públicos: função social e exploração econômica – o regime jurídico das utilidades públicas. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.
- MARRARA, T. Bens públicos domínio urbano infraestruturas. Editora Fórum, 2007.
- MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE. A blueprint of addressing the global affordable housing challenge. Executive summary. October 2014.
- MEDAUAR, O. Direito administrativo moderno. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2013. (cap. 12 – Bens públicos, p. 274-304).
- MENDONÇA, P.; ROLNIK, R. Governo do Estado especula com patrimônio imobiliário público. ObservaSP, postado 1 de setembro de 2017. Disponível em: <<https://observasp.wordpress.com/2017/09/01/governo-do-estado-especula-com-patrimonio-imobiliario-publico/>>. Acesso em: out. 2017.
- MENDONÇA, P. H. R. A mobilização de terrenos públicos para a estruturação das Parcerias Público-Privadas de Habitação na Região Metropolitana de São Paulo. Relatório parcial de Pesquisa de Iniciação Científica. São Paulo: FAPESP, FAUUSP, jan. 2018.
- MOREIRA, F. A. Da lama ao caos: notas sobre o reconhecimento de direitos em Terras da União. In: XVII ENANPUR. São Paulo: ANPUR, 2017. Sessão temática 2.7 Estado, Planejamento e Gestão do Território em suas Múltiplas Escalas.
- NAKAMURA, A.L.S. Desapropriações nas parcerias público-privadas (PPP). In: Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito/UFRGS. Vol. 11, nº 1, p. 211-246. Rio Grande do Sul, 2016.
- OBSERVASP. Conheça os equipamentos públicos alvo do Plano de Desestatização em SP. Postado em 24 jul. 2017. Disponível em: <<https://observasp.wordpress.com/2017/07/24/conheca-os-equipamentos-publicos-colocados-a-venda-pela-prefeitura-de-sp/>>. Acesso em: nov. 2017.
- PEREIRA, A. L. dos S. Intervenções em centros urbanos e conflitos redistributivos: modelos regulatórios, circuitos de valorização e estratégias discursivas. Tese de doutorado. São Paulo: Faculdade de Direito da USP, 2015.

ROLNIK, R. A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel/ FAPESP, 1997.

ROLNIK, R.; SANTORO, P.F.; MORADO, D.; MEDEIROS, D.; RENA, N.; PEQUENO, L. R. B. (orgs.). Cidade Estado capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo. São Paulo: LabCidade FAUUSP, Fundação Ford, 2018.

SANCHES, A. T. Apropriação ilegítima de terras públicas na República Velha. São Paulo: Editora Árvore da Terra, 2009.

SANTORO, P. F. O papel do Estado na PPP da Habitação de São Paulo, 2014. In <<https://observasp.wordpress.com/2014/11/06/o-papel-do-estado-na-ppp-da-habitacao-de-sao-paulo/>>. Acess 20 nov. 2016.

_____. PPP Habitacional Municipal: falta de informação impede participação efetiva. ObservaSP, 01 dez. 2017. Disponível em <<https://observasp.wordpress.com/2017/12/01/ppp-habitacional-municipal-falta-de-informacao-impede-participacao-efetiva/>>, acesso 14 fev. 2018.

SANTORO, P. F.; UNGARETTI, D.; MENDONÇA, P. H. R. O papel das terras públicas na mobilização do Estado pelo capital em São Paulo. ROLNIK, R. et al. (orgs.). Cidade Estado capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo. São Paulo: LabCidade FAUUSP, 2018a.

SANTORO, P. F.; LIMA, P. H. B. M.; MENDONÇA, P. H. R. Parcerias público-privadas e habitação social: vínculos perversos. ROLNIK, R. et al. (orgs.). Cidade Estado capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo. São Paulo: LabCidade FAUUSP, 2018b.

SUNDFELD, C. A. A submissão das empresas estatais ao direito privado: uma definição histórica do STF. Boletim de direito Administrativo – BDA. Ano XI, n. 5, p. 286-290, maio 1995.

UN-HABITAT. Affordable land and housing in Europe and North America. Nairobi, Kenya: UN-HABITAT, 2011.

UNGARETTI, D. Terras públicas no Município de São Paulo: da ausência de política à política de privatizações. In: Coletânea de artigos do III Seminário Internacional de Governança de Terras e Desenvolvimento Econômico: regularização fundiária. No prelo, 2017. Disponível em <<http://governancadeterras.com.br/2016/wp-content/uploads/2017/06/Ungaretti-2.pdf>>. Acesso: out. 2017.

VEIGA, E. Ouvidor, 63, há 3 anos nas mãos de artistas. O Estado de S. Paulo, publicado em 17/abril/2017. Disponível em: <<http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,ouvidor-63-ha-3-anos-nas-maos-de-artistas,70001756912>>. Acesso: out. 2017.

ZANCHETA, D. Juiz barra cessão de área pública a clubes. O Estado de S. Paulo, 20/10/2013. Disponível em: <<http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,juiz-barra-cessao-de-area-publica-a-clubes,1087910>>. Acesso: out. 2017.

seminário internacional



**FINANCEIRIZAÇÃO
E ESTUDOS URBANOS:**

**OLHARES CRUZADOS
EUROPA E AMÉRICA LATINA**

“Real Estate Valuation and Influence on Spaces – Germany, Spain and Mexico in a Debate on Accounting Techniques”

Eugenia Winter, PhD Candidate, Institute of Human Geography –
Goethe University Frankfurt, euge@stud.uni-frankfurt.de

Abstract

This work presents the preliminary results of the case study on German financial institutions adopting both International Financial Reporting Standards (IFRS) and national valuation standards, which are actively playing a huge role in the Spanish and Mexican real estate market through the reconstruction of real estate value as an investment product, in order to identify the impacts of real estate valuation on city spaces in a global context. *This paper shows the preliminary results for Mexico, specifically Mexico City.* The research focuses on the debate over accounting standards and techniques from the perspective of real estate valuations. The accounting and valuation techniques interact with the continuous changes in the markets, influenced by the economic-financial crisis, the response to it is translated into privately-oriented regulators and investments. The creation of real estate values is part of the interaction. Since the global financial and economic crisis, there has been increasing interest in comparative valuation techniques, with the IFRS embodying a “manageable and comparable” global information instrument. Central to this, is the attempt to classify real estate as an investment product and the extent to which this can be supported by valuation/accounting techniques. This raises the question of the relationship between IFRS and national real estate valuation standards. Against this background, this work examines the process of property valuation within the framework of IFRS through a comparison between national valuation/accounting standards and its *coloniality* background. In addition, the cultural geographies of economies serve as the framework and the concept of financialization, as the timeline perspective.

Keywords: Financialization, accounting techniques, real estate, *coloniality*, space.

Real Estate, Accounting and Valuation: An Introduction

Accounting and valuation techniques interact with the continuous changes in markets and with the influence of and response to, the economic, financial and debt crises, i. e. privately-oriented regulators and investments. The creation of real estate valuations is part of this interaction. Due to the global financial and economic crisis, with its origins in the US real estate market, there is a growing interest in methods of valuation and the determination of real estate prices, as well as forms of valuation of real estate properties (cf. ARENTZ et al. 2010, p. 1). This interest is linked to internationalization, globalization and financialization processes which have led to the opening of national and local real estate markets to global investments. Real estate has become an investment product which requires comparable valuation and accounting techniques (VAT)¹ (HEEG 2004; PERRY & NÖLKE 2006; MILBERG 2008; SCHARMANSKI 2009). International Financial Reporting Standards (IFRS) are an international response to the search for a manageable and comparable, global reporting tool. IFRS's central requirement is the modelling of future profits, which in turn forms the basis for global investments because it allows the profitability of individual properties and markets to be assessed. In addition to the application of IFRS, property transactions continue to be influenced by local standards. The complex constellation of global and local VAT is relevant to the valuation of real estate. Recent research shows how valuation accounting practices create new asset classes (spaces) in an institutionalized context (cf. OUMA & BLÄSER 2015; NÖLKE 2014).

On the one hand, this work is based on the concept of financialization as a temporal perspective and, on the other hand, it is complemented by an analysis of the cultural biography of things approach (KOPYTOFF 1986).

This thesis project investigates the extent to which VAT influence the values and real estate spaces² of cities, as well as the scope and role played by VAT in the creation of real estate values as financial assets and investment spaces. Furthermore, possible tensions and interdependencies between local and global VAT are analysed from the colonial perspective.

Research question and hypothesis

Previous studies on valuation and accounting techniques (VAT) showed the tensions between local and international guidelines with an institutional-level focus (NÖLKE 2014; NÖLKE & PERRY 2007; PERRY & NÖLKE 2005, 2006; BOTZEM 2010). Other studies analysed the relationship between accounting and financialization (FROUD et al. 2006; BOYER 2007; ARNOLD 2009a, b; POWER 2009). In accordance with these critical studies, this project argues that the adoption of global accounting standards has legitimised financialization, the world economy and neoliberalism (BOYER, 2007; NEWBERRY & ROBB 2008; HOPWOOD, 2009; MCSWEENEY 2009). This paper understands accounting standards as an important driving force for financialization processes (NÖLKE & PERRY 2007; PERRY & NÖLKE 2005, 2006; NÖLKE 2014). Financialization encompasses the growing dominance of financial actors, markets, practices, measurements and narratives at different scales (AALBERS 2017). For real estate, this means that it has been converted from a commodity into a financial product (cf. HEEG 2013, p. 82). In the course of the financialization process, VAT became

¹ This concept includes IFRS as local-national accounting and valuation standards and techniques (calculation and software applications).

² For this work, space must be understood as a construction, that is, as a symbolic space interpreted socially, economically and politically.

"natural" and indispensable. In this context, the financialization of real estate is defined as a time line in this work. This assumes that the different methods of valuing real estate, especially as a financial asset, were not developed in a vacuum, but in a strategic socio-economic-political context and time. An analysis from the perspective of the cultural biography of things, mainly considers the creation of value in relation to a thing's "historical cycle of value" and to a lesser extent, the influence of techniques, although some studies debate the problematic use of protected origin labels for regional food products and their value generation (ALLEN & GERMOV 2010; GREGSON ET. AL 2010; LANE 2014; APPELGREN & BOHLIN 2015; APPADURAI 1986; KOPYTOFF 1986; WELZ 2014), however, the influence of the intervention of valuation techniques on the historical value cycle has not been analysed to its full extent. An overview of the current state of research shows, on the one hand, that real estate valuation modelling studies are often limited to a meso-level and a few individual instruments such as some real estate companies' Excel calculation tables and their practices (VORMBUSCH, 2012; OUMA & BLÄSER 2015, p. 225), or, on the other hand, do not consider the different accounting techniques' valuation methods in a local/international relationship in the global context. This project examines the extent to which valuation/accounting techniques create real estate value and space in cities, as an investment-friendly product. This work's thesis assumes that technical instruments, such as valuation/accounting techniques, not only predict and "produce" a good's profitability, which is integrated into a given value system, but also influence the meaning of space. The theoretical and empirical framework derives from the gap identified in the current state of research. Thus, this research uses cultural economic geography (BERNDT & BOECKLER 2007; 2009); analysis in this context, means examining how spaces and places are produced by economic practices. This approach is complemented by the cultural biography of things perspective (KOPYTOFF 1986). With the support of this conceptualization, the evaluation process will be reconstructed through empirical work.

In the Field

The aim of the research is to open a critical, scientific debate on human geography in the context of accounting and valuation techniques and their influence on spatiality in cities. Based on the approaches described above, the theoretical framework for addressing the question, is outlined. This is the basis for a fieldwork phase in which expert interviews, document analysis, city archive research and participant observation will be conducted. The investigation is divided into three stages and the empirical stage is further differentiated into three phases. The third phase of the empirical stage deals with the biographies of things, which includes examining the different process phases, contexts and meanings of accounting and valuation techniques for real estate. The first stage analyses the theoretical understanding, significance and interrelationships of VAT in property valuation. This provides a basis for the empirical reconstruction of the property valuation, which will be analysed in the second stage, using expert interviews and participant observation. The perspectives and assessments of actors participating in the field (or as CALLON & RABEHARISOA put it in 2003, p. 193: "research in the wild") will be researched.

The Case of Mexico: Mexico City

Mexico, as a centre of real estate interests, dates back to the signing of The North American Free Trade Agreement (NAFTA) in 1994. This agreement made the increase in economic and market internationalization and the increased demand for modern real estate facilities (office,

retail, industrial, logistics, etc.), possible (cf. SCHARMANSKI 2009, p. 228). Skyscraper projects began in the 21st century.

This work's empirical sample focuses on reconstructing the valuation process of real estate properties forming part of the real estate funds belonging to German financial actors in Mexico City.

A short recent historic urban view

A trend has been observed in Mexico City since the nineties, when an important change took place; Mexico City began to deindustrialize when many companies started to close, which began the transition into an urban economy. Companies in traditionally industrial areas, began to transform so that they now provide services. This phenomenon, which began in the 1990s, has not yet reached its peak. The city began to see a series of simultaneous changes in public policy, for example, the promotion of re-densification policies. The government began to promote vertical constructions on the emptied spaces. The promotion of markets for offices, shopping centres and mixed-use complexes, began at this time in different parts of the city, especially in those areas that are de-industrialized and have large territorial reserves. This transformation can be observed in the shift from an industrial economy to a service economy. Actually, many other places are being modernized (cf. DELGADILLO 2016; cf. GUTIÉRREZ CHAPARRO 2009, p. 62). They were neighbourhoods dating from the early twentieth century, which are being revalued and now attract groups such as yuppies, this has become a symbolic environment, like Roma, Condesa and Reforma.

From Capital Monopoly to Financialization-Time, Real Estate and Coloniality

The process mentioned above was accelerated by the internationalization of the real estate market in early 2000 (SHARMANSKI 2009). Following the evolution of this market, the real estate sector alone generated around 12 per cent of the country's Gross Domestic Product (GDP)³ in 2015, from the work of less than half a million people (cf. Morales 2016, p. 260). However, this growth involves different situations and mechanisms which have paved the way for the financialization of the Mexican real estate industry.

The financialization of capital, dominated by international and large Mexican (capital) monopolists, is manifested in Mexico in growing indebtedness⁴, the dynamics of the stock market, the importance of the financial sector, the economic structure and wide-spread money laundering. The country's financial sector is controlled by foreign capital. This owns 75% of banks and more than 45% of the resources in the country's workers' retirement pensions, which are administered by the so-called Afores (Retirement Funds Administrators. Spanish: Administradoras de Fondos para el Retiro), are controlled by foreign capital, together with more than half of the insurance sector (cf. *ibid* p. 259 - 261).

Between 1995 and 2000, Infonavit (Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores is the Mexican federal institute for worker's housing) made progress in establishing new co-financing products and began a new era of coordination with developers, promoters and private banks, which, since the end of the last decade of the 20th century, have been mainly foreign banks. In the first fifteen years of this century, two processes stand out in

³ In Mexico, according to the national accounts provided by INEGI, the real estate sector accounted for 11.8% of the national economy in 2015, a weight greater than that of agriculture, oil, mining and electricity (GARCÍA FERNÁNDEZ et. al. 2017, p. 3).

⁴ The foreign debt that began to be treated as complementary to national investment in the 1970s, or a cash-flow problem in the 1982 payments crisis, has definitely become the distinctive feature of the Mexican economy in the last 30 years of the twentieth century (cf. LEVY ORLIK 2016). The Mexican economy has operated as a gigantic global financial center into which huge amounts of external resources enter periodically, but from which even greater amounts flow into foreign capital markets.

the functioning of Infonavit: the growth of co-financing credits, that is to say, the resources of the workers' housing are integrated into a mortgage loan from the transnational private bank, called the Cofinavit credit product, and the financial management of the institute's resources through the creation of financial instruments, such as the Housing Certificates (Cedevis), which are placed on the stock exchange (cf. GARCÍA FERNÁNDEZ et. al. 2017, p. 3).

Another fundamental step in the financialization process, is the creation of Fideicomisos de Infraestructura y Bienes Raíces (FIBRAS5), a financial instrument which makes it possible to develop and invest, particularly in offices. FIBRAS are relatively new instruments, listed on the Mexican Stock Exchange (Bolsa Mexicana de Valores - BMV), which allow financing for the purchase or construction of real estate in Mexico (which according to Article 385 of the General Law of Securities and Credit Transactions, can only be through credit institutions). These contracts have different important characteristics, several of which stand out, for example: that seventy percent of the assets of these trusts must be invested in real estate and that ninety-five percent of their annual profit must be distributed to the holders of the said certificates of deposits, who would be the trustees (cf. LUNA GARCÍA 2016).

Another factor that significantly affected the Mexican economy and contributed in part to the process of financialization, was the global crisis which began in the US real estate sector (2007-2009) and has not yet been resolved. This global crisis caused a severe recession in Mexico in 2009 (6.2% decline in the national economy) and continues to reproduce itself in the explosive growth of public debt (foreign and domestic, federal, state and municipal), in the indebtedness of large Mexican groups and in the growth of household debt, of which mortgage debt and consumer debt, via credit cards, are the determining factors (cf. *ibid*, p. 2-3).

The United States of America's influence cannot be ignored. Poulantzas (1976) holds, based on the idea of the imperialist chain's modifications in the relations of the metropolises' capitalists since the end of the Second World War, that a new demarcation line has emerged in the imperialist camp which defines the relations of the European economy with respect to the US economy. The relations between the centre and the capitalist periphery would be of peculiar dependence, neither identifiable nor analogical. U.S. capital's domination of the entire imperialist economy, would be based on the establishment of production relationships which are characterized by U.S. monopoly capital being at the very heart of the other capitalist metropolises and the reproduction of this domination within them. In this way, an "induced reproduction" of US monopoly capitalism would have been constituted within the other capitalist metropolises (cf. POULANTZAS, 1976, p. 44). However, considering this argument in the context of Latin America, Quijano⁶ (1992) points out that with the conquest of the societies and cultures that inhabited what is today known as Latin America, the formation of a world order was begun, which has resulted 500 years later, in a global power that moves the whole planet. This process suggests, the merciless concentration of the world's resources under the control and for the benefit of, the small European minority and, above all, its dominant powers. Although moderated at times, in the face of revolt by those dominated, this has never ceased. Now, during the current crisis, this concentration is happening with a new impetus, perhaps even more violently and on a much larger, global scale. The European dominators and their Euro-American descendants, are still the main beneficiaries together,

⁵ REIT-like structure. FIBRA UNO was the first to be listed on the Mexican stock exchange in March 2011 (LUNA GARCÍA 2016).

⁶According to Aníbal Quijano (1991/2000), since the arrival of the conquerors in what we now know as America, and specifically Latin America, a new pattern of power social, historical, and political relations began to shape social relations into relationships of domination, based on invention, and subsequent exclusion and hierarchization of identities until then new. This pattern of domination, which would later become hegemonic and global, is known as the COLONIALITY OF POWER. This *coloniality* affects every dimension of the social, historical and political, including the subjectivity; and with it the articulation of all the historical forms of control of labor, its resources and its products, around capital and the world market (Quijano & Wallerstein 1992).

with the non-European part of the world, which has never been a European colony, predominantly Japan.

These are power relationships, just like those in the financialization processes, which go with, but also beyond, capitalism.

History of Accounting in Mexico

Originally, accounting existed to record basic needs (cf. HENIO 1992). Over time, it changed not only due to the societal context, but also to meet the particular benefit of some sectors. Although accounting is largely considered to be a technique perfected by Western society, Mexico was no stranger to the knowledge of record keeping before the arrival of the conquerors. The Aztecs had their own form of arithmetic which included fractions of a unit for measuring and recording land. Researchers from the National Autonomous University of Mexico (UNAM) and the University of Wisconsin, United States, analysed two codices which document the agricultural properties belonging to the inhabitants of the city Tepetlaoxtoc near Texcoco (cf. ZORITA 1963; JORGE & WILLIAMS 2008; JORGE et al. 2011). Later, at the time of the conquest, in 1536, the viceroyalty imposed the Casa de la Moneda's accounting system, creating what is considered the oldest accounting book on the American continent (cf. BATIZ-LAZO et al. 2012). The subsequent trend is clearly linked to Western evolution (cf. LAUWERS & WILLEKENS 1994; LEE 2013). This means modifying and adding different instruments and technologies related to specific interest groups. Today, accounting is embedded in society (TINKER 1985; NEIMARK 1990) and at the same time, promotes and supports processes such as financialization (NÖLKE 2006). On the other hand, the creation of accounting standards is another example of the colonial background. These standards are based on the continental and Anglo-Saxon model. As if this were not enough, there is also competition between the models; the International Accounting Standards Board (IASB)⁷ has developed International Financial Reporting Standards (IFRS) which have been adopted by most countries across the world. Mexico has been classified as a country with "weak investor protection", a less developed capital market and higher income management in comparison to Anglo-American countries (cf. LEUZ et al. 2003). In order to compete in the globalized market, Mexico gradually replaced its local GAAP for IFRS. After a convergence process from 2006 to 2011, Mexican listed companies were required to adopt IFRS in 2012 (see Martinez 2015, p. 5; IFRS).

Financialization of Real Estate in Mexico: a Preliminary Conclusion

The historical background of the creation of needs, which gave rise to a series of political and economic restructurings, gave way to the new logic in the treatment of real estate. This process was accompanied by the symbolic construction of places linked to the status of the people for whom they were intended. While this work focuses on office buildings which gave a new way of "understanding" real estate value, we cannot fail to mention the valuation of housing. In both cases, the conjunction of the financial actors is the same; the bank representing not only the promotion of the products, but also mediating in the value chain, from the fixing of interests through to the acquisition. However, state participation, by flexibilizations, as well as the promotion and execution of measures leading to the financialization of real estate and housing, is also part of the circuit. The additional symbolic is the discourse towards a "right to financial inclusion", i.e. the possibility of obtaining credit. Other ways of acquiring or using real estate,

⁷ The Anglo-Saxon model is divided into two major "trends", one under the leadership of the International Accounting Standards Board (IASB), a private expert body, and the other under the Financial Accounting Standards Board (FASB). FASB is a US-American accounting body organized under private law that applies the Generally Accepted Accounting Principles (GAAP) (see Sjölander 2009, p. 19).

especially housing, outside the financial circuit, have become an outdated issue. Another important point to note is the particular effect of the *coloniality* background in the financialization process. This ranges from the creation of the VAT which are currently implemented, to the actors which have decision-making power in the real estate valuation circuit, as well as in the financial sector.

Table 01

Reforma in focus

The Paseo de la Reforma is the most important and emblematic avenue in Mexico City. Originally, it was called Paseo de la Emperatriz or Paseo del Emperador, as its layout was commissioned by Maximilian I of Mexico during the Second Mexican Empire. After the triumph of Benito Juárez's government over the latter, and the restoration of the Republican government, it was renamed Paseo Degollado in honor of Santos Degollado. After Juárez's death, Sebastián Lerdo de Tejada's government consolidated its current name in honour of the process known as Reforma (MARTÍNEZ ASSAD 2005; MELGAR VALDÉS 2017). Approximately 14.7 km long, it runs from the western areas of Cuajimalpa and Santa Fe, through the Lomas de Chapultepec, Polanco and the Bosque de Chapultepec to the centre, to reach the Zona Rosa and the Colonia Juárez, the historic centre and north towards Tlatelolco and the beginning of the Calzada de Guadalupe and Misterios⁸.

Picture 01 – Map, Reforma in triangle

How has Reforma changed?

Reforma has had a controversial historical development. It is an avenue that connects Chapultepec Castle with the Zocalo in the centre of Mexico City. When Mexico lost the war against the French, the French sent an Emperor, Maximilian of Austria, who settled in the castle of Chapultepec. His wife, Carlota, asked him to build an avenue which would connect Chapultepec Castle with the Zocalo, as a modernization project. At this time, about 1865, the city was only the centre and a few streets. The castle which was the emperor's residence, was located outside of the city. The avenue is now called Reforma, in honour of the Reforma laws passed by President Benito Juárez, which dismantled the land, taking control of the land away from the church and the landowners and giving it to the people, which was a very important historical event. Thus, the city grew, and the avenue was originally lined by the houses of the city's elite and rich people. It began to undergo an initial transformation in the 1950s and 1960s, but the greatest transformation took place in the 1970s. Originally, the business centre was in the historical centre, but when this area began to decline, the mainly banking, businesses moved to Reforma. More international banks also began to arrive at that time. It was a very attractive area; hotels and restaurants were created for visitors from other countries. An earthquake in 1985 knocked down some buildings and some cinemas and served to promote urban regeneration projects. Where the cinemas had been they created buildings, offices. The city was generating the need for services for producers and created the whole market for offices and hotels. Mostly, these were financial and banking services. There was a lot of property speculation in these areas, as the financial core of the city is a corridor, which could

⁸Historia del Transporte: Paseo de la Reforma

http://www.setravi.df.gob.mx/wb/stv/paseo_de_la_reforma/_rid/77?page=2
(Archiv: https://web.archive.org/web/20130930123911/http://www.setravi.df.gob.mx/wb/stv/paseo_de_la_reforma/_rid/77?page=2 26 Dec 2010 - 30 Sep 2013) (accessed Januar 11, 2018).

extend to Santa Fe where the big corporations are located. The advantage that it has over Santa Fe, is its proximity to the centre, which Santa Fe, being a peripheral area, does not have. The Reforma has the advantage of the idea of centrality, which together with the nightlife in all that area, is very important. It's not simply the avenue, but what it generates around it. (cf. JC – Geograph, 6th March 2018)⁹.

Picture 02 – Old Reforma view

What happens around Reforma?

What is Reforma and what are the nearby Colonias (Neighborhoods), such as Cuacthémoc or Colonia Juarez, which emerged at the beginning of the last century, in the early 1920s, if they are not the first part of the fairy-tale, western Mexico City. Then it was characterized by a middle-income population zone. However, a different trend was seen in the middle of the last century, and a large part of the population relocated to Polanco, and to other areas in the western part of the city. So, a certain mix begins to exist in this area; not a low-income population, but if another population arrives with other incomes, also not necessarily a population with average incomes, so that a mixture begins to appear in these Colonias. Because of this, an interesting real estate dynamic, targeted at high-income populations, began after the 1985 earthquake, around the 1990s. So what's going on? These areas are being hit hard. Reforma is a space that has been valued highly in recent years. The investments that are being made there are intended for consumption by high-income residents. Both are generating consequences such as displacement (cf. LS- Geograph, 10th March 2018).

The neighbourhood shows two important historical periods; the French colonial power and the period of re-vindication from which the avenue takes its name. After the natural disaster, a trend is being observed which modifies the real estate sector, which is being opened up to the international market.

Tracking VAT in Mexico City - The Valuation of “Skyscraper A” in Reforma

In the participatory, observation phase, the valuation process was followed by accompanying the valuation process with the German entities¹⁰. This process is complemented by the collection of data by Mexican experts. The process of the “Skyscraper A” (in this example) valuation, begins with the local inspection by the visiting expert group in Mexico, which represents the first phase of the value definition circuit.

The VAT process summarizes data such as a property report (taken from the building inspection), leasing situation, cash flow, business plan, monthly report, etc. To this is added the expert's documents, such as Real Capital Analytics Database (RCA) and regional property market information. The determination of the market value (market value), in accordance with § 194 BauGB, is based on the Real Estate Valuation Ordinance (Immobilienwertermittlungsverordnung) (ImmoWertV). The central value concept of the English RICS “RedBook” and the TEGoVA “BlueBook” (The European Group of Valuer Associations) and IAS (International Accounting Standards) is the market value, which corresponds in content to the market value according to § 194 BauGB. The VAT process

⁹ All interviews have been anonymised, especially at the request of the financial actors.

¹⁰ Here it is important to clarify that this monitoring does not judge the company, but rather seeks to demonstrate the scope of the VAT (pseudo)regulations.

especially shows the international influence on the regulations compared to the practically non-existent, Mexican influence.

In the performance of producing spaces and places through economic practices (BERNDT & BOECKLER 2007; 2009), in this case a high value property, the *coloniality* is visible through the rules and decisions used, as well as the identity of the decision makers, at the international level. This constellation of VAT has become natural and is usually unquestioned.

A Dialog about VAT

Mexico has rules which are not implemented, but the international actors in this context make the minimum effort to implement them. As mentioned above, the international VAT is omnipresent.

“Supposedly there should be a review of the building every three years, a person in charge should review the facilities and infrastructure and report to the delegation that it was made, it was not done...” (Mexican Expert, Mexico City, 5th March 2018).

“Of course, the expert also has to come here to make his own assessment. That means he has to come here and say, ok quarterly rent is so much, but what is actually normal for the market. Is the rent more expensive or cheaper than the market? Is the contract term normal or shorter or longer, in comparison to other properties? How do I assess the situation?” (German Expert, Frankfurt am Main, 12th December 2017).

On the other hand, the most important aspects, especially for international actors, are linked to the international VAT regulations. Historical costs become unimportant. This makes it possible to "reject" them and then in most cases, establish a value much higher (inflated) than the initial cost of the building.

“Lease agreements ... is the most important information for property valuation... Actually, for us as stockholders, the production costs do not really matter. An exception is insurance... Mexico is an earthquake area...” (German Expert, Frankfurt am Main, 11th November 2017).

Closing this discussion, another point which is very often mentioned, is the subjective point of believing what will happen in the future. There is no parameter or calculation factor which takes account of it, apart from inflation factors. However, aspects of the political situation in the region, also of the country Mexico itself, especially in the era of the new 45th President of the United States, remains nebulous. Another important point, which is not in the value factors, are natural disasters, such as earthquakes. To what extent can the technology used in a building, guarantee absolute security?

“For value determination, no matter whether in Germany or Mexico, or elsewhere, there are two essential components: One is income, i.e. rent, the other is capitalisation, real estate investments, can also take the characteristic value or the factor. ...changes ... rents rise and fall... and also the interest rate in the area ... How do I get the interest, how do I get the rent? There are, of course, countless parameters that are included. The first of course is what a tenant is willing to pay in a certain location, which is different in a downtown than in a country location, can also be different in the backyard than the front.... The real estate rates contain ... Inflation expectations, what do I think, always the belief in the future, and how do I think the situation will change in the future” (German Expert, Frankfurt am Main, 20th December 2017).

What does this building represent? How has that representation changed, taking into account the multiple valuation processes since it became part of a real estate fund? What happens in its environment? These points will be discussed in the next section.

The Biography of Things (Real Estate property)

How is financialization classified in terms of commodification? Is this a parallel process or is it an "improved" or an extended version of commodification? This question is theoretically important in order to define the "cultural" (world) order of VAT in which the biographies of the real estate ("Skyscraper A") valuation process are chronologically located.

"For the economist, commodities simply are. That is, certain things and rights to things are produced, exist and can be seen to circulate through the economic system as they are being exchanged for money. This view, of course, frames the common-sense definition of a commodity: an item with use value that also has exchange value. [...] [...] commodities must be not only produced materially as things, but also culturally marked as being a certain kind of thing. Out of the total range of things available in a society, only some of them are considered appropriate for marking as commodities." (KOPYTOFF 1986, p. 64).

In his anthology "The Social Life of Things" (1986), APPADURAI understands a commodity as a complex social form whose production is traced through symbolic operations, social practices and institutions by the co-authors of the anthology, in various societies and historical epochs; commodities as cultural phenomena are by no means limited to societies with a capitalist economic order, or to modernity as a whole. Like Kopytoff's commodification of product, the financialization of real estate is understood as a complex social form whose production is traced through symbolic operations, social practices and institutions and is involved with a sophisticated VAT development. The financialization of real estate occurs in a specific economic and political context. On the one hand, this is what AALBERS (2017) understands as financialization, as historically repeated processes and takes as a timeline starting in the year 1970, the time of neoliberalization, the end of the Bretton Wood system and the crisis of industrialization in Western countries. Another break in its history marks the financial deregulation at the beginning of the 1980s and the associated changes in Wall Street (cf. AALBERS 2017, p. 3). On the other hand, the particular situation of *coloniality*, becomes an invisible form of articulation, in the sense of the beneficial interest in resources, labour and real estate, or the simple fact of being in a place. It is invisible, in the sense that there is no written clause that attests to it, but it is found embedded in society.

Reconstruction of "Skyscraper A" Biography

Another, more focused, approach is to attempt to write the biographies of individual objects (Properties) through the VAT-Process. The differences which define each object connect with the origin, at which the object became an asset class; a part of a real estate fund. The process in which the "Skyscraper A" will become part of a fund, began in 2007. The multiple VAT pseudo-regulations enable it to be classified and negotiated as an investment good. APPADURAI (1986), based on the work of Igor KOPYTOFF (1986), considers goods to be "like people with a social life" and, in order to adequately understand the value of a commodity (financialized), pathways - the entire life cycle of an object, including its form, its use (association) and its trajectory - must be analysed.

Picture 03 – Reforma, View from the Skyscraper A

The treatment of public spaces

The type of urban space created tends to suppress public spaces and create exclusive spaces.

How these projects are being built, these are exclusive and exclusive spaces, regardless of whether they are created or thought of, there may be public spaces within a private investment, so that what is being done totally excludes the population, not just because they cannot enter,

there are also behavioural practices. It's like you don't feel comfortable being there. In an indirect or indirect way, you can be there, and they can tell you, that can't be done, or that can be done. Another is simply...the designs or the way the security circuits are established, this inhibits people from behaving and being there, from really feeling that it is a public space,... in the end it is the investors who decide, who can make use of those spaces (cf. LS-Geograph, , Mexico City, 12th March 2018).

VAT follows its logic without taking into account social factors or historical context.

The valuation experts only see the value of the land, close to Reforma and all the other factors do not count and with this logic, they destroy everything there is. They say it's an area where a square meter is worth millions, so how can we leave a small, 1940s building there? (cf. Woman Architect, Mexico City, 7th March, 2017).

The area of Metro Chapultepec

There was the proposal of the cultural corridor, to reorganize all this space, the project was stopped, the cultural corridor was not carried out anymore. ... there is committed capital there and if the project is not going to be carried out, ... that they will see investments in Chapultepec in a short-term manner, that it will not be seen as a great project, but in the long run, the Chapultepec avenue is going to transform, ... not saying that it's going to look like Reforma, but it's going to... there's an economic dynamic in the neighbourhood,... it's going to change... Cafés, Restaurants, which will be for other types of consumption, linked to those office buildings and Reforma. It is a space where the interest of the real estate sector is located (LS-Geograph, Mexico City, 12th March, 2018).

Table 02

The “Skyscraper A” starts out as a little tall white boy, getting taller and stronger every day. He determines his friends or acquaintances and he makes sure that a certain group of the population doesn't feel comfortable. This analogy is intended to describe the presence of colonialism in these parts of Mexico City.

These spaces represent bubbles in the City, where history shows its colonial past and today this is mixed with financial interests and the invisible bubble is expanded; they have specific links which in one way or another limit the use of space and reserve it to a certain population group.

In this process, the application of tangible rules is also observed, making the bubble visible for a short period of time.

“...they were all removed without any alternative” (Street-kiosk vendor outside the Metro Chapultepec, about street food vendors, Mexico City, 21th March 2018).

However, most of the time there is an invisible bubble for a certain population, it can be observed and experienced when walking along Reforma Avenue.

“Why don't I go there, I don't know, I don't feel comfortable, people look at me strangely and the security come beside of me” (Saleswoman, colonia Tabacalera¹¹, 16th March 2018).

Picture 04 – Colonia Tabacalera

¹¹ Colonia Tabacalera is a working-class district located approximately three kilometers from the Avenida Reforma.

Conclusion

The biography of the selected property has a history and a high valuation, it depends partly on the use of data and history, as well as how the different accounting and valuation process are articulated. Which types of criteria were selected and especially, what kind of valuation logic was employed. The rules and logics that are supposed to make VAT transparent and comparable, facilitated a higher valuation and made a quotation similar to cities such as New York, London and Paris possible. There is a logic to having regulations at different scales; national/local and international. But the supremacy of the regulations for the country in which the company which owns the property is located, as part of its global funds, is striking.

The regulations, in a complex way, facilitated raising the price higher, to keep the values high. The configuration of numbers and regulations creates a livelihood and legitimizes the building's value status. The case sets a precedent for the area in which the building is located. In this way, the expansion of valorisation can be continued.

The valuation involved a systematic collection of numbers and data, which plays with local and international regulations, but is always based on continental or Anglo-Saxon principles. The building's "own" life was given through numbers and decisions. Its biography shows how numbers and regulations are symbolic and are part of the place's valorisation and with it, it drags its history of *coloniality*, which is embedded in a financialization process.

The process of financialization is seen not only as the result of capital expansion, but also as an extension of *coloniality*. It gives us parameters to continue investigating the logical foundation of the international regulatory decision-making systems and decision groups, at different scales. With this, it is important to stress the need to incorporate the ideologies, practices, visible and invisible rules that reproduce *coloniality*, in the analysis.

Bibliography

AALBERS, M. B. Corporate financialization. In: CASTREE, N. ; GOODCHILD, M. F.; KOBAYASHI, A.; LIU, W.; MARSTON, R. A. & RICHARDSON, D. The International Encyclopedia of Geography: People, the Earth, Environment, and Technology 1. Oxford: Wiley, 2017.

ALLEN, M. P. & GERMOV, J. Judging taste and creating value. The cultural consecration of Australian wines. *Journal of Sociology*, v. 47, n. 1, p. 35 -51. 2010.

APPADURAI, A. The social life of things: commodities in cultural perspective. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1986.

APPELGREN, S. & BOHLIN, A. Growing in Motion: The Circulation of Used Things on Second-hand Markets. *Culture Unbound* 7, p. 143-168. 2015.

ARENTZ, O., EEKHOFF, J. & WOLFGRAMM, C. Zur Finanzmarktkrise: Die Rolle der Immobilienbewertung. *IWP Discussion Paper No. 2010/1* Februar 2010. https://iwp.uni-koeln.de/fileadmin/contents/dateiliste_iwp-website/publikationen/DP/IWP_DP_01_2010.pdf (accessed July 24, 2017).

ARNOLD, P. J. Global financial crisis: The challenge to accounting research. *Accounting, Organizations and Society*, p. 803-809. 2009a.

ARNOLD, P. J. Institutional perspectives on the internationalization of accounting. In *Accounting, organizations & institutions: Essays in honour of Anthony Hopwood*, C.S. Chapman, D.J. Cooper & P.B. Miller (eds.), p. 47-64. (2009b).

- BATIZ-LAZO, B., HERNANDEZ BORREGUERO, J. J., MAIXE-ALTES, J. C. y NUNEZ TORRADO, M. Adoption of Double Entry Bookkeeping in Mexico and Spain. *Am. Lat. Hist. Econ* [online], v. 19, n.3, p. 164-205. 2012.
- BERNDT, C. & BOECKLER, M. Geographies of circulation and exchange: constructions of markets. *Progress in Human Geography*, v. 33, n. 4, p. 535-555. 2009.
- BERNDT, C. & BOECKLER, M. Kulturelle Geographien der Ökonomie: Zur Performativität von Märkten. In: Berndt, C. & Pütz, R. (eds.) *Kulturelle Geographien: Zur Beschäftigung mit Raum und Ort nach dem Cultural Turn*. Wielefeld: Transkript, 2007, p. 213-258.
- BOTZEM, S. Standards der Globalisierung. Die grenzüberschreitende Regulierung der Unternehmensrechnungslegung als Pfadgestaltung. *Dissertationen Online*. Berlin: Freie Universität. 2010. http://www.diss.fu-berlin.de/diss/servlets/MCRFileNodeServlet/FUDISS_derivate_000000007292/Botzem_2010_Standards_der_Globalisierung.pdf (accessed April 21, 2017).
- BOYER, R. Assessing the impact of fair value upon financial crises. *Socio-Economic Review* 5, p. 770-807. 2007.
- CALLON, M. & RABEHARISOA, V. Research “in the wild” and the shaping of new social identities. *Technology in Society*, v. 25, n. 2, p. 193-204. 2003.
- CASTREJON, R. Los 10 mejores mercados de bienes raíces en América Latina. 2015. <http://www.businessreviewamericalatina.com/top10/1508/Los-10-mejores-mercados-de-bienes-raices-en-Amrica-Latina> (accessed January 20, 2017).
- CHIAPELLO, E. Critical accounting research and neoliberalism. *Critical Perspectives on Accounting*, v. 43, 47-64. 2017.
- DELGADILLO, V. Ciudad de México, quince años de desarrollo urbano intensivo: la gentrificación percibida. *Revista INVI*, v. 31, n. 88, 101-129. 2016.
- FROUD, J., JOHAL, S., LEAVER, A., & WILLIAMS, K. *Financialization and strategy: Narrative and number's*. London: Routledge, Taylor and Francis, 2006.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, A.; LAGUNES HERNÁNDEZ, A. J.; CASTRO ALQUICIRA, D. & MORALES, J. Infonavit: De instituto nacional de la vivienda para los trabajadores a la financierización hipotecaria del ahorro de los trabajadores. *Cuadernos de trabajadores*, 47 Cenpros. Académicas del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. Cenpros, 2017.
- GREGSON, N.; CRANG, M.; AHAMED, F.; AKHTER, N.; FERDOUS, R. Following things of rubbish value: End-of-life ships, ‘chock-chocky’ furniture and the Bangladeshi middle class consumer. *Geoforum*, v. 41, n. 6. November 2010, p. 846-854. 2010.
- GUTIÉRREZ CHAPARRO, J. J. Planeación urbana en México: un análisis crítico sobre su proceso de evolución. *Urbano [en línea]* v. 12, n. 19. 2009. <http://sociales.redalyc.org/articulo.oa?id=19811644008> (accessed July 25, 2017).
- HEEG, S. Wohnungen als Finanzanlage Auswirkungen von Responsibilisierung und Finanzialisierung im Bereich des Wohnens. *sub/urban, Zeitschrift für kritische Stadtforschung*, v. 1, p. 75-99. 2013.
- HEEG, S. Mobiler Immobilienmarkt? Finanzmarkt und Immobilienökonomie. *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*, v. 2, p. 124-137. 2004.
- HENIO, E. “Accounting Numbers as ‘inscription’: Action at a Distance and the Development of Accounting.” *Accounting, Organizations and Society*, v. 17, n. 7, p. 685-708. 1992.
- HOPWOOD, A. G. The economic crisis and accounting: implications for the research community. *Accounting Organizations and Society*, v. 34, n. 6–7, p. 797-802. 2009.

- IFRS: Use around the world. Who uses IFRS Standards? Mexico. <http://www.ifrs.org/use-around-the-world/use-of-ifrs-standards-by-jurisdiction/mexico/> (accessed October 17, 2017).
- JORGE, M DEL C, WILLIAMS, BJ, GARZA-HUME, CE & OLVERA, A. Mathematical accuracy of Aztec land surveys assessed from records in the *Codex Vergara. Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, v. 108, n. 37, p. 15053-15057. 2011.
- JORGE, M DEL C & WILLIAMS, B. J. Aztec Arithmetic Revisited: Land-Area Algorithms and Acolhua Congruence Arithmetic. *Science*, v. 4, p. 72-77. 2008.
- KOPYTOFF, I. The Cultural Biography of Things: Commodization as a Process. In: APPADURAI, A. (eds.), *The Social Life of Things. Commodities in Cultural Perspective*. Cambridge & New York, Cambridge: University Press, 1986, p. 64-91.
- LANE, R. Understanding the Dynamic Character of Value in Recycling Metals from Australia. *Resources*, v. 3. p. 416-431. 2014.
- LAUWERS, L. & WILLEKENS, M. "Five Hundred Years of Bookkeeping: A Portrait of Luca Pacioli". *Tijdschrift voor Economie en Management, Katholieke Universiteit Leuven*, v. 39, n. 3, p.302. 1994.
- LEE, T. A. "Reflections on the origins of modern accounting". *Accounting History*, v. 18, n. 2, p. 141-161. 2013.
- LEUZ, C., NANDA, D. & WYSOCKI, P. Earning management and investor protection: an international comparison. In: *Journal of Financial Economics*, v. 69, n 3, p. 505-527. 2003.
- LEVY ORLIK, N. Economías dirigidas por las exportaciones y dominadas por el capital financiero en América Latina: el impacto sobre los salarios y los márgenes financieros. In: Estay Reyno, j. (coordinador) *Perspectivas de los Modelos alternativos en América Latina. En el contexto de la crisis capitalista*. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Puebla: Dirección de fomento editorial. 2016, p. 353-384.
- LUNA GARCÍA, J. H. Fibra E el nuevo instrumento de inversión del Gobierno Federal. *Veritas online*. 2016. <https://veritasonline.com.mx/fibra-e-el-nuevo-instrumento-de-inversion-del-gobierno-federal/> (accessed September 13, 2017).
- MARTÍNEZ ASSAD, C. La patria en el Paseo de la Reforma. UNAM. 2005. p. 18.
- MARTINEZ, C. R. The Impact of the Convergence to IFRS on the Accounting Quality in Mexico. 2015. <http://ssrn.com/abstract=2611735> (accessed February 12, 2017).
- MCSWEENEY, B. The roles of financial asset market failure denial and the economic crisis: reflections on accounting and financial theories and practices. *Accounting Organizations and Society*, v. 34, p. 835-48. 2009.
- MELGAR VALDÉS, G. Los Paseos en el siglo XIX. El Paseo de la Reforma. Colegio de Ciencias y Humanidades Plantel Vallejo. **Proyecto INFOCAB PB 301115**, DGAPA, UNAM. 2017. <http://132.248.88.221/historiademexico/vidac/sigloxix/paseoreforma/> (accessed January 11, 2018).
- MILBERG, W. 'Shifting Sources and Uses of Profits: Sustaining US Financialization with Global Value Chains'. *Economy and Society*, v. 37, p. 420-451. 2008.
- MORALES, J. El TLCAN: 20 años que consolidaron un capitalismo neocolonial. In: Estay Reyno, j. (coordinador) *Perspectivas de los Modelos alternativos en América Latina. En el contexto de la crisis capitalista*. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Puebla: Dirección de fomento editorial, 2016, p. 243-278.
- NEIMARK, M. The King is Dead. Long Live the King! *Critical Perspectives on Accounting*, v. 1, p. 103-114. 1990.

- NEWBERRY, S. & ROBB, A. Financialisation: constructing shareholder value. . . for some. *Critical Perspectives on Accounting*. V. 9, p. 741-63. 2008.
- NÖLKE, A. Politik der Finanzialisierung. Zum Wohlfahrtsbeitrag des Finanzsektors in Rechnungslegungsstandards und volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung. In: Heires, M. & Nölke, A. (eds), Politische Ökonomie der Finanzialisierung, Globale Politische Ökonomie. Wiesbaden: Springer, 2014, p. 79-96.
- NÖLKE, A. & PERRY, J. The Power of Transnational Private Governance: Financialization and the IASB. *Business and Politics*, v. 9, n. 3, p. 1-25. 2007.
- OUMA, S. & BLÄSER, K. Räume der Kalkulation, Kalkulation des Raumes. Geographien der finanziellen Ökonomisierung. *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*, v. 59, 4, p. 205-219. 2015.
- PERRY, J. & NÖLKE, A. The Political Economy of International Accounting Standards. *Review of International Political Economy*, v. 13, n. 4, p. 559-586. 2006.
- PERRY, J. & NÖLKE, A. International Accounting Standard Setting: A Network Perspective. *Business and Politics*, v. 7, n. 3, p. 1-32. 2005.
- POULANTZAS, N. "La internacionalización de las relaciones capitalistas y el Estado-Nación" en *Las clases sociales en el capitalismo contemporáneo*. Ed. Siglo XXI, México, 1976.
- POWER, M. Financial accounting without a state. *Accounting, organizations & institutions: Essays in honour of Anthony Hopwood*, Chapman, C.S.; Cooper, D.J. & Miller, P.B. (eds.), p. 324-340. 2009.
- QUIJANO, A. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. In: *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales*. LANDER, E. (eds.) Perspectivas Latinoamericanas. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina, 2000, p. 201-246.
- QUIJANO, A. "Colonialidad y modernidad/racionalidad", *Perú Indígena*, v. 13, n. 29, Lima, 1992.
- QUIJANO, A. "América, el capitalismo y la modernidad nacieron el mismo día". *ILLA*, n. 10, Lima. 1991.
- QUIJANO, A. & WALLERSTEIN, I. "Americanity as a concept or the Americas in the modern world-system". *International Social Science Journal*, n. 134, UNESCO, París. 1992.
- SCHARMANSKI, A. Globalisierung der Immobilienwirtschaft: Grenzüberschreitende Investitionen und lokale Markttransparenzen ; mit den Beispielen Mexiko City und São Paulo. Bielefeld : Transcript. 2009.
- TINKER, A. M. *Paper Prophets: A Social Critique of Accounting*. New York: Praeger, 1985.
- VORMBUSCH U. Zahlenmenschen als Zahlenskeptiker. Daten und Modelle im Portfoliomanagement. In: Kalthoff, H. & Vormbusch, U. (eds.) *Soziologie der Finanzmärkte*. Bielefeld: transcript Verlag, 2012, p. 313-337.
- WELZ, G. Standards und die Herstellung des Ökonomischen. Am Beispiel geschützter Herkunftsangaben für regionale Lebensmittelproduktion. In: Klein, I. & Windmüller, S. (eds.): *Kultur der Ökonomie: zur Materialität und Performanz des Wirtschaftlichen*. Bielefeld: Trankript, 2014, p. 175-190.
- ZORITA, A. *DE Los señores de la Nueva España*, UNAM, México. 1963.

Pictures, Tables and Webs

Picture 01 – Map, Reforma in triangle: ©Archivo Histórico del Distrito Federal. México.

Picture 02 – Old Reforma view: ©Gobierno de la Ciudad de México, Secretaría de Cultura, Museo Archivo de la Fotografía (without date reference).

Picture 03 – Reforma, View from the Skyscraper A: by the Author EW.

Picture 04 – Colonia Tabacalera: by the Author EW.

Table 01: Global Cities. The 2016 Report:

<http://ngkf.com/uploads/filemanager/globalcities/NGKF-global-cities-2016.pdf> (accessed Januar 25, 2018).

Table 02: Source: Based on data from Cushman & Wakefield.

Historia del Transporte: Paseo de la Reforma:

http://www.setravi.df.gob.mx/wb/stv/paseo_de_la_reforma/_rid/77?page=2

(Archiv:https://web.archive.org/web/20130930123911/http://www.setravi.df.gob.mx/wb/stv/paseo_de_la_reforma/_rid/77?page=2 26 Dec 2010 - 30 Sep 2013) (accessed Januar 11, 2018).



**FINANCEIRIZAÇÃO
E ESTUDOS URBANOS:**

**OLHARES CRUZADOS
EUROPA E AMÉRICA LATINA**

Dia 15: 14h-16h

Grupo de Trabalho 2

Agentes e produção da habitação

Local: Auditório Prof. Sérgio Mascarenhas

Debatedor: José Eduardo Baravelli

Níveis e dimensões da alienação da moradia: endividamento imobiliário e contextos de expulsão

Flávia Elaine da Silva Martins

O PMCMV-Entidades e o amoldamento dos movimentos populares à forma de produção financeirizada do urbano

Isadora de Andrade Guerreiro

Há terra para financiar nesse verão: a reposição da expropriação e da violência nos grandes projetos de desenvolvimento econômico no Brasil e uma crítica ao debate sobre a financeirização

Gustavo Prieto

Joana Barros

A produção neoliberal do espaço discutida a partir dos conflitos pela permanência no urbano: uma análise baseada em documentos dos casos das ocupações Pinheirinho e Vila Soma

André Dal'Bó da Costa

seminário internacional



**FINANCEIRIZAÇÃO
E ESTUDOS URBANOS:**

**OLHARES CRUZADOS
EUROPA E AMÉRICA LATINA**

Níveis e dimensões da alienação da habitação: endividamento imobiliário e contextos de expulsão.

Levels and dimensions of housing alienation: real estate indebtedness and expulsion contexts

Flávia Elaine da Silva Martins, Professora do PPGEQ- UFF,
fesmartins@id.uff.br

Resumo

Esta pesquisa busca lançar reflexões sobre os níveis aumentados de endividamento imobiliário que vêm se apresentando nas metrópoles brasileiras. Monitorando a publicação de editais de leilões de imóveis desde 2011, e agora com foco para a Caixa Econômica Federal, vamos constatando que a retomada da casa financiada, e conseqüente expulsão de seus moradores, vêm se tornando um elemento cada vez mais presente no cotidiano de moradores endividados.

Nossas reflexões levam em conta os dados coletados para São Paulo e mais recentemente para o Rio de Janeiro, buscando compreender ainda diferentes contextos urbanos mundiais que apresentam o endividamento imobiliário. Desta forma, a partir deste elemento podemos refletir sobre a crescente *commodificação* da habitação, a circulação da propriedade imobiliária como ativo financeiro, e a conseqüente alienação da moradia como um termo possível, a partir do exercício de alargamento da noção de alienação em Marx. A insegurança, o estranhamento, o distanciamento na relação com a moradia, os deslocamentos reiterados pelo urbano e o desenraizamento, são alguns dos elementos que vão se combinando na experiência do morar nas cidades e metrópoles ao redor do mundo.

Este processo vem sendo ampliado enormemente nas nossas sociedades urbanas, uma vez que as disputas entre valores intrínsecos e contraditórios que compõem o habitar vêm se tornando mais presentes, mesmo em sociedades muito distintas. Entretanto, o desafio apresentado é lidar com o endividamento a partir de seus termos geográficos, ou seja, a partir da existência de uma geografia (metropolitana) do endividamento e desenraizamento, apoiada em dados mais amplos. A expulsão tem clivagens e estruturas desiguais, apoiadas na produção do espaço urbano, que precisam ser reveladas. Além disso, precisamos aprofundar a consideração sobre os possíveis fundamentos biopolíticos do endividamento imobiliário, estruturados nas lógicas do risco e do seguro e na ritmação do modo de vida urbano, em contextos mundiais de endividamento.

Palavras Chave: (endividamento imobiliário, alienação, habitação, urbanização)

Abstract

This research seeks to reflect on the increased levels of real estate indebtedness that are occurring in the metropolises. Monitoring the publication of real estate auctions since 2011, and now focusing on the Federal Savings Bank, we note that the resumption of the house, and consequent expulsion of its residents, have become an increasingly present element in the daily lives of residents indebted countries.

Our reflections take into account the data collected for São Paulo and more recently for Rio de Janeiro, seeking to understand even different global urban contexts that present real estate indebtedness. Thus, from this element we can reflect on the increasing commodification of housing, the circulation of real estate as a financial asset, and the consequent alienation of housing as a possible term, from the exercise of widening the notion of alienation in Marx. Insecurity, estrangement, detachment in relation to housing, displacements reiterated by urbanism and uprooting are some of the elements that combine in the experience of living in cities and metropolises around the world.

This process has been greatly expanded in our urban societies, since the disputes between intrinsic and contradictory values that make up housing are becoming more present, even in very different societies. However, the challenge presented is to deal with indebtedness from its geographic terms, that is, from the existence of a (metropolitan) geography of indebtedness and uprootedness, supported by broader data. The expulsion has cleavages and unequal structures, supported in the production of urban space, that need to be revealed. In addition, we need to deepen our consideration of the possible biopolitical fundamentals of real estate indebtedness, structured in the logics of risk and insurance and in the rhythm of the urban way of life.

Keywords/Palabras Clave: (real estate indebtedness, alienation, housing, urbanization)

“Níveis e dimensões da alienação da habitação: endividamento imobiliário e contextos de expulsão”.

1.1 Introdução

Este artigo busca revelar o endividamento imobiliário em um contexto de alienação da habitação nas metrópoles brasileiras. Somado a diversas formas de expulsão ocorridas neste início de século, provocadas por reintegrações de posse, remoções vinculadas aos Megaeventos, dentre outros, a retomada de bens imóveis vem se confirmando como uma forma silenciosa de expulsão de moradores, cada vez mais endividados em regras ainda pouco compreendidas pelos mesmos.

Associado à ampliação do crédito para o acesso à habitação, em um momento de intensificação da produção imobiliária, o endividamento se construiu por sobre instrumentos legais de agilização na retomada de imóveis, além de se desenhar em cálculos que ponderam os riscos de adoecimento, morte e desemprego, definindo uma biopolítica da dívida. Esta forma de expulsão, cada vez mais presente a partir do início dos anos 2000, precisa ser mais bem evidenciada em nossos estudos sobre urbanização e metropolização, uma vez que pode revelar dinâmicas presentes, mas ocultas.

Para tanto, retomaremos algumas reflexões já cristalizadas desde o início destes estudos, tais como o impacto efetivo da Lei de alienação fiduciária e consequente arcabouço jurídico que conferiu agilidade na retomada de bens imóveis, impactando também em maior oferta de crédito, desencadeando o crescimento de lançamentos imobiliários, impulsionado também pelo lançamento de ações de incorporadoras.

Diante deste “pano de fundo”, que assegurou os níveis acentuados de produção e comercialização da habitação a partir de 2003, apresentaremos dados sobre a participação da dívida com a casa própria neste novo contexto.

A partir destes elementos, retornaremos ao debate e enfrentamento da noção de alienação da habitação, que vem sendo alargada para o campo da habitação, dado o contexto mundial da sua ocorrência, compreendendo-a como acentuação do distanciamento e da dificuldade em se obter moradia, fazendo notar a presença coercitiva da dívida na estruturação das relações de trabalho, em um quadro de precarização mundial das relações de trabalho, intensificadas no Brasil nos últimos anos.

Metodologicamente, reuniremos dados sobre São Paulo e Rio de Janeiro, buscando revelar possíveis padrões metropolitanos de expulsão, além de apontar a necessidade de investigações futuras.

1.2 Ampliação do endividamento imobiliário: elementos e contexto

A série histórica elaborada a partir da PEIC, Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor, com dados entre janeiro de 2010 e julho de 2017, nos revela que o financiamento da casa, considerando o tipo de dívida, salta de 3% para 8% no período citado.

Nas famílias com mais de 10 salários mínimos, este salto é maior, de 5% para 18%, enquanto nas famílias com renda menor que 10 salários mínimos, seguem de 2% para 6%. Outros dados são relevantes para este mesmo período, apresentando que a dívida com o carro, por exemplo, não sofre grande mudança, girando em torno de 11%, assim como a proporção dos “muitos endividados” permanece por volta de 13, 14% ao longo de todo o período estudado.

Quase metade dos endividados possuem pagamentos em atraso que superam 90 dias. O que este conjunto de dado nos revela é que há um aumento gradual, mas efetivo, do endividamento produzido a partir do financiamento para a compra do imóvel. Na tabela abaixo, reunimos dados da série histórica citada, buscando apresentar o acréscimo do endividamento com o financiamento da casa. Comparando as duas tabelas, vemos que há alterações entre os dados para famílias com renda maior ou menor que dez salários mínimos. Veremos, entretanto, que estes dados são distintos quando analisamos os anos de 2016 e 2017.

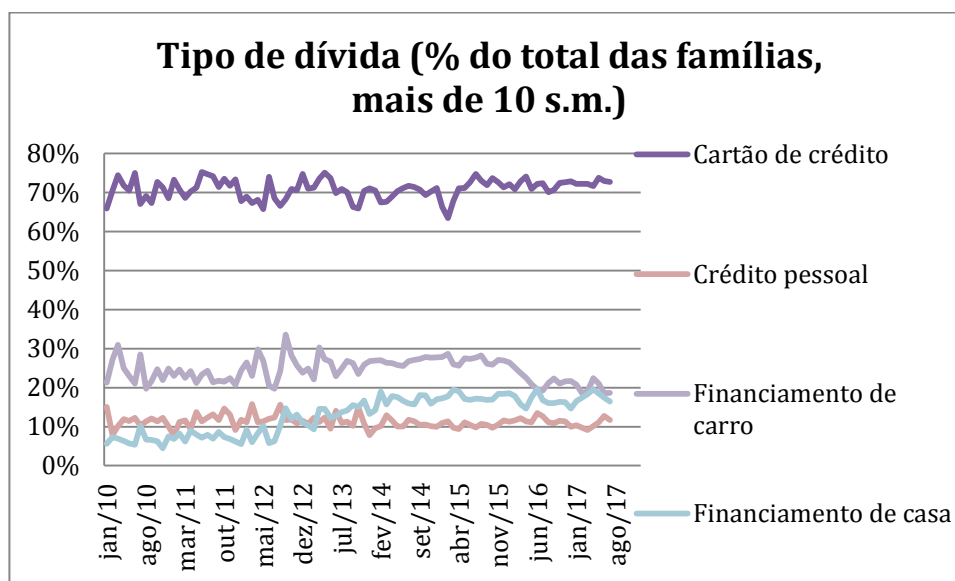


Tabela elaborada a partir de série histórica da PEIC – Pesquisa Nacional CNC – Elaborada pela autora

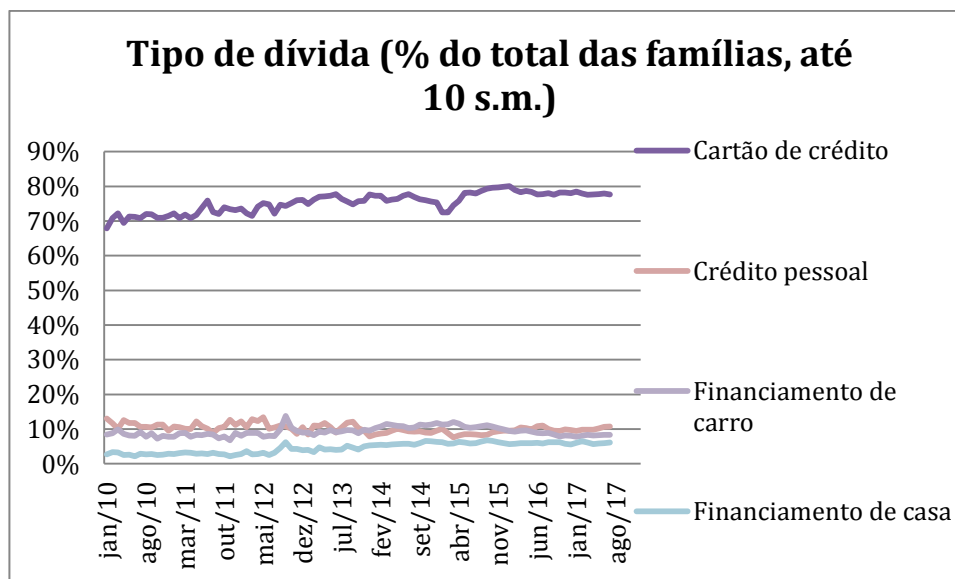


Tabela elaborada a partir de série histórica da PEIC - Pesquisa Nacional CNC - Elaborada pela autora

Para o período entre 2016 e 2017, conforme gráficos apresentados na síntese de resultados da PEIC, notamos que no aumento de endividados entre julho de 2016 e julho de 2017, famílias com menos de 10 s.m estão endividadas em maiores proporções, o mesmo se repete para as contas em atraso, com famílias que não terão condições de pagar.

A dívida com o financiamento da casa foi de 7,8% para 8%, uma das poucas que teve elevação, ao lado do cartão de crédito (76,7 para 76,8%) e crédito consignado, de 5,2% para 5,7%. Os atrasos nos pagamentos, acima de 90 dias, são de 49,1% para famílias de até 10 s.m. e 35,7% para famílias com renda superior a 10 s.m. Com relação ao tempo de comprometimento com a dívida, 30,8% das famílias até 10 s.m estão comprometidos por mais de um ano, enquanto nas famílias com mais de 10 s.m., esta proporção vai a 40,1%.

É importante notar que nos quatro últimos anos o crédito se tornou mais difícil, mais caro. Outro ponto é que o nível de desemprego criou maior dificuldade para o início de novos financiamentos, ao mesmo tempo em que fez com que financiamentos existentes se tornassem dívidas.

De qualquer forma, o que podemos constatar é que o endividamento com a casa própria vem subindo. Talvez, diante da diminuição do ritmo de contratação de novos financiamentos, esta situação mude, mas no momento estamos diante de uma leva de endividados com dificuldade de pagar os financiamentos, e ameaçados de serem postos para fora das suas casas.

Conforme já apontamos anteriormente, ressaltamos três elementos estruturantes para este contexto, que apresentaremos a seguir:

O primeiro elemento está localizado na redefinição dos marcos jurídicos, a partir da lei de Alienação fiduciária de bens imóveis, de 1997, provocando diminuição de riscos e aumento da oferta de crédito para financiamento dos imóveis. A partir desta lei, posse e propriedade se reúnem somente ao final do endividamento. Desta forma, em caso de não pagamento, se torna muito mais ágil a retomada dos imóveis.

Exatamente por isso, os leilões se tornam importantes agentes imobiliários e uma boa fonte de pesquisa, como apontaremos mais à frente. Coletando observações a partir de publicações da Abecip, conseguimos compreender o impacto desta lei:

“Para que se tenha uma ideia da dimensão da magnitude desse novo ciclo, vale destacar que no período 1970-1994 foram financiados, em média, 220 mil imóveis por ano, média essa que subiu para 550 mil imóveis por ano no período 1995-2015, com destaque para os três últimos anos desse período, quando se financiou quase 1 milhão de imóveis por ano. O primeiro grande marco regulatório, que ofereceu contribuição decisiva para que as Instituições Financeiras voltassem a ter interesse pelas operações do crédito imobiliário, foi a criação do instituto da alienação fiduciária de bens imóveis, instituída em 1997 pela Lei 9.514 e que passou a ser utilizada em larga escala a partir de 2001 e que hoje representa quase 100% das garantias das novas carteiras de crédito imobiliário”. (REZENDE: 2018)

Nesta mesma entrevista, o autor revela que nos contratos de transferência de subsídios, a Lei de Alienação Fiduciária, tomada como instrumento em seu ponto de vista, também foi utilizada.

O segundo elemento diz respeito ao aumento das escalas de produção e de atuação do setor imobiliário. Recuando na pesquisa sobre a abertura de capital nas incorporadoras, feita ainda em 2011, trazemos à tona aspectos relevantes para compreensão deste processo.

Recorrendo às normas da Comissão de Valores Imobiliários, temos que a Companhia Aberta é aquela que, através de registro apropriado junto à CVM, está autorizada a ter seus valores mobiliários negociados junto ao público, tanto em bolsas de valores, quanto no mercado de balcão, organizado ou não. Para que uma empresa possa se candidatar ao processo de abertura de capital deve estar constituído na forma jurídica de uma sociedade anônima.

Como a abertura de capitais das incorporadoras pressupõe que as mesmas se organizem na forma de sociedades anônimas, buscamos à época a compreensão desta figura em Marx, que inclui a criação das sociedades anônimas junto a outras situações pelas quais o crédito poderá atuar no modo de produção capitalista. Por meio do estudo do “papel do crédito na produção capitalista”, ele apresenta como o sistema de crédito pode atuar na compensação das taxas de lucro sobre as quais “descansa” toda a produção capitalista. Para ele, o crédito também atuaria na diminuição de gastos de produção, economizando a presença do dinheiro, em si, fazendo com que ele desapareça de muitas transações, acelerando fases da circulação ou da metamorfose das mercadorias e também da metamorfose do capital, acelerando o processo de reprodução em geral. Marx enxerga ainda como consequência da criação destas sociedades, a “extensão em proporções enormes da escala de produção e das empresas indisponíveis aos capitais individuais. (...)” (MARX, 1985: 415)

Uma nota de Engels aparece quando lemos estes trechos de Marx, e ela se refere ao “desenvolvimento em segunda e terceira potência das sociedades anônimas”, dando conta de alguns aspectos, dentre eles o da superprodução: - “a rapidez diariamente crescente com que hoje pode aumentar-se a produção em todos os campos da grande indústria choca com a lentidão cada vez maior da expansão do mercado para dar saída a esta produção acrescentada. (O que aquela produz em meses apenas é absorvido por este em anos)”. (MARX, 1985: 416)

Outro aspecto relevante é que o processo de abertura de capitais foi visto por empresas de diversos setores como uma forma de captação de recursos realizada por meio da bolsa de valores há algumas décadas. Temos os anos de 2006 e 2007 como o momento de corrida

das incorporadoras à bolsa, amplamente divulgado e já com bastante repercussão na bibliografia econômica, geográfica e de estudos urbanos. Pudemos identificar onze empresas emitindo ações no período de 2005 a 2007. Percebemos ainda que a entrada de grande volume de capital, por ocasião da abertura de capitais, fez com que as incorporadoras racionalizassem e intensificassem a produção imobiliária em si, usando parte do capital para a compra de terrenos, parte seguindo para a “valorização” na esfera financeira.

A abertura de capitais se relacionou ainda e de forma próxima à ampliação de crédito feita em níveis bem abrangentes pelo mercado e pelo Estado. Esta ampliação de crédito está inserida em um conjunto de mudanças jurídicas, das quais já mencionamos a lei de alienação fiduciária, além do processo de securitizações, lembrando ainda a criação das SPE's, sociedades de propósito específico, que delimitam cada empreendimento de uma incorporadora como uma entidade fechada nela mesma, com contabilidade separada. A ampliação de recursos do Estado e da criação do Sistema Financeiro Imobiliário são elementos de conjuntura econômica que estão associados ao aumento do volume de atividade das incorporadoras, retirando destas a função de financiamento das habitações.

Outro movimento que acompanhou a abertura de capitais foi a fusão, ou seja, a compra de empresas de capital aberto menores por outras maiores. Um segundo aspecto da concentração das empresas se encontra revestido no papel das parcerias e tem forte relação com a necessidade de amplitude espacial, ou seja, ampliação das empresas, em caráter nacional, ocorrida em virtude da abertura de capitais. Existindo a necessidade de produzir mais e chegar a mercados consumidores novos, as grandes incorporadoras passam a se associar a empresas locais.

Nesta estruturação mencionada, devemos ter atenção ao processo de Securitização, que pode ser visto como uma forma de receita para as incorporadoras, realizada com base na venda da dívida dos compradores dos lotes, casas, apartamentos. Estas dívidas são “vendidas” para financiadores maiores, que passarão a administrá-las. Assim,

“a securitização possibilitaria uma aceleração do tempo de giro do capital das empresas, através de transformação dos direitos a receber pela venda dos imóveis a prazo em títulos vendidos à vista (grifo meu). Dessa forma, a incorporadora não necessita esperar pelo vencimento da dívida dos mutuários para recuperar o capital investido” (BOTELHO, 2005: 96).

Identificamos então que o endividamento imobiliário foi se tornando uma forma de conexão entre os elementos referentes ao consumo e à produção do espaço urbano, com a remuneração de um capital com ritmos de rendimentos definidos em escala mundial.

A ampliação da presença do capital fictício na produção do espaço urbano é paralela à ampliação das relações de crédito para o consumo de produtos em geral, incluindo os imobiliários. Esse crédito, não acidentalmente, mas de forma estrutural, se torna dívida.

É por conta do endividamento que “as pessoas comprem mais com menor renda”. Elas dividem no futuro a resolução de suas necessidades atuais, tornando mais elástica à forma como o trabalhador poderá se reproduzir como trabalhador.

Tratando da dívida imobiliária, é necessário abordar dois aspectos que envolvem esta relação. De um lado, a mercadoria especial consumida é a habitação, definindo o modo de inserção no urbano e muitos aspectos da reprodução familiar. De outro, o longo ciclo de produção e consumo desta mercadoria especial.

Desde a realização destas pesquisas iniciais, em 2011, até aqui, os dados se revelaram cada vez mais assustadores. Nos últimos cinco anos os leilões de imóveis aumentaram em mais de 90%, revelando-se como potentes instrumentos que já apontavam ser no início, pois lastrearam a cadeia de crédito que se estruturou por cima desta garantia de retomada.

De forma análoga as pesquisas feitas para a metrópole de São Paulo, os dados que coletamos aqui para o Rio de Janeiro apontam para uma predominância de casas e apartamentos com metragens entre baixas e médias, ocupados, nos imóveis leiloados. De forma mais consistente que a pesquisa realizada em 2012, a quase totalidade dos imóveis leiloados foram comprados em regime de alienação fiduciária. Reiteram-se as condições de espoliação do trabalhador, que se vê expulso de sua casa. As incorporadoras, por sua vez, tem demonstrado imensa dificuldade para lidar com a superprodução de produtos imobiliários, tendo um enorme estoque parado em suas mãos, e inúmeros processos de distratos em curso.

A produção em escala remeteu à produção de uma escala metropolitana, que se reproduz criticamente, com trabalhadores morando cada vez mais longe dos seus trabalhos, e com conjuntos de habitações cada vez mais esvaziados. Esta escala é a expressão desmedida da produção capitalista do urbano.

Nos últimos 4 anos constatamos um arrefecimento no número de lançamentos imobiliários, além de uma diminuição do crédito. Esta alteração nos termos gerais certamente terá impacto nos níveis futuros de endividamento. Entretanto, o que é necessário ressaltar aqui é que abertura de capitais de muitas incorporadoras obrigou a produção ampliada de unidades habitacionais, de Valores Gerais de Venda e que esta ampliação estava ancorada com o primeiro aspecto apontado aqui, da criação de certa “segurança jurídica”, limitando os riscos no setor.

Outros pontos podem ser considerados para a configuração desta segurança diante do risco da inadimplência. A Lei 10.931/2004, em seus artigos 49 e 50, que “regulamentou a forma de adimplemento das obrigações do devedor nas demandas que tenham por objeto os contratos de compra e venda de imóveis com pagamento parcelado” e “a regulamentação dos Sistemas de Amortização e da Capitalização Mensal de Juros, ambos por meio da Lei 11.977/2009”, pois segundo Rezende, “não é mais possível alegar a ocorrência de anatocismo e/ou a ilegalidade da Tabela Price ou mesmo de qualquer outro sistema de amortização era o mecanismo mais utilizado por devedores inadimplentes com o objetivo de postergar o processo de execução da dívida”.

Amarrando estes dois elementos, podemos passar ao terceiro, que diz respeito ao aumento dos preços dos imóveis e a consequente dificuldade dos compradores em pagar preços tão altos. O aumento dos preços é compreendido como um resultado do da ampliação de crédito para a compra do imóvel, uma vez que este preço considera o endividamento dos compradores. Este preço absorveu ainda os cálculos futuros com o risco de não pagamento, por inúmeros motivos, dentre eles, as condições de saúde, idade, capacidade de obter emprego, dentre outras.

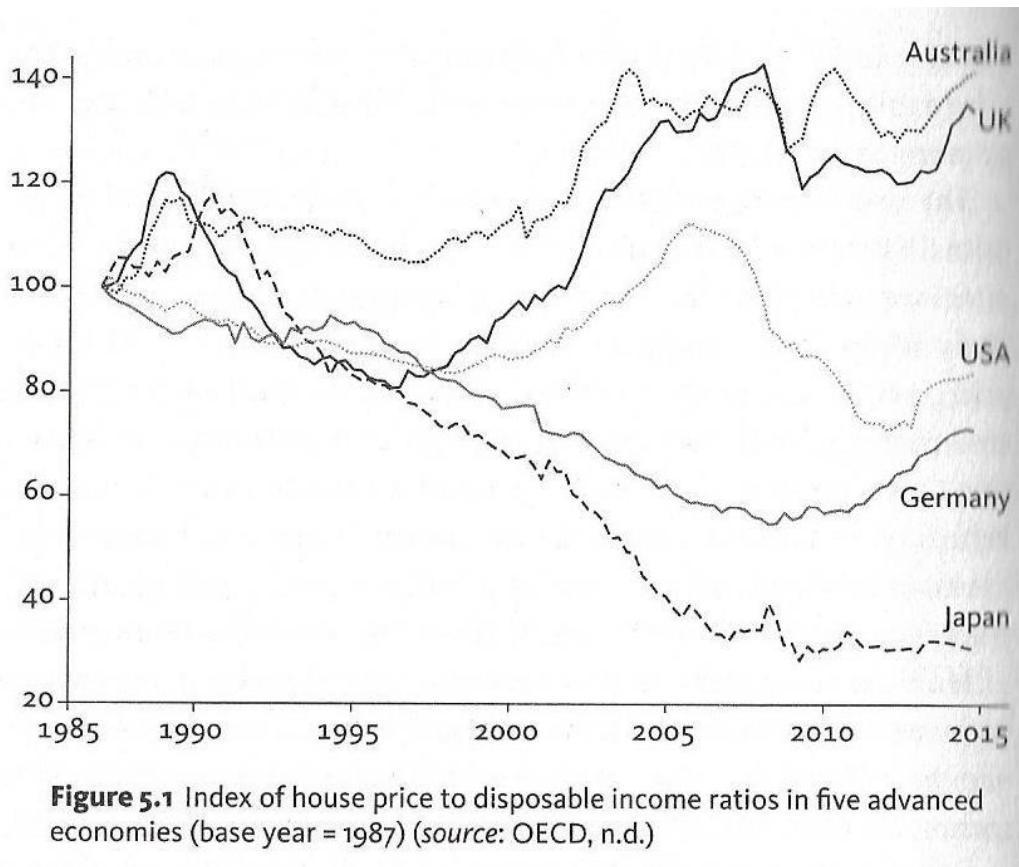
“Crédito e, em particular, crédito imobiliário ou hipotecário, é o “elefante na sala” quando se trata de compreender o comportamento dos preços da habitação, dos preços da terra e do consumo nas economias avançadas (Meuellbauer e Willians: 2011).

Buscando revelar este aumento de preços diante da oferta de crédito, além de apresentá-lo em seu contexto de ocorrência mundial, acompanhamos o trabalho organizado por três autores com apoio da New Economics Foundation. Para eles,

“a resposta aqui não está na oferta de casas, mas na demanda por essas casas. A demanda por casas e terras não é limitada antecipadamente pela renda das pessoas ou pela quantidade de dinheiro que circula na economia doméstica em um determinado momento. Isso ocorre porque as pessoas podem acessar o crédito - empréstimo hipotecário dos bancos - para financiar a compra de casas e terrenos. Quando você recebe uma hipoteca, o dinheiro não é retirado da oferta existente de dinheiro na economia e,

portanto, não reduz imediatamente a atividade econômica em outro lugar. Quando um banco faz um empréstimo, cria novo crédito e dinheiro - um novo poder de compra é adicionado à economia. Por meio de empréstimos do Banco (criação de crédito), as famílias podem, assim, comprar propriedades, mesmo que os preços dos imóveis aumentem mais rapidamente do que suas rendas. (COLLINS, LLOYD, MACFARLANE: 2017: p.114).

Outro ponto importante é que esta é uma condição que vem sendo vivenciada por países ao redor do mundo, como é o caso de cinco países com economias “fortes”, como podemos checar, em parte, na imagem abaixo:



Index do preço da habitação ao rendimento disponível em cinco economias avançadas (ano base = 1987)(fonte:OCDE, n.d.) (COLLINS, LLOYD, MACFARLANE: 2017, p.114).

A partir de dois pontos de vista distintos, a mesma conclusão pode ser obtida, a de que a oferta de crédito influencia no aumento dos preços de imóveis, mesmo em contextos econômicos distintos.

Desde o início desta pesquisa, a dificuldade no pagamento dos financiamentos foi pressuposta, na medida em que a dívida com o imóvel era certa e constante, de longo prazo, mas os níveis de emprego poderiam oscilar bastante, considerando os termos mais gerais de precarização das relações de trabalho.

Ressaltamos que nossas reflexões sobre a dívida do imóvel se iniciaram em 2011, momento em que a precarização do trabalho ainda não havia atingido os graus que temos hoje em nosso país. Desta forma, os níveis de endividamento tendem a confirmar nossas primeiras suspeitas.

1.3 - Revelando geografias: a biopolítica possível no Endividamento Imobiliário

Situando em linhas gerais estes elementos, passamos a considerar a profundidade obrigatória em se abordar o endividamento. Em primeiro lugar, o endividamento imobiliário, em suas múltiplas faces e formas, costuma ser compreendido muito mais como um drama familiar ou individual, além de circunstancial, sendo com isso pouco abordado como um elemento geográfico revelador dos aspectos econômicos, sociais e políticos da produção do espaço urbano.

É necessário ressaltar que quando falamos em revelar a geografia do endividamento não nos restringimos a apresentar a geografia como simples localização das unidades leiloadas em um mapa, ainda que esta etapa seja fundamental. Buscamos, a partir da reflexão acerca da produção do espaço urbano, ressaltar o processo contemporâneo da alienação da habitação, e refletir sobre o mesmo em dinâmicas metropolitanas.

Por outro lado, questões importantes sobre os níveis de controle de segurança do crédito e de como este crédito passa a elaborar clivagens considerando idade, sexo, situação de saúde, nos revelava que estamos diante de um fator que demanda múltiplas escalas de análise.

“Não apenas os resultados sociais e espaciais do aumento do endividamento em múltiplas escalas, mas também as várias relações espaciais e sociais produzidas através e pelo uso do crédito na cidade (incluindo aquelas que ligam indivíduos, famílias, comunidades e governos locais a diferentes arranjos de trabalho e propriedade, criando dependências de trajetórias distintas), bem como seus efeitos sobre as ideologias políticas predominantes, as subjetividades dos cidadãos e as políticas governamentais relacionadas à propriedade e desenvolvimento da propriedade. A paisagem da dívida urbana é um aspecto subvalorizado dos processos multi-escalares subjacentes tanto ao desenvolvimento desigual (Smith, 2008) quanto à financeirização (French et al., 2011). Existe atualmente uma literatura significativa sobre a financeirização, bem como algumas de suas articulações mais salientes, incluindo empréstimos predatórios, execuções hipotecárias e despejos (particularmente nos Estados Unidos [EUA] e no Reino Unido [Reino Unido]). Cada um deles constitui aspectos da paisagem de débitos urbanos em evolução, mas, no entanto, permanecem conceitos distintos com relações diferentes para o aumento do endividamento das famílias. (Walks, 2016)

A partir de revisão bibliográfica, podemos compreender que os débitos com a casa própria vêm atravessando o mundo. Países ricos, países emergentes, todos eles são citados por inúmeras pesquisas. A construção desta permeabilidade entre o acesso à casa própria e o financiamento parece ainda obedecer a leis gerais, quais sejam as de liberalização do setor, ausência das políticas habitacionais, ampliação do crédito. Evidentemente, os países apresentam muitas diferenças, e no caso do Brasil, nenhuma reflexão poderá ser feita sem pensarmos na formação das nossas periferias e como o acesso à habitação foi possível através da auto-contrução. Outro destaque é o ritmo de financiamentos, ainda tímido no Brasil, quando comparamos com outros contextos, como veremos a seguir, com pesquisadores do Reino Unido.

“O impacto do aumento do custo da casa não é distribuído igualmente entre as populações, é claro. Em 2013, 1,17 milhões de domicílios possuíam casas hipotecadas no valor de mais de 4,5 vezes sua renda disponível - representando quase um em cada sete (13,2%) domicílios com hipoteca. (RYAN-COLLINS, LLOYD, MACFARLANE, 2017:p.116)

Entretanto, esta pesquisa vem buscando compreender processos de financeirização, mas a partir de outro ponto de vista. A partir da segunda década dos anos 2000, momento em que passo a buscar uma compreensão geográfica para a temática, nos deparamos com matérias em mídias diárias, levantamentos de dados organizados por sindicatos e empresas vinculados à construção civil, mas somente gradativamente, em paralelo com o olhar geográfico para a maior participação de agentes financeiros como participantes de decisões e ações referentes à produção do espaço urbano, podemos ir refinando um olhar mais cuidadoso para o que chamaremos aqui, genericamente, de endividamento imobiliário.

Outro ponto importante é revelar que esta investigação é geográfica, pois pode revelar uma textura mais profunda do quadro de endividamento que foi criado no Brasil nos últimos anos, especialmente quando consideramos que os imóveis subsidiados do Programa Minha Casa Minha Vida também aparecem na base de documentos que utilizamos, conforme comentaremos mais à frente. Percebemos que esta abordagem está presente em outros autores, e em outros contextos.

“No entanto, muito pouco é entendido sobre como os níveis de endividamento das famílias estão distribuídos espacialmente dentro ou através das cidades e como a dívida privada mapeia a geografia de raça, classe, moradia, forma urbana e outras variáveis sociais, especialmente fora dos Estados Unidos. (WALKS, 2013)

Desta forma, precisamos avançar e reconhecer as dinâmicas deste endividamento, cruzando dados. Por fim, é necessário apenas anunciarmos, ainda de forma provisória, o que chamamos aqui de biopolítica do endividamento.

Dialogando com Melissa Garcia Lamarca and Maria Kaika, vamos somando à noção de biopolítica do endividamento o fato de que, diante do aumento do acesso à habitação a partir do endividamento, é necessário refletir que toda e qualquer oscilação no quadro financeiro mais geral acaba por fazer parte do cotidiano de pagamento da dívida, interferindo diretamente no modo de vida dos sujeitos e famílias endividadas. Por meio da dívida, níveis de decisões e articulações financeiras mundiais são perpassados, chegando às decisões diárias de gestão de orçamento familiares, de busca por maior renda, do cotidiano. Nesta pesquisa, a análise desta transferência de ritmos contou com aporte teórico da Ritmanálise, buscando revelar níveis e dimensões apresentadas aos sujeitos. Desta forma, concordamos com as autoras,

“Em troca da promessa de casa própria, os contratos de hipoteca tornaram-se o mecanismo que transformou juros e preços imobiliários em fatores que determinam não apenas o acesso das pessoas à moradia, mas também seu senso de pertencimento e auto-estima, sua capacidade de cuidar seus idosos ou seus filhos, e assim por diante” (LAMARCA, KAIKA: 2016)

De forma muito parecida ainda, e com um recorte temporal extremamente semelhante, análise é feita na Espanha, entre os anos de 1997 e 2007, a partir do aumento muito significativo de contratação de crédito para a compra da casa, além da identificação, assim como já pudemos realizar em nossos estudos, do aumento significativo dos despejos, olhados em nossa pesquisa a partir dos leilões.

É possível acompanhar uma série de enfrentamentos referentes à hipoteca, especialmente a partir das palavras-chave “*Afectados por la Hipoteca*”. Há, portanto, bibliografia que nos revela que o contexto de endividamento e expulsão da habitação vem ganhando níveis mundiais.

1.4 - *Commodification* da habitação: contexto mundial

Para Peter Marcuse e David Madden, a crise na habitação é global. Para que esta afirmação não padeça de imprecisão, estes autores associam dados e estrutura argumentativa nos revelando a amplitude desta dificuldade, a de morar, apontando ou recorrendo a farta bibliografia que ilumina clivagens que intensificam a dificuldade em morar ou permanecer nos lugares onde moram, sendo estas clivagens estruturadas em questões raciais, de gênero, geracionais.

Apoiados por estudos de Milon Kothari, dentre outros, em estudos estatísticos presentes, os dados vão se acrescentando e nos evidenciando que, por motivos inúmeros, e de certa forma, coincidentes àqueles que obrigam o deslocamento de pessoas pelo mundo, existem na atualidade uma gama de processos que expulsam moradores de suas casas.

Ao mesmo tempo em que os motores propulsores destas expulsões em vários matizes intensificam suas atividades, a abordagem das questões parecem procurar identificar as dificuldades em se enfrentar o cerne com medidas isoladas, apontando problema de ordem técnica ou meramente tecnocrática.

A habitação é tomada como questão de especialistas, quando o fundo é de outra ordem. Dialogando criticamente com Engels, os autores apontam que, para este autor, a questão da habitação era subordinada às estruturas presentes em uma sociedade de classes. Para estes autores, movimentos por moradia não são simples derivações de outros conflitos. “Housing movements are significant political actors in their own right.”

De certa forma, não há superação da questão habitacional dentro do modo de produção, mas as elaborações acerca do desenho dos sistemas pode ser modificado, transformado. De certa forma, isto está presente no Direito à cidade.

“Além das questões envolvidas com exploração do trabalhador e produção de valor, há também imperativos políticos, sociais e ideológicos que afetam significativamente as condições residenciais”. (MADDEN, MARCUSE, 2016)

Intensificando estes argumentos, a mundialização de estruturas financeiras e sua preponderância por sobre o capitalismo industrial agudizaram as já difíceis questões da habitação. Resulta daí que o urbano, e com ele a habitação não podem mais ser consideradas questões secundárias. O que nos remete a disputas acirradas e desiguais e a campos de conquistas mais amplos também.

Para que possamos falar da questão da habitação, precisaríamos discernir ainda uma escala de ações que devem envolver expulsões violentas até endividamentos silenciosos, dando conta de uma gama de articulações. Níveis e dimensões que circulam desde o esvaziamento de prédios luxuosos até o esvaziamento de condomínios não tão luxuosos assim, além de outros impactos.

Falar em *Commodificação* deverá incluir todos os circuitos por onde esta mercadoria circula, centrando o olhar nos circuitos financeiros e fictícios, além dos reiterados processos de lavagem de dinheiro que encontram respaldo neste setor. Esta *commodificação* inclui ainda a alienação da habitação, entendida como estranhamento e distanciamento.

Para melhor circunscrevermos o que denominamos aqui de alienação da moradia, é necessário elucidarmos que se trata de um esgarçamento da noção de alienação em Marx, para estes autores.

“Alienação significa estranhamento, coisificação, exteriorização. A ideia é raramente aplicada à moradia, mas deveria ser. Se algo é “alienável”, é passível de troca, cambiável. Pode ser comprado e vendido. Alienação é, portanto, pré-condição para toda propriedade privada”. (MADDEN, MARCUSE, 2016)

Os termos desta troca e as formas que esta propriedade vai assumindo se modificam, e parte deste projeto busca atualizar estas questões, especialmente levando em conta a habitação como uma mercadoria financeirizada, ou seja, o imóvel financiado, e a condição deste financiamento, que posterga a propriedade ao devedor em muitos anos, trazendo enorme insegurança ao morador.

É preciso refletir ainda que no contexto das cidades brasileiras há um longo percurso para se tratar das inúmeras formas assumidas pela habitação neste processo de alienação. Mas esta pesquisa aponta para o salto qualitativo desta relação de alienação nos conteúdos financeiros que vem participando dos processos de urbanização da metrópole na última década.

“A experiência da alienação da habitação, na sociedade contemporânea, desta forma, significa insegurança e enfraquecimento. Isto é fomentado pela mercadorização, pela expulsão e despossessão, além de exacerbado pela desigualdade. A alienação da moradia é um processo doloroso, por vezes traumático, uma experiência de divergência entre moradia e habitação. (MADDEN , MARCUSE, 2016: 60)

Insegurança, o estranhamento, o distanciamento na relação com a moradia, os deslocamentos reiterados pelo urbano e o desenraizamento, estes são apenas alguns dos elementos que vão se combinando na experiência do morar nas cidades e metrópoles ao redor do mundo. Experimentada de maneiras diversas, a alienação residencial pode ser considerada na atualidade como um dos focos de tensão e enfrentamento social.

Apesar deste processo se realizar de forma cada vez mais ampliada mundialmente, é necessário diferenciarmos contextos de liberalização de políticas habitacionais, produzidas por Estados de Bem Estar Social, de contextos de sociedades rentistas e coloniais, que apresentam há séculos o impedimento crônico de acesso à moradia, como o caso das cidades brasileiras, cujos moradores e trabalhadores vêm resolvendo esta crise ao longo das últimas décadas a partir da autoconstrução e conseqüente produção intensa das periferias urbanas.

Mesmo em contextos distintos, e com formações particulares, a produção do espaço urbano (e da moradia) parece assumir papel cada vez mais central como setor de valorização da produção capitalista. Engendrando valorização do valor, em termos absolutos, por meio da construção civil, com valorização fictícia nos circuitos financeiros especulativos, a produção da habitação nas cidades deixa de ser um campo derivado de outros campos mais centrais da produção capitalista, e passa à frente como momento de elucidação.

Elucidação dos termos contemporâneos de reprodução capitalista e também de elucidação dos enfrentamentos sociais, pois tratamos aqui não só de uma disputa por habitação, habitat, mas uma disputa pela centralidade na construção dos sentidos e dos ritmos pertencentes ao espaço social urbano.

Buscando elaborar uma revisão bibliográfica destes termos, vamos tomando ciência de que a crise que o morar, tomado aqui como um dos eixos mais centrais, não só da reprodução do trabalhador, mas da vida, vem sendo ampliada enormemente nas nossas sociedades urbanas, uma vez que as disputas entre valores intrínsecos e contraditórios que compõem o morar vêm se tornando mais presentes, mesmo em sociedades muito distintas. Na medida em que a produção do espaço da habitação e do urbano se torna momento ativo na reprodução crítica capitalista, os conflitos entre os distintos valores, uso e troca, vão se mostrando, e mostrando com isso estruturas críticas por traz das opções econômicas e políticas que vem definindo o campo da habitação.

1.5 – Retornando às nossas metrópoles: Rio de Janeiro e São Paulo

A condução deste artigo passa, portanto, pela retomada das conquistas do início da pesquisa. Em primeiro lugar, apresentamos a sistematização de pontos revelados para a metrópole de São Paulo, tais como a predominância de imóveis ocupados na realização de leilões, as estruturas de fragilização da propriedade imobiliária do endividado, a partir de marcos regulatórios claros, e a participação dos leilões como elementos de circulação do mercado imobiliário.

Em seguida, buscamos apresentar a continuidade e validação da metodologia em outra metrópole, em condições de exacerbação da crise de emprego que intensifica as expulsões e revela a fragilidade dos endividados. Partimos então para a revisão bibliográfica, com o objetivo de estabelecer o diálogo e reconhecer questões em comum com autores localizados em distintos contextos urbanos, apontando para o fato de que a alienação residencial vem se ampliando mundialmente, em diferentes contextos.

Outros pontos ainda pouco iluminados da pesquisa vão encontrando reforço na ampliação das leituras, tais como a existência de uma geografia (metropolitana) do endividamento e desenraizamento, apoiado em dados estatísticos mais amplos, além da consideração de fundamentos biopolíticos do endividamento imobiliário, estruturados nas lógicas do risco e do seguro. Vamos encontrando então que o endividamento tende a ser mais crítico quando observado a partir de cortes de classe, geracionais, de gênero e raciais.

Num exercício de sistematização final, buscamos encontrar certa morfologia que apresenta muitos e distintos momentos de alienação residencial, apontando o porquê da pertinência de usarmos um termo tão profundo quanto o da alienação para uma temática aparentemente reduzida. A partir das lutas por morar, por permanecer, se revelam embates profundos entre os ritmos da produção capitalista e aqueles da vida.

Inicialmente começamos a estudar os leilões com base na publicação dos mesmos em mídia impressa, uma vez que esta etapa era obrigatória para as instituições financeiras. Nesta ocasião, dados sobre a característica dos leilões estavam presentes nos anúncios, tais como a presença da alienação fiduciária. Atualmente, a disponibilidade dos editais no site oficial da Caixa Econômica Federal nos traz mais elementos, a serem sistematizados. Vale ressaltar que a presença da alienação fiduciária se intensificou nos editais consultados, conforme ressaltado anteriormente.

É necessário apontar ainda os possíveis motivos para um imóvel ir a leilão. Além dos Sistemas de Financiamento (SFH e SFI), os leilões de imóveis obedecem à solução de diversas formas de endividamento. Podem ser o resultado de dívida gerada pela cobrança das taxas de condomínio ou de IPTU, podem ser os imóveis leiloados porque entraram como garantia na compra de outras mercadorias e podem estar envolvidos em questões trabalhistas ou processos de outra natureza que se resolvam por meio do resgate e vendas de bens, dentre eles o imobiliário. Estes dados são filtrados durante a coleta, para que possamos ter foco nos imóveis leiloadas a partir dos financiamentos recentes.

A pesquisa sobre leilões conta ainda com outras de fontes, compreendendo entrevistas e acompanhamento do quadro institucional e jurídico que regula a retomada de bens imóveis. Além disso, outros sites de empresas de leilão são consultados oportunamente, no sentido de ampliar nossos quadros de compreensão.

A formação dos bancos de dados deve ser rigorosa em não misturar leilões com motivos distintos, bem como em não contar mais de uma vez um imóvel que vai á leilão seguidamente, ou que apareça em leiloadoras distintas ao mesmo tempo. A partir destes cuidados, é possível reunir dados e trabalhar com suas localizações. Vale ressaltar que os endereços são fornecidos na íntegra, nestes editais. Em alguns casos, são oportunos trabalhos de verificação de campo.

Em resumo, tendo em vista conhecimento já adquirido em etapas anteriores e considerando fontes recentemente tratadas, alguns nos parecem eixos preferenciais:

- a situação de ocupação dos imóveis nos lotes leiloados. Anteriormente identificamos grande proporção de imóveis ocupados. No caso dos imóveis da Caixa atinge 90%, reforçando o caráter do leilão como um agilizador da expulsão imobiliária.
- As áreas médias dos imóveis e tipologias. Este elemento pode ser um indício de que os leilões, em grande parte, façam circular a única residência das famílias de menor renda, pois possuem dimensões reduzidas (e estão ocupados).
- O mapeamento das unidades leiloadas. Anteriormente contatamos maior incidência dos casos no município de São Paulo do que nos municípios da região metropolitana de São Paulo e Baixada Santista. Essa condição foi verificada nos mapeamentos de diferentes empresas leiloeiras e diferentes agências financiadoras. Estas proporções deverão ser analisadas para a RMRJ.

Em levantamentos preliminares e que agora tem foco na Caixa Econômica Federal, na figura dos seus editais, agente financiador que concentra grande parte dos contratos, pudemos identificar a efetividade de elementos que se apresentavam ainda nascentes na época dos primeiros estudos.

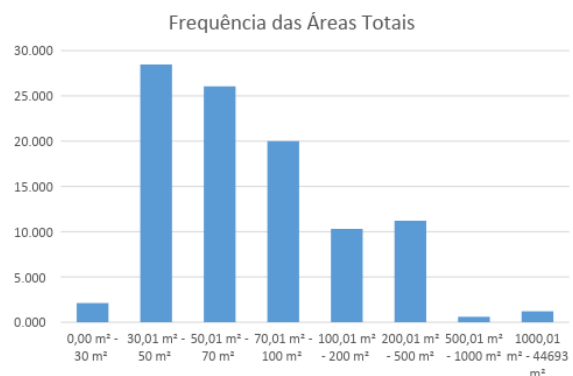
A lei de Alienação Fiduciária se disseminou nas formas de contratação de crédito, presentes em contratos que vão desde imóveis com subsídios do Programa Minha Casa Minha Vida, com exceção da primeira faixa, até os imóveis em distintas faixas de preço, acelerando os aspectos de retomada do bem.

O financiamento imobiliário se ampliou como acesso à habitação, questão que apenas despontava em meados da primeira década de 2000. Concretizou-se a aceleração na retomada e no número de imóveis retomados, com ampliação nos índices. De 2010 para 2016, o aumento foi de 93%, sem dados de distribuição geográfica, segundo Portal de Economia G1.

Podemos observar nos casos pesquisados, em leilões de diversas leiloadoras, ainda preliminarmente, sem perfazer um banco consistente de dados, que a Região Metropolitana do Rio de Janeiro aparece em boa parte dos imóveis, e há presença considerável de imóveis por volta de 65m². Muitos dos imóveis estudados estão em municípios ao redor do município do Rio de Janeiro, diferentemente da análise já realizado para São Paulo.

Os imóveis, em sua maioria, estão ocupados e a quase totalidade dos imóveis leiloados foram comprados em regime de alienação fiduciária. Nos últimos dois anos o aumento das taxas para o financiamento e o aumento do desemprego provocaram aumento de leilões e aumento de distratos, além de presença de estoques de lançamentos parados. Neste contexto de ampliação do endividamento imobiliário, se faz urgente compreendermos em detalhes o avanço deste processo, refletindo sobre a condição da urbanização brasileira na atualidade.

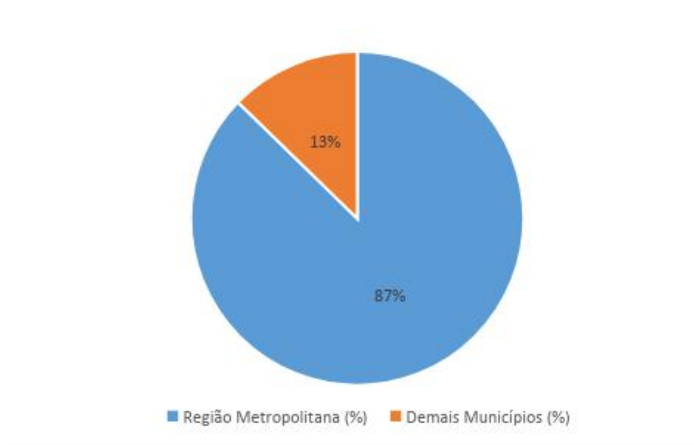
Com dados específicos sistematizados a partir de Editais da Caixa Econômica Federal para o ano de 2017, podemos apresentar preliminarmente os seguintes dados:



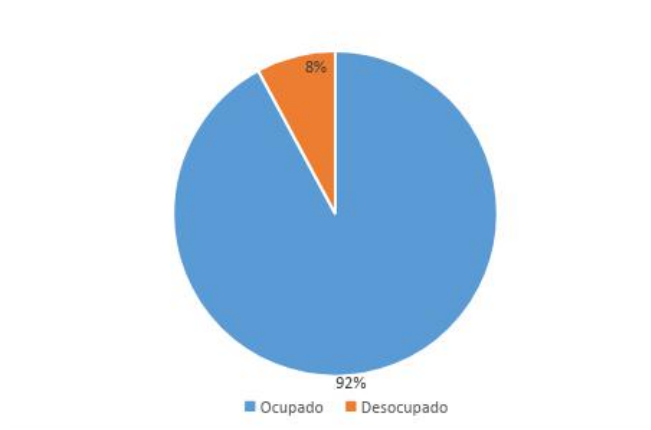
Dados coletados a partir dos Editais da CEF de 2017 – gráfico elaborado pelo geógrafo Lucas Olasgasasti

Municípios	Frequência (%)
Araruama	0,303
Barra do Pirai	0,909
Barra Mansa	0,909
Belford Roxo	2,727
Cabo Frio	0,303
Cachoeiras de Macacu	0,606
Campos dos Goytacazes	1,818
Duque de Caxias	4,848
Guapimirim	0,303
Itaboraí	1,212
Itaguaí	5,455
Italva	0,303
Macaé	0,606
Magé	0,909
Maricá	7,273
Mesquita	1,515
Nilópolis	0,606
Niterói	1,818
Nova Friburgo	2,121
Nova Iguaçu	11,515
Paty do Alferes	0,303
Petrópolis	0,606
Queimados	0,909

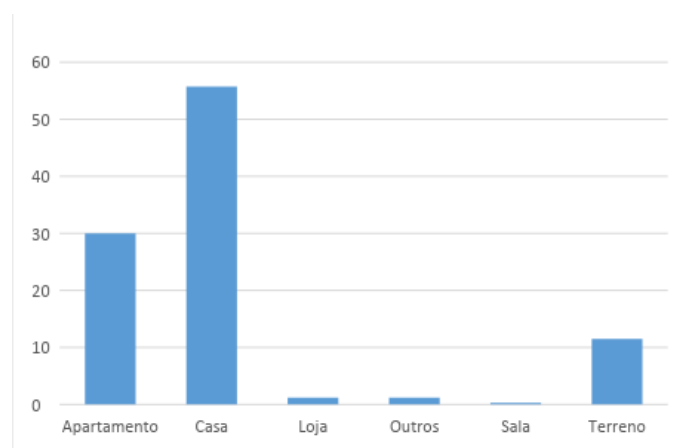
Frequencia da presença dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro
Dados coletados a partir dos Editais da CEF de 2017 – gráfico elaborado pelo geógrafo Lucas Olasgasasti



Frequência da presença dos Municípios pertencentes à RMRJ e demais
Dados coletados a partir dos Editais da CEF de 2017 – gráfico elaborado pelo geógrafo Lucas Olasgasasti



Presença de imóveis ocupados nos Leilões
Dados coletados a partir dos Editais da CEF de 2017 – gráfico elaborado pelo geógrafo Lucas Olasgasasti



Tipologias predominantes
Dados coletados a partir dos Editais da CEF de 2017 – gráfico elaborado pelo geógrafo Lucas Olasgasasti

Como foi possível checar, tipologias entre 30 e 100m² perfazem a maioria dos imóveis leiloados nos editais selecionados. Identificamos os municípios mais presentes nos leilões, que são Rio de Janeiro, aparecendo em 30,3%, São Gonçalo, com 16,3%, Nova Iguaçu, com 11,51, Maricá, com 7,27%, Itaguaí, com 5,4%. Os outros municípios apresentaram menos de 5%. A região metropolitana concentra a incidência de imóveis leiloados. O dado relevante é que 92% dos imóveis se encontram ocupados, e um dado eu nos chamou a atenção foi a predominância de casas, diferente dos dados levantados para São Paulo e para outras leiloadoras. Acreditamos que o perfil da Caixa, do financiamento concedido, abranja com força os financiamentos das classes mais populares, com subsídio do Minha Casa Minha Vida. Em trabalho de campo, pudemos conferir no Município de São Gonçalo a presença de conjuntos de casas, em vilas, financiados pela Caixa, com subsídios.

Como percebemos, há muito que revelar ainda. Nossos próximos passos incluem uma maior compreensão dos dados socioeconômicos dos municípios que aparecem em destaque. A checagem acerca da presença do endividamento junto aos contratos relacionados com os subsídios do Programa Minha Casa Minha Vida pode apresentar um elemento a mais na compreensão do endividamento imobiliário recente. Por fim, é relevante checar a efetividade dos leilões como instrumento de retomada de bens imóveis e consequente expulsão de moradores, em escala metropolitana, pois isso permitirá revelarmos um processo de expulsão silenciosa, trazendo elementos adicionais ao debate acerca da alienação da moradia e consequente crise do Direito à Cidade.

Referências Bibliográficas

BOTELHO, A. O urbano em fragmentos, a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário. São Paulo, Annablume, Fapesp, 2007.

CHESNAIS, François. A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências. São Paulo: Boitempo, 2005.

ENGELS, F. Sobre a questão da moradia. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

GARCIA-LAMARCA, M. and KAIKA, M. "Mortgaged lives": the biopolitics of debt and housing financialisation. Article in Transactions (Institute of British Geographers), 2016.

HARVEY, David. Ciudades rebeldes, del derecho de la ciudad a la revolución urbana, Madrid, Ediciones Akai, 2013

HARVEY, David. Los Limites del Capitalismo y la Teoria Marxista. México: Fondo de Cultura Económica, 1990. 466 p. Título original: The Limits to Capital, 1982. Basil Blackwell Publisher, Oxford.

KOTHARI, Miloon. The Global Crisis of displacement and evictions: a housing and land rights perspective (New York: Rosa Luxemburg Stiftung, 2015). <http://www.rosalux-nyc.org/wp-content/files_mf/kothari11.pdf> acesso em 14/01/2017

LEFEBVRE, Henri. Éléments de Rythmanalyse, Introduction à la connaissance des rythmes. Paris: Editions Syllepse, 1992, 116p.

LEFEBVRE, Henri. La production de l'espace. Paris: Editions Anthropos, 1974.

MADDEN, D., MARCUSE, P. In Defense of housing, the politics of crisis. London, New York: Verso, 2016.

MARX, K. El capital, Crítica de La Economía política. México: Fondo de Cultura Económica, 1985, Sección sétima, livro III.

MUELLBAUER, J. WILLIAMS, D. Credit Conditions and the Real Economy: the Elephant in the room. Bis Paper n. 64, <http://www.bis.org/publ/bppdf/bispap64p.pdf>

PEIC –

REZENDE, T. C. Revista do SFI – ABECIP. Disponível em <https://www.clickhabitacao.com.br/artigos/e-imprescindivel-preservar-os-marcos-regulatorios-do-credito-imobiliario/> acesso em 14/04/2018.

RYAN-COLLINS, J., LLOYD, T., MACFARLANE, L., Rethinking the economics of land and housing. London: ZED Books, 2017.

WALKS, A. Mapping the Urban Debtscape: The Geography of Household Debt in Canadian Cities, Urban Geography, 34:2, 153-187, 2013.

seminário internacional



**FINANCEIRIZAÇÃO
E ESTUDOS URBANOS:**

**OLHARES CRUZADOS
EUROPA E AMÉRICA LATINA**

**O PMCMV-Entidades e o amoldamento dos movimentos populares
à forma de produção financeirizada do urbano**

**The PMCMV-Entities and the adaptation of the popular movements
to the form of financialized of the urban production**

**Isadora de Andrade Guerreiro, FAU-USP,
isaguerreiro@uol.com.br.**

Resumo

Algumas análises sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) – programa habitacional lançado em 2009 dentro do pacote anticíclico do governo brasileiro em resposta à crise mundial – chamaram atenção ao fato de que ele respondia à necessidade de expansão do setor imobiliário quando este se encontrava em dificuldades por conta da adequação que precisou passar depois do movimento geral de abertura de capital na bolsa por empresas do setor. Desde então muitas facetas do seu caráter de financeirização da produção do urbano por meio da habitação popular têm sido levantadas: a inserção da população no sistema de crédito, uma nova dinâmica de terras, novos modos de produção e gerenciamento do canteiro de obras, o caráter de mercadoria da habitação popular e da cidade, o financiamento público de empresas privadas, o fracionamento e reprodução de propriedade, entre outros. Em síntese, o PMCMV representou o modelo brasileiro da articulação entre Estado e capital financeiro no âmbito das políticas públicas de produção do espaço.

Nesse aspecto, o programa produziu enormes conflitos urbanos e foi instrumento de remoções que se aceleraram após 2012, na sua segunda fase. Interessa neste artigo a análise da modalidade “Entidades” do PMCMV direcionada à produção habitacional pelos movimentos populares e organizações da sociedade civil. Divulgada de maneira superficial como parte distinta do programa, entendemos que, na verdade, tal modalidade segue a mesma lógica de produção urbana da sua parte principal. Nesse sentido, as remoções e conflitos urbanos precisam ser analisados conjuntamente à forma como são moldados os movimentos populares de resistência a este processo por meio do PMCMV-Entidades. Assim, defende-se a hipótese de que há uma adequação da forma organizativa e estratégica de movimentos populares de moradia à forma financeirizada do programa, criando um cenário de contradições que se refletem também no momento de instabilidade política do país.

Palavras Chave: PMCMV, movimentos populares, Partido dos Trabalhadores (PT), financeirização da habitação, conflitos urbanos.

Abstract

Some analyses about the “Minha Casa Minha Vida” (PMCMV) – housing program launched in 2009 within the countercyclical package of the Brazilian government in response to the global crisis – called attention to the fact that the program was a response to the need for expansion of the real estate when it was in difficulties to adaptation due to the general movement of IPOs processes carried out by companies of the sector. Since then, many elements of the way in which the program induces financialization of urban production through popular housing have been raised: population insertion in the credit system, new land dynamics, new modes of production and management of the construction, transformation of the popular housing in merchandise, public financing of private companies, fractionation and reproduction of property, among others. In summary, the PMCMV represented the Brazilian model of the articulation between State and financial capital within the scope of the public policies in urban production.

In this regard, the program has produced huge urban conflicts and was an instrument of forced house removals, which accelerated after 2012, in its second phase. This article analyzes the PMCMV "Entities" modality directed to housing production by popular movements and civil society organizations. Publicized in a superficial way as a different part of the full program, we understand that, in fact, this modality follows the same logic of urban production of its main part. In this sense, the urban removals and conflicts must be understood articulated with the way popular movements of resistance to this process are molded through the PMCMV-Entities. Thus, we defend the hypothesis that there is an adaptation of the organizational and strategic form of popular housing movements to the financial form of the program, creating a scenario of contradictions also reflected in the moment of political instability of the country.

Keywords/Palabras Clave: PMCMV, popular movements, Partido dos Trabalhadores (PT), financialization of popular housing, urban conflicts.

1. Financeirização da habitação: PMCMV e conflitos urbanos

1.1 O capital portador de juros como forma social

A financeirização da produção do urbano tem sido discutida sob diversos pontos de vista. A publicação do trabalho de David Harvey¹ – que fez uma nova leitura da questão da Renda da Terra em Marx durante a década de 1970 – com certeza foi fundamental para tais estudos em todo o mundo. Delineava-se ali uma conexão entre a produção do urbano e as novas formas de reprodução do capital, cuja predominância passava a se dar no âmbito e a partir das formas próprias ao capital portador de juros. O objeto deste artigo é um recorte muito específico desta discussão, por tratar-se da particularidade da habitação popular, num país dependente inserido numa conjuntura histórica determinada. Nesse sentido, para iniciá-lo, é importante situar rapidamente o leitor em relação a qual o entendimento que temos da “financeirização da habitação”, para depois passar à análise da produção desta pelos movimentos populares brasileiros na última década.

De maneira bastante rápida, primeiramente é necessário entender a lógica própria a este tipo de predominância na reprodução do capital. Marx se deteve na sua descrição no Livro III d’O Capital (MARX, 1986a), dedicado não à toa especialmente ao capital portador de juros e à Renda da terra. Segundo o autor, o aprofundamento da autonomização da forma mercadoria em relação à sua origem na produção (uma relação social mediada pelo trabalho) cria uma distância temporal entre o ato de compra e venda. Assim, ao invés da imediata mudança de propriedade da mercadoria mediada pelo dinheiro, ocorre uma relação extra-econômica, de caráter *jurídico* – o *empréstimo* – na qual não ocorre mudança de propriedade, mas seu uso produtivo por *outrem*, durante um tempo determinado, ao término do qual a mercadoria retorna ao seu proprietário original *acrescida* de parte do mais-valor produzido por ela durante tal período. Esta parte da mais-valia – o *juro* – advém, portanto, diretamente da produção: faz parte dos custos do capital produtivo, que necessita de dinheiro (D) *adiantado* para produzir a mercadoria (M) (efetuando a operação D-M) e, só após a realização (venda, M-D’), pode retornar *mais valor* (D’) do que detinha inicialmente. Daí a denominação de capital “portador” de juros: ela carrega consigo a *potência* de um mais-valor que *ainda não existe* no momento do empréstimo.

Marx demonstra que se trata de uma relação *contratual*, na qual a *propriedade do dinheiro* (a “mercadoria especial”, “equivalente geral”) por si só gera um *rendimento* ao seu proprietário (cuja determinação é jurídica, portanto). Aos olhos deste, pouco importa qual sua utilização produtiva, desde que retorne a ele *acrescida* de um mais-valor². No entanto, é dedutível destas relações que há uma autonomia específica desta forma de reprodução do capital: o apagamento, na esfera da circulação, do momento produtivo. A operação *aparece*, nesta esfera, como pura transformação de dinheiro em *mais dinheiro* (D-D’), uma autonomia que a forma mercadoria já tinha – o *fetichismo da mercadoria*, que a faz, como coisa morta que é, parecer viva e dominante do trabalho humano –, mas que ganha seu contorno final: o *fetichismo capital*, que oculta o momento produtivo. A particularidade desta relação social é a

¹ Trata-se do livro “The Limits to Capital”, de 1982, traduzido para o espanhol em 1990 e para o português apenas em 2013. Ver: HARVEY, 2013.

² Tal utilização, inclusive, pode não ser produtiva, como é o empréstimo para consumo. Ainda neste caso, é necessário entender o juro como parte de uma relação produtiva: o trabalho remunerado deste indivíduo que adquiriu o empréstimo para consumir.

predominância da relação jurídica sobre a produtiva, na qual a *propriedade*, por meio do contrato, gera, por si só, rendimentos cuja origem é uma *promessa* de realização da produção, que pode não acontecer.

Esse preâmbulo foi necessário – ainda que altamente insuficiente³ – para o leitor deter dois elementos que perpassarão o artigo, que caracterizam uma *forma social específica, sincronizada à forma do capital portador de juros*: a centralidade da regulamentação jurídica da propriedade (e sua decorrência, a centralidade da ação estatal); e o apagamento do momento produtivo como *fetichismo* (uma *illusio* socialmente estabelecida). Destes elementos decorre também uma *forma política*, que analisaremos aqui do ponto de vista da produção do urbano: as articulações entre Estado, Capital e Movimentos Populares de Moradia, que se rearranjam no amoldamento a esta forma social.

1.2 Aspectos da financeirização da produção do urbano

Interessa aqui a passagem que Marx faz do capital portador de juros em relação à Renda da Terra (MARX, 1986b). Segundo ele, o *preço* da terra seria definido por meio da sua *capacidade produtiva*. Isso significa que a renda de uma propriedade de terra advém de lucros extraordinários⁴ promovidos pelo monopólio de um meio de produção e suas características materiais que proporcionam eventuais ganhos diferenciais. Novamente, trata-se de uma parte dos ganhos produtivos que são redirecionados ao proprietário do meio de produção (a terra). Da mesma maneira que o capital portador de juros, tal operação *aparece* como uma renda advinda simplesmente da propriedade, da coisa em si, e não do seu envolvimento produtivo. Por conta desta autonomia, o preço da propriedade acaba sendo determinado, inversamente, pela renda que ela pode auferir. E, se os ganhos de propriedade são regulados *juridicamente* por uma taxa de juros socialmente estabelecida, também a terra pode ser entendida como um título qualquer de propriedade que deve render da mesma maneira que o dinheiro e as mercadorias produzidas naquele momento histórico. Neste processo, há uma abstração da sua materialidade, fazendo-a ter que responder, economicamente, como um título virtual – ou um ativo financeiro.

Tais questões⁵ têm uma série de decorrências na produção do urbano enquanto materialidade socialmente estabelecida. O avanço da predominância desta forma de reprodução do capital transforma a terra num entidade abstrata dentro do circuito de valorização rentista – ou seja, sua determinação física qualitativa é subsumida a uma forma fictícia, desabsolutizada. E para que ela possa passar por esta conversão são necessárias ações do ponto de vista *jurídico*: a propriedade da terra precisa ser desvinculada de sua materialidade por meio de instrumentos normativos e regulatórios estatais. *No entanto*, é necessário sempre lembrar o mecanismo fetichista desta forma: embora neste esquema lógico pareça evidente que a terra improdutiva tenha *preço* (apenas por ser propriedade), este é determinado socialmente pela totalidade da produção. E quanto mais os setores que têm a terra como meio de produção se conformarem e se integrarem a estes mecanismos, mais são incrementados os ganhos rentistas como um todo. Portanto, existe aí a

³ Trabalhei melhor o tema em GUERREIRO, 2010.

⁴ Seu caráter extraordinário se dá no sentido de que está além dos ganhos com a taxa média de lucro. Ver MARX, 1986b.

⁵ David Harvey, mais uma vez, se aprofundou nelas: HARVEY, 2004 e 2013.

necessidade da transformação da capacidade produtiva da terra *em nome* de ganhos que não se referem mais aos aspectos qualitativos do urbano, mas à abstração rentista.

Fica evidente também o caráter de maior fluidez expansiva desta forma de reprodução do capital e, portanto, sua necessidade de homogeneização regulamentatória de maneira mundializada. François Chesnais colaborou no entendimento destes mecanismos, cunhando o conceito de “mundialização financeirizada”. Segundo o autor, ela necessita de três elementos para ser implementada:

“a *desregulamentação* ou liberalização monetária e financeira, a *descompartimentação* dos mercados financeiros nacionais e a *desintermediação*, a saber, a abertura das operações de empréstimos, antes reservadas aos bancos, a todo tipo de investidor institucional” (CHESNAIS, 2005, p.46).

Traduzindo, a desregulamentação é a não intervenção estatal na regulamentação da finança, a descompartimentação é a abertura dos mercados nacionais e, por fim, a desintermediação é a possibilidade de investidores de todo tipo poderem participar do mercado financeiro, não apenas os bancos.

Estes três elementos, ao serem reconhecidos e implantados em etapas também no setor imobiliário, demonstram a conexão deste às finanças (na sua lógica e nos seus mecanismos): a crescente crise do planejamento urbano, acompanhada da interferência direta dos setores empresariais seja no aparato regulamentatório seja diretamente na produção do urbano, especificamente nas atribuições antes estatais – e aqui são paradigmáticos desde a formulação das Operações Urbanas com seus CEPACs, quanto a privatização de espaços e equipamentos urbanos públicos ou ainda as PPPs (Parcerias Público Privadas) de produção do urbano (mobilidade, habitação, equipamentos); a abertura de capital das empresas do setor imobiliário – que transfere diretamente seus ganhos produtivos a investidores mobiliários de qualquer parte e de qualquer estatuto jurídico; e a criação e regulamentação estatal de instrumentos financeiros, mecanismos institucionais e programas públicos que, por um lado, abrem a produção do urbano ao investimento financeiro e ao mercado de crédito e, por outro, criam e articulam seus elementos – aumento e segurança da propriedade, meios circulatórios da mesma, sua liquidez (criação e manutenção de demanda) e sua remuneração (incluindo o fundo público).

1.3 O PMCMV e a financeirização da habitação

Nossa hipótese é que, no âmbito da produção pública de habitação, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) sintetiza estes elementos acima descritos, autorizando a definição de uma “financeirização da habitação popular”. Já há uma série de pesquisas que analisam vários aspectos desta conjuntura, que não serão aprofundadas neste artigo. No entanto, é importante salientar, em vista aos elementos levantados até aqui, a necessidade de compreensão do programa para além do seu aspecto de política pública de provisão habitacional, adentrando na análise de sua economia política. Desta maneira, poderá se articular efetivamente os significados da atuação dos movimentos populares dentro dele.

A articulação com o setor financeiro no setor da construção civil se dá principalmente após 2005: neste ano, o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) passa a funcionar efetivamente, depois de sua regulamentação em 1997, por conta de melhorias institucionais promovidas pelo governo Lula, criando instrumentos de ligação entre este mercado e o de capitais por

meio da possibilidade de securitização⁶ da propriedade imobiliária (ROYER, 2009). A reestruturação no setor passa por diversos mecanismos (realizados ou intermediados pelo Estado), que intervêm em pontos nodais da sua cadeia produtiva, a fim de dar volatilidade aos seus aspectos “não-conformes” a uma economia que avança por meio das formas do capital portador de juros e suas faces fictícias – um capitalismo “rentista”, segundo Paulani (2008). Com a abertura das empresas há uma maior flexibilidade de investimentos, e a tendência, na segunda metade dos anos 2000, defendida arduamente pelo SECOVI⁷, passou a ser o mercado popular – maior mercado do Brasil no setor imobiliário. O mercado de habitação popular é aquele com maior demanda em todo o país, porém com uma dificuldade muito grande de realização pelas empresas privadas por conta da falta de renda dos compradores. Nestes termos, é necessária para este mercado a intervenção estatal.

Foi o que aconteceu com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) pelo Governo Federal no início de 2009, que na soma de suas duas primeiras fases contratou mais de 2,6 milhões de unidades habitacionais. O programa foi desenhado junto às entidades imobiliárias (entre elas, o SECOVI), a partir do momento em que, com sua abertura de mercado, foi necessária a expansão das suas áreas de atuação, que começavam a não ter mais demanda em 2007. Fica clara aqui a lógica do capital financeiro, que necessita de expansão continuamente, ao mesmo tempo em que ficam claros também seus limites junto ao mercado imobiliário, que tem restrições materiais muito bem definidas, ainda mais num país de mercado interno restrito.

O trabalho de Luciana Royer (2009) demonstra a articulação do SFI com o SFH (Sistema Financeiro de Habitação), explicitando o caráter ideológico da doxa em torno da privatização do financiamento habitacional. Segundo a autora, o SFH, na verdade, faz parte da captação do SFI e, também desta maneira, alimenta os fundos imobiliários. Em conjunto com os trabalhos de Mariana Fix (2007 e 2011), pode-se delinear o desenho da estrutura de produção do urbano financeirizada, na qual se articulam agentes públicos e privados por meio da criação de instrumentos financeiros⁸, políticas e fundos públicos. O PMCMV está dentro desta articulação, na medida em que libera fundos públicos para compra de terra e construção, além de dar liquidez a uma demanda antes fora deste sistema.

Nesta nova estruturação da inserção da produção de habitação no sistema financeiro, alguns elementos, que se referem aos levantados anteriormente quando falamos a respeito das definições do capital portador de juros (atuação do Estado internamente à privatização e apagamento do momento produtivo). Há três deles que merecem especial atenção: o Estado (nos seus três poderes mais o quarto, os bancos públicos), a terra e o capital produtivo na construção civil. No caso do primeiro, cada um dos seus poderes tem papel específico: o executivo no desenho e regulamentação da política pública; o legislativo na criação do aparato legal de circulação de capitais e ordenamento urbano (ou a controlada falta de); e o judiciário numa posição fundamental: regulação dos contratos e segurança da propriedade (que lastreia todo o sistema). Além disso, no caso do PMCMV, é importante salientar a centralidade da Caixa Econômica Federal (CEF) na administração não só dos recursos, mas principalmente no amoldamento à lógica bancária dos agentes envolvidos (construtoras, proprietários de terra e os beneficiários – que, no caso da modalidade Entidades, envolve também o movimento popular). Raquel Rolnik (2015) deteve-se neste aspecto ao caracterizar a financeirização da habitação em países “emergentes” (segundo

⁶ A securitização pode ser entendida como o processo de transformação de uma dívida em um título (“securities”), que pode ser negociado de maneira autônoma, em bolsa de valores.

⁷ Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais.

⁸ Por meio de Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI), Cédulas de Crédito Imobiliário (CCI) e as Letras de Crédito Imobiliário (LCI).

sua designação). Segundo ela, sua principal característica seria o modelo de “subsídio à demanda”, por meio da qual se insere no sistema de crédito uma população antes fora dele.

No caso da terra ocorre algo semelhante: terras antes indisponíveis passam a entrar no mercado por meio da potenciação de sua capacidade produtiva, como definiu Marx na Renda da Terra⁹. O sistema de repasse que o PMCMV adota acaba definindo preço a terras que antes não o tinham, criando também uma nova forma de especulação imobiliária. Se antes valia a fórmula mecanicista da espera pela valorização via investimentos urbanos na localização da terra, na lógica atual não é necessário esperar por isso (ainda que uma coisa não invalide a outra). A financeirização também significa que uma propriedade pode render no presente uma promessa futura, uma capacidade produtiva que ela ainda não tem. O PMCMV cria essa potencialidade e dá preço a ela, dando nova lógica à especulação imobiliária e novo impulso à valorização de terras periféricas. É possível, neste esquema, que terras sem utilização material imediata estejam, na verdade, sendo lastros de movimentação financeira: elas podem ser securitizadas, usadas de segurança institucional, lastro de empréstimos, compõem bancos de terras de empresas de capital aberto, disputadas por empresas e Entidades para a construção de habitação popular, etc..

Esta valorização, no entanto, depende, como adiantado, do momento produtivo – embora esse *pareça* supérfluo para a valorização financeira. E, como coloca Leda Paulani (2008), a predominância da acumulação rentista o altera na medida em que ele deve responder (pois está integrado) a necessidades externas tanto às suas especificidades internas, quando à própria demanda de mercadorias. Trata-se de uma forma de reprodução do capital baseada na oferta, não na demanda. No caso da habitação popular, o PMCMV marca esta transformação em relação ao BNH¹⁰, cuja lógica era a da licitação (ou seja, o construtor deveria se adequar ao desenho público). Já no sistema de repasse¹¹ do PMCMV, a produção deve se adequar obrigatoriamente a uma estrutura que requer outro tempo de circulação da mercadoria.

Os trabalhos de José Eduardo Baravelli (2014), Lúcia Shimbo (2012) e Beatriz Tone (2010 e 2015) descrevem este processo, indicando mudanças substantivas na produção de habitação popular – o que levou Shimbo a falar de uma “habitação social de mercado”. Alteram-se as formas de controle do canteiro de obras, os desenhos, a linha de produção, os materiais, equipamentos e técnicas – todos elementos que, essencialmente, transformam a relação de exploração do trabalho. Assim, se num momento anterior a forma desta exploração no Brasil – decorrente de sua posição dependente – se dava por meio de uma baixa industrialização e extensivo uso de força de trabalho (FERRO, 2006), o PMCMV insere novos elementos que, sem alterar a estrutura dependente, a atualizam numa nova fase de acumulação do capital.

Desta maneira, retomando a definição de Chesnais da financeirização, o PMCMV pode ser entendido como parte deste processo. Em relação à desregulamentação, ele é um marco de privatização do sistema de produção habitacional público – inserido na dimensão dos direitos, inclusive; a descompartimentação pode ser identificada na federalização da

⁹ Defendi a hipótese de que os países dependentes têm uma particularidade em relação à dinâmica da Renda da Terra, que confere uma importância à renda absoluta diversa dos países centrais, nos quais as rendas diferenciais e de monopólio tem papel central. Ver GUERREIRO, 2017.

¹⁰ Banco Nacional de Habitação, grande estrutura de produção habitacional promovida pelos governos militares entre 1964 e 1986.

¹¹ O repasse significa que as unidades habitacionais são pagas por um valor pré-fixado, sem aditivos ou correções inflacionárias. O construtor, responsável pela compra do terreno e construção, deve adequá-la (desenho e execução) a este valor, precisando alterar seu modo produtivo anterior. Há, portanto, uma *indução* estatal para a transformação produtiva. Trabalhei esta questão em GUERREIRO: 2017.

produção habitacional por meio da CEF (e não do Plano Nacional de Habitação, ligado ao poder executivo), além da normatização das construtoras via certificação baseada em determinações internacionais; e, por fim, a desintermediação fica nítida quando há flexibilização do agente produtivo, principalmente na modalidade Entidades, como será visto em seguida.

1.4 O caráter dos novos conflitos urbanos

Este quadro transforma consideravelmente a luta de classes. David Harvey (2004) chamou atenção ao fato ao caracterizar a acumulação do capital atualmente como uma forma espoliativa, dando relevância aos mecanismos colocados em andamento pelo capital portador de juros. Há um entrelaçamento, aí, do aumento da intensidade da exploração do trabalho com a espoliação (particularmente a urbana), dando as cores da nova precarização da classe trabalhadora. Do ponto de vista da habitação, isso significa a inviabilidade do acesso à terra, gerando um cenário de grandes ocupações urbanas diverso daquelas que sempre formaram as periferias. Realizadas, majoritariamente, de maneira não organizada, as escalas mudaram de patamar em conjunto com a intensidade de enfrentamento com o capital imobiliário.

A particularidade de tal estrutura simbiótica do capital com o Estado faz parte do caráter desenvolvimentista do último período, no qual há uma reestruturação institucional que direciona, regula e financia transformações no setor produtivo para que este possa de adequar ao padrão de acumulação financeirizada. Esta adequação não significa ter a mesma estrutura, mecanismos, instrumentos e funções dos países e forças sociais dos países centrais: adequação significa a criação de uma especificidade local que insira o país no mercado mundial. Evidentemente, nossa posição dependente¹² faz com que não exista autonomia nesta adequação. Interessa aqui as consequências disso na produção do urbano. A combinação da liquidez de terra e demanda proporcionada pelo PMCMV e da política da gestão do governo federal de mediação da extração espoliativa do país (terra e trabalho) têm uma consequência clara: os grandes conflitos urbanos relacionados às remoções. As obras da Copa de 2014 e das Olimpíadas de 2016, além do Programa Mananciais em São Paulo e o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) de Urbanização de Favelas no Rio de Janeiro são os maiores exemplos desta situação, aos quais se somam grandes áreas de disputa com o capital imobiliário agora sob os auspícios da valorização financeira e fictícia: Porto Maravilha (RJ), região do Izidora (BH-MG), Cais Estelita (Recife-PE), Nova Luz (São Paulo), apenas entre os mais destacados. Não se tratam das mesmas remoções do passado: são outros mecanismos que operam, principalmente ligados à articulação da terra com o capital portador de juros, na qual o Estado cumpre papel central – particularmente nos nexos entre o judiciário, a polícia e os bancos públicos.

Tais relações também geram novas formas de enfrentamento da classe trabalhadora, cuja intensidade de precarização da vida está tanto no trabalho quanto nas condições de sua reprodução – aspectos relacionados não apenas de maneira causal, mas principalmente como partes de uma mesma totalidade. Trata-se de uma subjetivação política ligada a uma forma de sociabilidade na qual a esfera produtiva perde centralidade em relação ao

¹² Trabalhei o tema da dependência na questão urbana em GUERREIRO, 2017.

momento de circulação – como uma estrutura fetichista, como visto acima. Tal subjetivação se desloca do sujeito trabalhador para o consumidor, gerando outras formas de conflito.

Na questão da habitação isso significa um deslocamento das formas de resistência. Se, num momento anterior (entre as décadas de 1980 e 1990), a luta pela terra significava a luta por um meio de produção que proporcionaria uma experiência de auto-organização, nesta nova conjuntura a centralidade é a *terra como propriedade*. Como visto acima, o mecanismo de reprodução do capital portador de juros tem duas características relevantes para esta análise aqui empreendida: a estrutura jurídica da propriedade como origem do rendimento e o ocultamento fetichista do momento produtivo. A luta pela terra como propriedade, e não como meio de produção, leva a uma nova relação dos movimentos populares por habitação com o Estado: as ocupações para negociação e não para moradia; as novas segregações realizadas pelo movimento popular; a judicialização das mesas de negociação; a gestão do fundo público como rendimento permanente (o Bolsa Aluguel); a terceirização do momento produtivo; a relação com o capital imobiliário; a necessidade de domínio de território, entre outras¹³.

O PMCMV Entidades tem sido a maneira pela qual tais relações são possibilitadas institucionalmente, as regulando, incentivando, financiando e conformando. Assim, seu entendimento apenas como política de provisão habitacional é bastante superficial e, por isso mesmo, serve a determinados interesses políticos.

2. O PMCMV Entidades: dentro ou fora?

O PMCMV Entidades (PMCMV-E) é a confluência de programas contraditórios, que conformam um período específico do governo do PT após a crise mundial de 2009. Desde a conquista do governo federal, os movimentos ligados ao campo Democrático Popular colocaram em marcha, junto às suas articulações institucionais, duas de suas demandas históricas: a estruturação de uma política habitacional e urbana de escala federal, desmantelada desde o BNH, e a nacionalização da experiência de autogestão já consolidada em São Paulo. A criação do Ministério das Cidades, em 2003, foi a concretização da centralização da política urbana nacional, que só se completa com a finalização de todas as esferas do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) com o PlanHab (Plano Nacional de Habitação), neste mesmo ano de 2009. Pode-se considerar que estes primeiros anos são aqueles da consolidação do aparato institucional ligado ao programa do “modo petista de governar”, configurado pela democracia participativa.

No campo da expansão da autogestão, até a finalização do SNHIS – dentro do qual ela estaria em composição com outras formas de enfrentamento da questão habitacional e urbana – foi criado de maneira experimental e temporária o Programa Crédito Solidário (PCS), que pela primeira vez levava a possibilidade da modalidade para outras partes do país que, portanto, só tiveram acesso a ela já pela via da sua consolidação institucional. O PMCMV passa por cima do SNHIS¹⁴, mas carrega, por meio da modalidade Entidades, algo do seu programa já misturado com o PCS, pai do desenho institucional deste último. Por isso é necessário entender o PMCMV-E como uma confluência entre programas diversos,

¹³ Estas questões estão sendo trabalhadas na minha tese de doutorado, no prelo.

¹⁴ Trabalhamos esta questão em GUERREIRO, 2015.

mas que, ao aprofundar certos elementos em detrimento de outros, acaba consolidando uma política urbana de amoldamento do movimento popular que se dará também acompanhando as especificidades dos diversos movimentos – de acordo com sua maior ou menor vinculação com a democracia participativa.

Parece-nos que o PCS marca a “segunda alma”¹⁵ dos movimentos de moradia ligados ao campo Democrático Popular, na medida em que expressa o embate da lógica própria à resposta ao regime de urgência (que é permanente) e dos processos ligados à construção da institucionalidade própria ao programa do referido campo de forças políticas. Assim, ao mesmo tempo (entre 2003 e 2009), são os mesmos agentes que criam duas lógicas: uma que cria um sistema público baseado na combinação das esferas executiva e legislativa do Estado, com diversos mecanismos de controle social mais ou menos participativos (de conselhos à lei de licitações), com financiamento sustentável e planejamento urbano; e outra, na qual a mesma necessidade de padronizar mecanismos institucionais válidos nacionalmente leva à busca de certa normatização da flexibilidade, muito próxima às políticas neoliberais, nas quais o planejamento e execução são privados, com centralização institucional delimitada pelo financiamento e, portanto, de responsabilidade (e lógica) bancária.

O PCS desenhou pela primeira vez em escala nacional esta lógica para as políticas de habitação – sendo responsabilidade direta dos movimentos de moradia ligados ao campo Democrático Popular, com a prerrogativa de que fosse temporário e substituído pelo seu lugar dentro do aparato do SNHIS. A dinâmica histórica, no entanto, fez sua lógica ganhar predominância por se adaptar perfeitamente ao PMCMV, e não ao SNHIS. Ela se baseia na centralização bancária por meio da Caixa Econômica Federal¹⁶ (CEF), dentro da qual se encontra equipes técnicas de gerenciamento da arquitetura (compondo análise de viabilidade técnica e legal, desenho de engenharia e urbanismo e acompanhamento técnico das obras), da área social (enquadramento e acompanhamento de “demanda”¹⁷), jurídica (legalização contratual de relação que envolve criação e troca de propriedade) e financeira (adequação de orçamento, desenho de desembolso, contratação de seguros e definição dos

¹⁵ André Singer (2010) fala que o PT tem duas almas, sendo a segunda (formada na reunião do Diretório Nacional do partido, no centro de convenções do Anhembi, São Paulo) a que caracteriza uma fase de adequação do partido à defesa de determinada relação entre mercado e ordem institucional direcionada para a efetiva disputa eleitoral do governo federal, em 2002, com a Carta aos Brasileiros. Esta “segunda alma” seria extremamente pragmática, alinhada com seu novo eleitorado (o “subproletariado”) que quer mudança com estabilidade. Segundo o autor: “Ao estabelecer pontes com a direita sem levar em consideração as razões ideológicas, a alma do Anhembi demonstrou uma disposição pragmática que estava no extremo oposto do antigo purismo petista. Não era uma flexibilização e sim um verdadeiro mergulho no pragmatismo tradicional brasileiro, cuja recusa fora antes bandeira do partido. (...) convém perceber que as pesquisas examinadas na primeira parte deste artigo deixam claro que a alma do Anhembi tem raízes sociais; não é apenas um espírito que flutua. (...) Embora seja um grave equívoco desconhecer que o governo Lula cumpriu parte do programa histórico do partido ao estimular um mercado interno de massa, é verdade que, desconectados de uma postura anticapitalista, os ganhos materiais conquistados levam água para o moinho de um estilo individualista de ascensão social, embutindo valores de competição e sucesso. O espírito do Anhembi, com sua profunda valorização da ordem, é alimentado e alimenta o PT enquanto “partido dos pobres”. O êxito eleitoral lhe augura uma dominação prolongada. (...) Aspecto peculiar do atual modo petista de vida é que o espírito do Anhembi, embora dominante, não suprimiu o anterior: eles convivem lado a lado, como se um quisesse desconhecer a existência do outro. (...) O resultado é que os dois mandatos de Lula à frente do Executivo formaram a síntese contraditória possível das duas almas que hoje habitam o PT. Foi o fato de ter implementado, simultaneamente, políticas que beneficiam o capital e promovem a inclusão dos mais pobres, com uma melhora relativa na situação dos trabalhadores, que permitiu a convivência dos espíritos do Sion [a “primeira alma”] e do Anhembi” (SINGER, 2010).

¹⁶ A análise da forma bancária do PCS foi feita de maneira aprofundada por Fernanda Accioly Moreira (2009).

¹⁷ O enquadramento de sujeitos políticos como “demanda” é significativo do processo de abstração dos elementos vivos do movimento popular, de acordo com a lógica bancária. Mais significativo se torna, como é analisado neste artigo, quando o termo é usado – e colocado em prática – pelo próprio movimento.

limites contratuais), todas voltadas para a análise e *controle de risco dos empreendimentos*, que é aquela que, na verdade, enquadra institucionalmente a produção do urbano – e não sua prerrogativa de direito, normatizada e controlada participativamente, executada pelos braços do poder executivo nos ministérios, etc., dentro do programa do campo Democrático Popular.

A CEF é aquela que administra o financiamento, cuja fonte é o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), um fundo de, até 2009, captação privada, cuja normativa era baseada na sustentabilidade financeira, ou seja, sem subsídios de porte que inviabilizassem sua remuneração. Inclusive são realizadas várias mudanças na sua normativa (descritas em CAMARGO, 2016), sempre com vistas à melhora da sua avaliação de risco – e não da sua adequação ao financiamento de uma determinada política habitacional. Um exemplo desta lógica era a obrigatoriedade de depósito antecipado às liberações do financiamento de 5% do mesmo, a título de contrapartida financeira dos beneficiários – algo que poucas comunidades tinham ou têm condições de assumir. Bem longe do desenho do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), sua captação privada o habilita ao uso de recursos sem licitação. É este mesmo fundo que será usado depois pelo PMCMV-E, porém com abastecimento de recursos do Orçamento Geral da União (OGU), não onerosos.

Esta lógica bancária fazia com que os trabalhadores que acessassem o programa fossem constituídos como “beneficiários”¹⁸, tomadores de um financiamento que deveriam pagar, sendo esta a relação mais forte estabelecida com o Estado – intermediado, coerentemente, pela CEF. As parcelas, desta maneira, eram feitas de acordo com o valor do financiamento (como no PMCMV são as Faixas 2 e 3), e não pela capacidade de pagamento dos “beneficiários” – algo que muda para o PMCMV-E, como será visto a seguir.

Nesta perspectiva é que se pode observar a origem da transformação do protagonismo dos movimentos populares para as “Entidades”, aprofundada no PMCMV-E, mas que é fundada no PCS por conta da sua lógica bancária. Como visto acima, há correspondência entre a racionalidade das relações jurídicas necessárias às transações de mercado (centralizadas no Estado) e a forma de funcionamento do capital portador de juros (base do capital bancário). Neste sentido, a predominância deste último no mercado mundial conforma certa racionalidade às forças sociais atuantes – principalmente aquelas que o acessam diretamente – como agentes de mercado juridicamente enquadradas. No PCS acontece exatamente isso: a necessidade de tomar um financiamento – não a de acessar a política habitacional – faz surgir a figura da Entidade Organizadora (EO), diversa da associação de moradores que fazia mutirão autogerido durante a década de 1990.

A Entidade Organizadora é uma pessoa jurídica (como eram as associações), porém ganha especificidades, particularmente ligadas à sua adequação à lógica bancária, que tem a ver com avaliação de risco. Ela é a responsável pelo empreendimento, como antes, porém agora tem atribuições diversas: ela ganha autonomia técnica, jurídica e financeira em relação aos agora “beneficiários” (tomadores do financiamento intermediados pela EO, que só será sua representante mais tarde, numa modificação do PMCMV-E). Antes, a associação era um conjunto de famílias que elegia representantes específicos (participantes) para um empreendimento. A Entidade é maior do que isso, pois é um

¹⁸ Silke Kapp (2018) trabalha a diferenciação entre clientes, usuários, beneficiários e comunidade. Importante notar que, seguindo a caracterização da autora, tais “beneficiários” da política pública também são, concomitantemente, “clientes” da CEF. Tal sobreposição de papéis é bastante característica da construção de uma subjetivação política de cidadãos-consumidores, típica do Estado Democrático Popular. Parece-nos que seria interessante pensar, junto com a pesquisadora, o conceito de “demanda” como este amálgama entre “beneficiários” e “clientes”, cuja determinação histórica aponta para as formas políticas do capital portador de juros.

estatuto autônomo aos beneficiários: pode ser uma pessoa jurídica “emprestada”, inclusive, desde que seja habilitada para a produção de habitação. Autonomiza-se, portanto, da luta direta e localizada objetivamente (terra e pessoas) e se transforma numa figura abstrata, gerenciadora de “demanda” (que ela indica), em nome da qual administra processos técnicos e financeiros sob seu estatuto jurídico. Tal “profissionalização”, ou autonomia da técnica – que, no limite, é a expressão do afastamento da face política do movimento popular da produção do urbano – gera a figura correspondente, no movimento, à lógica bancária, que agora deve operar como agente de correspondência junto à CEF nas áreas técnicas (arquitetura e social), jurídicas e financeiras.

Esta é uma primeira configuração da EO, que terá aprofundamento do PMCMV-E, como será visto adiante. No PCS, esta configuração dá forma não a instrumentos de acesso ao direito, que já existiam antes, mas principalmente permitem que os movimentos populares possam se transformar em agentes de mercado. Isso significa, na prática, que podem assumir responsabilidades que antes eram do poder público, principalmente nas condicionantes necessárias para se apresentar como tomadores de financiamento: ter uma mercadoria pronta a financiar. Na produção do urbano, isso significa: compra de terra, estudos (especializados) de viabilidade e projeto preliminar, adequação jurídica (da terra e do projeto) e cadastro institucionalizado de “demanda” (previamente enquadrada). Isso configura uma mercadoria a ser financiada, e só então é possível que ela entre na esfera estatal, cujo acesso é por meio do financiamento, ou seja, pela via bancária.

No processo anterior, a terra era pública (por propriedade ou desapropriada, na maioria dos casos, o que incluía a responsabilidade do poder público nos seus estudos de viabilidade técnicos e jurídicos), as famílias eram concretas e originavam o processo em seu nome (portanto não são “demanda” nem “beneficiárias” à priori) e o projeto – realizado de maneira participativa – era seu único gargalo (um permanente problema para as assessorias técnicas), mas que ainda assim se dava sob condições mínimas de estabilidade na conquista do empreendimento, o que permitia às famílias investirem (expectativas e, muitas vezes, recursos financeiros próprios) em processos qualitativos. A comercialização dos empreendimentos era uma fase posterior ao término das obras e mudança das famílias, depois da qual se dava a regularização das áreas (procedimento tão lento que ainda há muitos empreendimentos desta fase da autogestão (feitos há cerca de 20 anos) sem regularidade fundiária – o que indica que não seriam feitos se isso fosse uma condicionante).

Desta maneira, há uma perversão da autonomia da autogestão frente ao Estado: ao buscar superar sua institucionalização da década de 1990, recai nos mecanismos de mercado e não de associação autônoma dos trabalhadores. Toma sob sua responsabilidade funções públicas (principalmente no que concerne à terra) não no sentido do controle das forças produtivas, mas do amoldamento à uma mercadoria financiável por meio do Estado (como gerenciador de fundos privados). Assim, já aparece no PCS a busca de terrenos no mercado, porém ainda sem as limitações impostas pelo PMCMV, mas que já é fator suficiente para os movimentos de moradia deixarem, ou diminuírem substancialmente, a prática de ocupação de terras – que é a entrada da relação com o Estado. Percebe-se que, neste primeiro momento, a Entidade Organizadora funciona como uma forma de diminuir a dependência estatal (justamente quando se ganha o Estado), mas aponta para a privatização do acesso ao direito e não sua superação.

Os movimentos de moradia ligados a esta nova configuração da política pública o fazem por ter uma relação com o Estado que se dá por meio dos conselhos, e não por meio da rede de gerenciamento de populações originada na ocupação de terra, característica que se dá com

o aprofundamento dos elementos do PMCMV-E com mais veemência após 2012¹⁹. Portanto, há aqui uma primeira especificidade das consequências do PMCMV-E junto aos movimentos populares no que concerne à relação com a produção: aqueles ligados ao campo Democrático Popular vão ter uma relação entre a EO e o Estado como agentes privados, preservando a autonomia da produção sob seu comando (como funciona uma construtora); aqueles não ligados a este campo utilizarão da mesma figura autônoma da Entidade para *terceirizarem a construção, transformando-se em gerenciadores de subempreiteiros, acima da construção, prática mais conformada à acumulação flexível*. Os primeiros ligados à lógica do capital produtivo, os segundos a do capital rentista (isso não significa a remuneração correspondente, apenas a forma correlata de funcionamento).

Estas formas irão ganhar mais consolidação com o PMCMV-E, mas é relevante entender sua origem. Embora a figura da Entidade Organizadora não tenha sido criada com todas estas prerrogativas, sua forma jurídica proporcionou essas possibilidades. Tanto que, no PCS, não havia (por falta de sentido, dado seu caráter de promover autogestão) a modalidade da Empreitada Global, oficializada no PMCMV-E, na qual a EO repassa integralmente recursos para uma construtora fazer toda a obra, sob seu comando direto. No entanto, o funcionamento desta modalidade já passou a existir como “jeitinho” das empreiteiras não validadas pela CEF de entrarem nos financiamentos com “apresentação” de Entidade – as chamadas “barrigas de aluguel”²⁰ na denominação dos movimentos de moradia ligados à autogestão. Assim, é a própria forma autonomizada que configura a “Entidade” que permite, justamente, a abstração das demandas concretas – um “tiro no próprio pé” dos movimentos de moradia, que passaram a ter que competir por recursos, conquistados por eles, com estes novos agentes. Uma dinâmica própria ao mercado, do qual antes os movimentos estavam “protegidos” pelo poder público – ou a lógica do acesso ao direito, via desapropriação.

Não é à toa que as “Entidades” se conformam bem como uma das modalidades do PMCMV, voltado para a privatização da política urbana. Elas não são exceção à sua lógica, têm apenas especificidades, fundamentalmente: indicação de “demanda” e de projeto – que, no caso do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)²¹, são de responsabilidade, respectivamente, do município e da construtora. A figura da EO não muda, portanto, a relação de contratualização da política pública, que financia, ou subsidia, mercadorias prontas com pessoas jurídicas abstratas. Nem mesmo na lógica da habilitação – que, no caso do FAR, envolve a passagem das construtoras por validação de padronizações rígidas de controle de qualidade (como o GERIC e o PBQP-H²²). A Entidade também tem que ser habilitada no PMCMV-E, procedimento que também envolve uma hierarquização de acesso ao financiamento, bem próxima ao formato das avaliações de risco do mercado financeiro.

A habilitação só pode se dar a partir de aberturas de editais – e, portanto, uma comunidade com necessidades específicas não consegue acessar o programa (a não ser por

¹⁹ Trabalhamos esta ascensão dos conflitos originados de grandes ocupações de terra no caso do Pinheirinho (cuja violenta reintegração de posse foi em 2012), em São José dos Campos - SP, em GUERREIRO, 2016a.

²⁰ “É a empreitada global travestida de administração direta, onde a proposta é formatada por uma construtora, sem a participação das famílias beneficiárias, e apresentada por uma entidade habilitada pelo programa. A entidade ‘barriga de aluguel’ apresenta a proposta como administração direta, tendo com isso a antecipação de parcela – o que não ocorreria no regime de empreitada global – e a dispensa de avaliação de risco da construtora” (CAMARGO, 2016, p.103).

²¹ Fundo que financia a Faixa 1 do PMCMV cujos empreendimentos são realizados diretamente por construtoras.

²² Respectivamente, Gerência de Risco de Crédito da Caixa e Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade na Habitação. Ambas são certificações necessárias para as construtoras terem acesso ao financiamento pela Caixa Econômica Federal, cujos critérios estão baseados em risco de crédito e padronização internacional. O estudo aprofundado destas certificações foi feito em BARAVELLI, 2014.

excepcionalização, sempre delicada), que totaliza a política pública, ficando sem alternativas – o que configura a lógica da oferta de habitação, e não de sua demanda, ou necessidade. Para ser habilitada a acessar o programa, a EO deve ter uma série de requisitos sejam legais, sejam de enquadramento (tempo de existência, permissão pelo estatuto de construção habitacional, etc.). Por meio de critérios de exclusão, cria-se, assim, um “mercado de Entidades”, que prestam serviço de acesso ao programa, muitas delas inclusive com equipe técnica à disposição, mediante repasse de recursos do financiamento. Muitas delas não têm vinculação alguma com a questão da moradia, e um número expressivo delas são organizações sindicais (Cf. CAMARGO, 2016) que, também, por sua vez, se afastam de seus escopos políticos.

Tais Entidades têm uma lógica de funcionamento toda voltada a comprovar, validar, preservar e melhorar sua avaliação de risco junto à CEF, procedimento que envolve a prerrogativa de execução de mais de um empreendimento habitacional (o avesso das associações dos mutirões autogeridos, formadas originalmente para um empreendimento específico). Isso porque a habilitação envolve também uma qualificação da EO, que autoriza o tamanho da sua área de atuação (municipal, regional, estadual ou nacional) e a quantidade de unidades que pode contratar concomitantemente²³. Tal pontuação é dada por uma série de fatores, entre eles: capacidade técnica e de mobilização mensurada de acordo com experiências anteriores em autogestão; articulação com outros agentes (públicos ou privados) em empreendimentos anteriores; experiência anterior em projetos participativos; atuação na capacitação e mobilização dos associados na área de habitação; e participação em eventos ou conselhos de formulação e controle de políticas públicas na área (Cf. CAMARGO, 2016). Há ainda a possibilidade de adquirir pontuação pela parceria com assessorias técnicas com experiência anterior nos mesmos fatores.

Ou seja, a não ser pela presente capacidade da Entidade na mobilização de seus associados (que oferece pouca pontuação e é difícil aferir), todas as outras dão prioridade àquelas ligadas ao campo Democrático Popular, que realizou tais experiências anteriores – consolidadas tanto nos movimentos, quanto nas assessorias técnicas. Além disso, ao valorizar a ação política destes movimentos por meio de uma avaliação objetiva e abstrata (sistema de pontuação, a mesma lógica interna de “habilitação” das famílias), conforma-se uma tendência a modificação de sua atuação: de mobilização e formação política para a construção de mais unidades habitacionais (bem como, para as famílias, participar alienadamente de um ato vale a mesma coisa que fazê-lo ativamente). O “direito”, ou a “lei”, desta maneira, assume cada vez mais radicalmente sua forma abstrata e avessa à necessidade²⁴: é o próprio Estado alargado, representado aqui pelos movimentos de moradia na sua atuação institucional (de formulação da política pública, porém fora dos conselhos, dado que o PMCMV não tem controle social), determinando uma lógica onde existem critérios de habilitação para novas forças sociais entrarem no “ramo”. Entrando, a disputa não cessa: os recursos são menores do que a quantidade de propostas, fazendo existir uma competição interna entre as Entidades para conquistarem mais rápido as contratações²⁵. Isso gera uma corrida para tornar os processos mais “eficientes”, gerando

²³ Esse fator sempre esteve em disputa pelas Entidades, que sempre querem aumentar o número de unidades contratadas. Até 2012 (Portaria 105/2012) o número máximo eram 600 UHs, mas em 2013 foi alterado para 1.000 UHS (Portaria 107/2013) – uma indicação importante da intensidade da marcha de contratações pelas Entidades habilitadas.

²⁴ Como dizia Agamben: “O que a ‘arca’ do poder contém em seu centro é o estado de exceção – mas este é essencialmente um espaço vazio, onde uma ação humana sem relação com o direito está diante de uma norma sem relação com a vida” (AGAMBEN, 2008, p.131).

²⁵ Deve-se ressaltar o fato de que a habilitação da Entidade não está relacionada à contratação de empreendimentos, que se dão depois da habilitação, na medida em que se consolidarem como proposta fechada para entrarem no programa (estarem com terra, projeto e demanda aprovados). Muitas Entidades não

uma tendência a deixar de lado os aspectos qualitativos que sempre foram marca desta tradição.

Da mesma maneira já iniciada pelo PCS, tais determinações das EOs (que as configuram como agentes de mercado) fazem com que no PMCMV-E as terras sejam adquiridas tendencialmente no mercado, e não prioritariamente por meio de um banco de terras público. Isso permite maior flexibilidade, agilidade²⁶ e segurança contratual, pois o programa exige que a terra esteja, já na hora da contratação de obra, em nome da Entidade, uma figura privada, que depois deve fazer as individualizações de matrícula. Este procedimento, na terra pública, não pode ser realizado antes da construção das UHs, pois um agente privado não pode utilizar um bem público de maneira privada sem passar por licitação. No padrão antigo, tal individualização de propriedade era feita depois da construção, por meio da comercialização das UHs. Assim, mesmo com a possibilidade de construir em terra pública no PMCMV-E, tal procedimento de transferência de propriedade deve estar todo realizado antes da contratação, exigindo licitação, o que coloca, além de um enorme tempo, mais entraves para as comunidades externas ao *modus operandi* das relações institucionais consolidadas dos movimentos ligados ao campo Democrático Popular.

Tais necessidades (flexibilidade, agilidade e segurança contratual, não as necessidades locais de uma determinada comunidade em luta, que fique claro), ligadas à existência da figura jurídica específica da “Entidade” (que também fornece a flexibilidade, agilidade e segurança contratual necessária, inclusive por não estar ligada diretamente e previamente a uma “demanda” concreta), levaram a uma nova forma de relacionamento dos movimentos de moradia com a disputa urbana – seja em relação às localizações, às necessidades locais de comunidades específicas, ou ainda em relação às pautas da Reforma Urbana, que denunciavam os desequilíbrios urbanos promovidos pela lógica imobiliária (vazios, irregularidades, latifúndios, valorização promovida pelo poder público com apropriação privada, distribuição de equipamentos e serviços urbanos, densidade populacional, entre tantos outros). Essa nova forma de relacionamento tem como prerrogativa não os parâmetros políticos qualitativos de disputa urbana (que envolvem ter e construir outro programa urbano, em contraposição ao do capital), mas, ao contrário, aqueles de produtividade de novas unidades habitacionais abstratas, a mesma lógica do capital imobiliário.

Nessa situação, dois novos personagens entram em cena: os corretores imobiliários e os cartórios de imóveis. Os primeiros não participavam da viabilização de terrenos para habitação social (afinal tais terras eram ou públicas ou ocupadas de acordo com estratégias políticas, não viabilidade técnica ou contratual); e os segundos eram acionados pelo poder público, pois a responsabilidade de individualização das matrículas era dele. Tais intermediações mudam não apenas a estrutura interna dos movimentos (que devem se adequar ao profissionalismo das “Entidades” e ter em seu quadro gestores da questão imobiliária, inclusive com terceirizados, como corretores e despachantes), mas principalmente sua lógica. Agora sua ação no urbano está relacionada à viabilização e produtividade de áreas. A perversidade é que, aparentemente, eles permanecem em disputa com o capital imobiliário, porém agora não por outra finalidade ou modo de produção, mas dentro da mesma lógica e pelos mesmos interesses. É uma disputa pelos *meios* de produção, não pelos *modos* de produção.

conseguem contratar empreendimentos e outras atingem rapidamente sua quota, só podendo assumir mais unidades se concluírem as contratadas.

²⁶ Esse fator é mais contestável, pois na maioria dos casos as áreas privadas precisam ter matrículas atualizadas e têm inúmeros problemas jurídicos, o que estende demasiadamente sua viabilização.

A modalidade da Empreitada Global, portanto, passa a fazer sentido. Na prática, a autogestão passou a ser uma pequena parte do PMCMV-E, cuja lógica faz permanecerem nela apenas aquelas organizações populares que ainda defendem politicamente outros modos de produção – ainda assim subsumidos a uma lógica urbana avessa ao seu caráter, ou seja, determinados pela necessidade de verticalização excessiva, adensamento, segregação, produtividade, falta de adequação urbanística, enquadramento de programa de necessidades e diminuição de custos e, por vezes, de qualidade. Isso porque o modo de produção tornou-se, pelos outros condicionantes, acessório – passagem abstrata para o acionamento de formas onde realmente há “rentabilidade” (financeira ou, no caso, principalmente política). Correspondência da racionalidade invertida de reprodução do capital portador de juros, na qual os momentos concretos (o trabalho) se transformam em abstratos, enquanto aqueles mais fetichistas (como a valorização do valor) ganham concretude e protagonismo.

Mas e a potência do projeto arquitetônico e urbanístico contra-hegemônico, no desenho e na forma de produção (participativa)? Parece ser o que restou depois da subsunção do acesso à terra, da figura jurídica do movimento popular, da produção e da formação política dos trabalhadores – transformados em “demanda”. Na prática, nem tanto. Mesmo porque tal desenho faz parte de todo o processo e não poderia, sozinho, sobreviver a ele. Mas suas condicionantes – que sempre existiram, por ele fazer parte de um processo de produção que envolve uma série de elementos – mudaram. Poderiam, no entanto, terem mudado (como mudaram inúmeras vezes, já que os programas públicos de promoção da autogestão nunca foram estáveis) de maneira a permitir ainda sua contra-hegemonia²⁷.

No entanto, nestes mesmos exemplos fica claro que as limitações à contra-hegemonia são muito maiores do que eram antigamente. Isso acontece de maneira geral no PMCMV-E, não apenas porque os desenhos precisam responder às prerrogativas de mercado do programa (o que já seria suficientemente novidade e limitação decisiva), mas principalmente pelo fato de que as assessorias precisam adequar seus processos à uma lógica de reificação do desenho frente ao movimento popular – ou seja, encarar o fato de que os processos participativos perdem muito de seu sentido, lugar e qualidade²⁸ ao se adequarem à massificação da “demanda”, às determinações da produção por empreiteiras, à lógica de produção urbana de mercado e às determinações do programa. Assim, os processos participativos são feitos de maneira massificada, muitas vezes sem controle de elementos fundamentais (o urbanismo, a arquitetura dos edifícios ou ainda a possibilidade do uso misto), sem adequação ao entorno ou às necessidades da comunidade (fator que, na prática, invalida boa parte do sentido do processo participativo) e sem o controle de seu tempo próprio, fundamental na sua apropriação e relevância formativa.

Um bom exemplo de como o programa, ainda que permita o projeto participativo, compromete seriamente sua existência, é a sua modalidade interna de Compra Antecipada. Ela foi conquistada também pela pressão das Entidades que, sem a segurança da terra pública, mas sem serem também agentes de mercado com capital de giro, precisavam assegurar a efetivação da compra da terra com o proprietário até ter completado todo o processo de consolidação da mercadoria imobiliária a ser contratada pelo PMCMV-E. A terra só era comprada quando todos os projetos e aprovações estivessem realizados, o que leva cerca de um ano, pelo menos (a depender do município e suas regras de aprovação). Com mercado aquecido, muitas Entidades perderam terrenos nos quais tinham investido

²⁷ Tais brechas efetivamente existem no PMCMV-E como demonstraram os Conjuntos Florestan Fernandes e José Maria Amaral, da assessoria técnica Ambiente, e todo o embate de projetos realizado pela Usina-CTAH em Taboão da Serra, particularmente no Conjunto Chico Mendes (Cf. GUERREIRO: 2016b).

²⁸ Trabalhei o exemplo dos Conjuntos João Cândido e Chico Mendes, do MTST em Taboão da Serra, para ilustrar estes casos. Ver GUERREIRO, 2016b.

não apenas recursos financeiros, mas expectativa das famílias por meio dos processos participativos de projeto. A modalidade da Compra Antecipada passou a permitir a compra de terrenos sem a contratação imediata de obra, pagando inclusive os projetos e aprovações necessárias (que antes eram custos das Entidades), sendo necessária apenas a apresentação de sua viabilidade técnica.

No entanto, para realizar tal viabilidade técnica já é necessário investimento da Entidade em estudos, relatórios técnicos e aprovações parciais de órgãos públicos, para os quais já é necessário o desenho preliminar do empreendimento. Configura-se uma situação na qual, além da constrição temporal, não é indicado o processo participativo por conta do envolvimento das famílias num empreendimento que pode não acontecer, pois o terreno ainda não está comprado – fato que gera um desgaste político brutal. Tais desenhos preliminares, portanto, são feitos na maioria das vezes sem a participação das famílias. Isso também gerou outra dinâmica entre assessorias e movimentos (ou “Entidades”): uma enorme produção de estudos de viabilidade feitos “no risco” com grande descarte de trabalho, que aumenta a já constante precariedade das assessorias e quadros das organizações. Além disso, configura-se uma nova identidade nas assessorias – que sempre foram marcadas pela parceria com movimentos consolidados – devido à grande demanda de estudos de viabilidade feita por Entidades variadas. Uma relação de prestação de serviço, muitas vezes descartado e, portanto, precarizado, no qual os processos participativos qualitativos não fazem o menor sentido. Na forma descartável do produto técnico reificado como mercadoria (o desenho como estudo de viabilidade, sem apropriação pelo processo *vivo* representado pela participação das famílias), as próprias assessorias se viram modificadas na sua identidade.

No limite, muitos processos participativos têm se restringido a mobilizações da “demanda” em torno do Trabalho Técnico Social (TTS), desvinculados muitas vezes do desenho de projeto. O TTS, que se origina também da experiência e pressão dos movimentos populares, não escapa do amoldamento dos outros elementos do processo autogestionário. Antes realizado como forma de formação política das famílias em torno do processo de projeto e obra, acaba se institucionalizando dentro do PMCMV-E como assistência social e capacitação para a nova vida em condomínio.

“A grande novidade no MCMV Entidades é a segregação de recursos e a obrigatoriedade de contratação dessas atividades [o TTS], que, se por um lado, abre maiores e melhores possibilidades de desenvolvimento desses trabalhos, por outro, torna clara a disputa existente – como mercadoria que passa a configurar – em torno de seu conteúdo, ou seja, de seu repertório, que pode sugerir mecanismos de controle da população e de operação do programa, uma vez que acomoda conflitos, ao invés de ser ferramenta que a população irá se apropriar para controlar o processo de produção de sua moradia e sua inserção na cidade” (CAMARGO, 2016, p.114).

O caso da separação de recursos para o TTS, na maioria dos casos, tem se tornado, como indica a citação, uma forma de transformá-lo em mercadoria que pode ser oferecida tanto por terceirizadas (especializadas em dinâmicas de grupo empresariais) quanto pela própria Entidade, que acaba utilizando os recursos de outras maneiras.

Esta forma institucionalizada do TTS faz parte de toda uma regulação da organização do canteiro antes autogerido, que foi sendo consolidado, na tradição anterior, pela prática e pelas necessidades locais de cada obra. O PMCMV-E delimita uma série de normatizações para os canteiros de obras, que teoricamente garantem o controle do processo pela EO e, ao mesmo tempo, a conforma às diretrizes do programa – regulando externamente sua autonomia de gestão. Nestes termos, são obrigatoriedades (além do TTS), duas comissões de controle: a CAO (Comissão de Acompanhamento de Obra) e a CRE (Comissão de

Representantes do Empreendimento), que devem ser eleitas entre os beneficiários (que não podem ser remunerados para isso) e registradas em cartório. Suas atribuições são: a CAO deve acompanhar as medições de obra realizadas mensalmente pela CEF, junto à Assessoria Técnica, estando ciente do andamento da obra e podendo responder aos questionamentos do fiscal (ou seja: tem a função de garantir que as famílias têm algum conhecimento sobre o andamento da obra, para além da EO); a CRE é a comissão que receberá os recursos da obra, administrando a Conta Corrente do empreendimento (no nome das *peças físicas* da comissão). A EO, desta maneira, é uma gerenciadora de empreendimentos (inclusive porque pode ter mais de um em andamento), que articula, por meio do TTS, as assembleias de prestação de contas e andamento da obra, além de manter a relação de responsabilidade jurídica pelo empreendimento junto à CEF.

O TTS passa a ser remunerado de maneira autônoma, fazendo com que possa ser realizado pela EO (o movimento popular), pela Assessoria Técnica, pelos dois, ou ainda por um terceirizado. Isso faz com que a Coordenação de Obra passe a ter uma pessoa da EO agora remunerada, situação que se estende para as Assembleias, que passam a ter um caráter mais técnico com a presença de pessoas ligadas às famílias e ao movimento, cujo lugar, porém, é de profissionais gestores – lado a lado com outras famílias e representantes do movimento que não são remunerados.

Há mudança ainda mais decisiva no fluxo de obra do mesmo PMCMV-E, só que na modalidade Empreitada Global. Uma primeira característica – sintomática – é que a CAO e a CRE, antes intermediárias burocráticas, aqui fazem sentido (indicando que sua presença na Autogestão é mesmo uma maneira de conformá-la ao gerenciamento empresarial). O canteiro de obras é fechado (literalmente) pela Empreiteira, que presta contas (não financeiras, mas de cronograma) do andamento da obra para a CAO, e se dirige tecnicamente à CEF. Não há coordenação de obra e, aqui, fica mais claro que a CAO não faz o papel de coordenação, mas apenas de repasse de informações. A CRE, por sua vez, ganha a centralidade de repasse de recursos para a Empreiteira, sendo, na verdade, a única relação efetiva da EO com a obra – ainda assim, é um *repasse*, ou seja, não há prestação de contas sobre como este dinheiro é utilizado, nem controle da EO, via CRE, sobre isso. Se houver desequilíbrio na obra, ainda que a EO seja responsável junto à CEF, não poderá saber o que efetivamente aconteceu.

Os futuros moradores têm papel exíguo: *podem, eventualmente*, serem chamados à trabalhar para a empreiteira, porém como contratados: não há nenhuma autonomia ou processo coletivo, ele está individualmente fazendo um trabalho como qualquer outro, num canteiro completamente heterônomo. A Assessoria Técnica, antes central no processo, é apenas fiscalizadora de obra (um olhar técnico terceirizado). O TTS não tem nenhuma interferência no canteiro de obras, e efetivamente só tem a função de gerenciar o que, agora, só pode ser mesmo “demanda”. Não há assembleias, a não ser que sejam eventualmente chamadas pelo TTS, mas não são obrigatórias e, acontecendo, não têm caráter deliberativo, apenas informativo (ainda assim precário, pois não se sabe o que está se passando no canteiro). Vai-se delineando, assim, o que o processo de conquista da moradia significa enquanto experiência de organização popular nestes termos.

Desta maneira, é difícil entender o PMCMV-E como avanço dos processos de autogestão e Reforma Urbana. A superação dos elementos que os determinavam por meio da forma estatal, agora se conformam à racionalidade de mercado – demonstrando que a modalidade não é exceção à lógica geral do programa, ainda que abra brechas (bastante limitadas), principalmente no projeto, na separação de recursos para o TTS e na possibilidade de controle direto da produção pelas EOs – todos elementos que têm grandes limitações pela conformação geral do programa e que, portanto, são experiências extremamente residuais (ainda mais do que sempre foram, pois Entidades antes vinculadas à autogestão estão

aderindo à Empreitada Global ou terceirizando projeto e TTS). Tais brechas, assim, nem sempre são utilizadas no sentido anterior de constituição da subjetivação política do trabalhador, formado para a autonomia e produtor de outro programa urbano.

No caso da modalidade da Empreitada Global, então, a situação é ainda mais grave, pois tais brechas são residuais: relacionadas ao controle de projeto e “demanda” podem ser, na verdade, fatores que potencializam o amoldamento do sujeito político consumidor (que recebe moradia pronta como dádiva e massifica o movimento como canal privilegiado de acesso à mercadoria), direcionam a apropriação dos saberes consolidados nas assessorias técnicas como benefícios ao capital imobiliário e conformam, não sem contradições, uma lógica específica de expansão do movimento popular nacionalmente, em aliança com tal capital e tal sujeito político.

Para concluir esta análise rápida do PMCMV-E, vale fazer uma correspondência de sua racionalidade com a forma própria à financeirização, tal qual foi caracterizada por François Chesnais, que expressa bem a dimensão das transformações que estamos aqui apontando e suas poucas potencialidades políticas de superação do modelo anterior – já problemático pela sua conformação estatizante. Retomamos aqui sua caracterização da financeirização citada no início deste artigo, na qual estão presentes a desregulamentação, a descompartimentação e a desintermediação. Fazendo um paralelismo com esta *forma*, pode-se caracterizar o PMCMV-E pelos mesmos elementos: sem controle social ou de planejamento estatal (desregulamentação); abertura da possibilidade de outras organizações (na forma de “Entidades”) participarem do sistema de construção de HIS antes fechado aos *movimentos de moradia*, com importância na participação nos espaços institucionais de representação funcional (conselhos) ou eleita (cargos legislativos) (desintermediação); e abertura da organização de comunidades concretas e locais à Entidades abstratas localizadas em outras regiões do país (descompartimentação). Conforma-se, assim, uma forma flexibilizada de produção do urbano pelos movimentos populares, cuja reprodução se baseia numa lógica rentista na qual o processo produtivo, em si, é subsumido ao protagonismo de gestores de mercado, para os quais o “direito” é apenas a alavanca que aciona seus motores.

3. O amoldamento das estratégias de produção do urbano dos movimentos populares

Com estas questões queremos enfatizar a necessidade de uma análise de conjuntura das formas de resistência à produção do urbano pelo capital que dê conta das estratégias e mecanismos de reprodução dos movimentos populares, para além de sua defesa programática. Retomando o início deste artigo, percebe-se que há uma ressonância entre a atual fase de predominância do capital portador de juros no mercado mundial e as formas de resistência a ele no urbano, em particular. Isso significa, na prática, que os movimentos de resistência que amoldam suas estratégias a esta lógica e a estes mecanismos conseguem uma grande potência de mobilização. No entanto, importa aqui caracterizar tal mobilização de massas identificando suas determinações históricas, pois assim é possível delimitar seus limites e armadilhas no que concerne à experiência da classe trabalhadora. Potência de mobilização, nestes termos, não nos parece ser necessariamente um índice de superação da ordem do capital – isso depende, justamente, do seu grau de amoldamento e capacidade de geração de autonomia na experiência de organização desta classe. Pois, do contrário, a

mobilização parece servir mais às necessidades do conjunto de forças sociais sistêmicas do que à sua resistência.

Nesse sentido preocupa a conjuntura de organização popular que o PMCMV-E deixa como legado. Parece-nos que se trata de uma forma política sincrônica à predominância dos mecanismos e lógica rentista. Como visto acima, esta modalidade do programa “habitacional” amolda dois aspectos da organização popular: novas formas de institucionalidade e de articulação com o capital imobiliário. Contrariando o discurso que vê a institucionalidade apenas no aspecto de acesso à política pública e a participação conselhistas (e direta nos diversos mandatos), o elemento que nos parece central do aspecto institucional é o advento da “Entidade”, como forma jurídica que autonomiza a atuação do movimento popular, dando-lhe um caráter social e político muito diverso, pautado principalmente pela lógica jurídica e pelos mecanismos do sistema de crédito. A dupla personalidade do movimento – entre agente de mercado e agente político – deixa visível os deslocamentos e indiferenciações que conformam o contexto pós-lulista²⁹ dentro das forças populares.

Esta zona cinzenta de atuação gera o que denominamos de “novo conselhismo”³⁰, procurando o diferenciar as formas de institucionalização das décadas de 1980/90, sem perder sua análise crítica. A nova conjuntura, cuja predominância do capital portador de juros é também a centralidade da forma jurídica – fato que indica que, dentro do Estado, o poder executivo e legislativo são subsumidos – conforma outra institucionalização do movimento popular: aquela das mesas de negociação, cada vez mais diretamente judicializadas, como é o caso exemplar do GAORP³¹ em São Paulo. Nelas, o aparato técnico (da CEF) e jurídico é instrumentalizado no sentido de direcionamento dos conflitos urbanos para soluções padronizadas, legitimadas e perseguidas tanto pela instituição, quanto por proprietários de terra e movimento popular. Ali é que a política pública se faz na prática, pois é transformada pela jurisprudência, indicando um permanente estado de emergência, flexível de acordo com as forças colocadas em andamento. E, evidentemente, a massificação é um elemento importante no momento de negociação, o que rapidamente se transforma em moeda de troca política.

Não se trata, portanto, de uma resistência pautada pela concretude qualitativa dos casos específicos de conflitos urbanos. Estes são amoldados às soluções institucionalizadas específicas desta nova fase, cujo acesso não é exatamente à moradia digna, mas à propriedade. Há, por outro lado, a geração de uma dinâmica de reprodução deste *modus operandi*, que se baseia na articulação das facilidades do mercado com a judicialização das forças políticas e transformação de trabalhadores precarizados em luta por moradia em “demanda” abstrata, mercadoria política. É nesta linha que se pode compreender o sucesso da Empreitada Global para o crescimento da massificação de alguns movimentos populares que se utilizam dela: os meios são uma totalidade dialética com os fins e, portanto, há um novo amoldamento a uma institucionalidade subsumida à lógica e aos mecanismos do capital portador de juros.

Assim, acreditamos que há uma formação pós-lulista de certo caráter rentista nas lutas populares, que é determinado pelo ocultamento fetichista do momento produtivo do urbano

²⁹ O “lulismo” é um fenômeno social e político trabalhado por uma série de pesquisadores, mas que teve na proposição de André Singer (2012) sua definição mais corrente. Dou aqui o sentido que o autor utiliza, de um pacto social cujo caráter é de um reformismo fraco.

³⁰ Aprofundi o conceito na tese de doutorado, no prelo.

³¹ Grupo de Apoio às Ordens de Reintegração de Posse, interno ao TJ-SP, presidido por um juiz, que substituiu mesas de negociação intergovernamentais que se tornaram padrão após o caso do Pinheirinho em São José dos Campos.

e, com ele, a efetivação de uma experiência de classe que *transforma trabalhadores em consumidores, através da conquista do direito*. Tal lógica cria a publicidade de uma narrativa programática que se descola das estratégias efetivamente adotadas pelas direções dos movimentos que se adéquam a ela, cujo afastamento da concretude das bases também faz parte de seu lugar político e *produtivo*: a Entidade que pode construir indiferentemente em qualquer lugar (até do país), com “demanda” flexível e abstrata, pautada pela lógica competitiva e pelos critérios bancários de acesso ao crédito – que se tornam também os critérios de acesso ao direito. Neste sentido, há que se pensar criticamente sobre as possibilidades futuras de resistência dos trabalhadores tendo em vista o legado de organização de classe deixada pelo Estado Democrático Popular e seu caráter de transformação social baseada no amoldamento das forças políticas nacionais, na sua especificidade, à lógica de reprodução do capital portador de juros.

Referências Bibliográficas

AGAMBEN, G.. *Estado de Exceção*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008. Tradução de Iraci D. Poleti.

BARAVELLI, J. E.. *Trabalho e Tecnologia no Programa MCMV*. Tese de Doutorado, FAU-USP. São Paulo: 2014. Orientação de Ermínia Terezinha Menon Maricato.

CAMARGO, C. M. de. *Minha Casa Minha Vida Entidades: Entre os direitos, as urgências e os negócios*. Tese de Doutorado, São Carlos, IAU-USP, 2016. Orientação de Cibele Saliba Rizek.

CHESNAIS, F. (Org.). *A Finança Mundializada*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005. Tradução de Rosa Marques e Paulo Nakatani.

FIX, M. de A. B.. *São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

_____. *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. Tese de Doutorado, Campinas, Instituto de Economia-UNICAMP, 2011. Orientador Wilson Cano.

FERRO, S.. *Arquitetura e Trabalho Livre*. São Paulo, CosacNaify, 2006.

GUERREIRO, I. de A.. *Arquitetura-capital: a funcionalidade dos edifícios corporativos paulistas*. Dissertação de mestrado, São Paulo, FAU-USP, 2010. Orientação: Vera Maria Pallamin.

_____. Sobre a forma do Programa Minha Casa Minha Vida: O projeto de desenvolvimento contraditório do PT. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 16, 2015, Belo Horizonte. *Anais do XVI Encontro Nacional da Anpur*. Belo Horizonte: ANPUR, 2015.

_____. Movimento popular e Lulismo através do PMCMV: política de massas e produção urbana como administração da luta de classes. In: Seminário Nacional de Teoria Marxista: O capitalismo e suas crises, 2, 2016, Uberlândia. *Anais do II Seminário Nacional de Teoria Marxista*. Uberlândia: 2016a.

_____. O MTST e o PMCMV: o “poder popular” próprio ao lulismo. In: *Revista Dialektiké*, v. 1, p. 52-78, 2016b.

_____. A produção do espaço urbano pelo Lulismo: contradições específicas da dependência. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 17, 2017, São Paulo. *Anais do XVII Encontro Nacional da Anpur*. São Paulo: ANPUR, 2017.

HARVEY, D.. *O novo imperialismo*. São Paulo, Editora Loyola, 2004. Tradução de Adail U. Sobral e Maria Stela Gonçalves.

_____. *Os limites do capital*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013. Tradução de Magda Lopes.

KAPP, S.. Grupos sócio-espaciais ou a quem serve a assessoria técnica. In: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v.20, n.2, p.221-236, maio-ago 2018.

MARX, K.. *O Capital: Crítica da Economia Política*. São Paulo: Editora Abril, Volume IV (Livro III, Tomo I), 1986a. Tradução de Regis Barbosa e Flávio R. Kothe.

_____. *O Capital: Crítica da Economia Política*. São Paulo: Editora Abril, Volume V (Livro III, Tomo II), 1986b. Tradução de Regis Barbosa e Flávio R. Kothe.

MOREIRA, F. A.. *O lugar da autogestão no Governo Lula*. Dissertação de Mestrado, São Paulo, FAU-USP, 2009. Orientador: Reginaldo Luiz Nunes Ronconi.

PAULANI, L.. *Brasil Delivery: servidão financeira e estado de emergência econômico*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008.

ROLNIK, R.. *Guerra dos Lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

ROYER, L. de O.. *Financeirização da Política Habitacional*. Tese de doutorado, São Paulo, FAU-USP, 2009. Orientação: Ermínia Maricato.

SHIMBO, L. Z.. *Habitação social, Habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro*. Belo Horizonte: C/Arte, 2012.

SINGER, A.. A segunda alma do partido dos trabalhadores. In: *Revista Novos Estudos CEBRAP*, nº88, dezembro de 2010.

_____. *Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

TONE, B. B.. *Notas sobre a valorização imobiliária em São Paulo na era do capital fictício*. Dissertação de mestrado, São Paulo, FAU-USP, 2010. Orientação: Prof. Dr. Paulo Cesar Xavier Pereira.

_____. *São Paulo, Século XXI: Valorização imobiliária e dissolução urbana*. Tese de Doutorado, São Paulo, FAU-USP, 2015. Orientação de Paulo César Xavier Pereira.



FINANCEIRIZAÇÃO E ESTUDOS URBANOS: OLHARES CRUZADOS EUROPA E AMÉRICA LATINA

“Há terra para financiar nesse verão”: a reposição da expropriação e da violência nos grandes projetos de desenvolvimento econômico no Brasil e uma crítica ao debate sobre a financeirização

“Há terra para financiar nesse verão”: the replacement of expropriation and violence in major economic development projects in Brazil and a critique of the financialization debate

Gustavo Prieto, Professor Adjunto Unifesp – Instituto das Cidades,
gustavoteixeiraprieto@gmail.com

Joana Barros, Professor Adjunto Unifesp – Instituto das Cidades,
joana.jsb@gmail.com

Resumo

Este artigo reflete sobre as relações entre o novo regime de acumulação do capital, fundamentado nas finanças, mas não exclusivamente dominado por esse setor, e a reposição dos processos de expropriação, reterritorialização e violência na periferia do capitalismo.

Compreendemos as estratégias e mecanismos de financiamento público dos grandes projetos de desenvolvimento econômico no Brasil, verificando o jogo de articulações do capital financeiro-imobiliário interessado em territorializar monopólios e monopolizar territórios na periferia metropolitana.

Articuladamente, verificamos as resistências de organizações e movimentos no território e os novos conteúdos da acumulação primitiva permanente, fundamentado na produção do capital no Brasil em associação à financeirização de terras indígenas, camponesas e quilombolas, redefinindo as relações campo e cidade em espaços metropolitanos.

As relações entre a financeirização e o capital produtivo contemporaneamente recombina a lógica entre atraso e modernidade, realiançando as classes de proprietários de terra e de proprietários de capital, financeirizando e urbanizando espaços, tais como na expansão do complexo industrial-portuário de SUAPE, em Pernambuco.

O impacto territorial de tal matriz produtiva extrativista articula, então, diversas escalas e produz consequências, tanto produtivas quanto de redefinições do espaço urbano, nas quais fundos públicos, no último período mobilizados através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e programas e políticas sociais, notadamente as urbanas e as de complementação de renda, são centrais na gestão social da expropriação.

A violência da urbanização ensejada pelos “grandes projetos” constituem novos vínculos entre cidades e seus sujeitos, os modos de produção urbana e, suas formas de regulação. A desmesura da violência na base da expropriação de terras e seu caráter estruturante anuncia o embaralhamento dos termos do debate sobre a produção de enormes territórios urbanos, periféricos mas absolutamente centrais na reconfiguração urbana brasileira .

Palavras Chave: Financeirização da terra; expropriação; grandes projetos de desenvolvimento

Abstract

We propose to reflect on the relations between the new system of accumulation of capital, based on financialization but not exclusively dominated by this finance sector, and the replacement of the processes of expropriation, reterritorialization and violence on the periphery of capitalism.

We intend to understand the strategies and mechanisms of public financing of the development projects in Brazil, verifying the articulations of the financial-real estate capital interested in territorializing monopolies and monopolizing territories in the metropolitan periphery.

In the other hand, the resistances of organizations and movements in the territory and the new content of permanent primitive accumulation, based on the production of capital in Brazil in association with financialization of indigenous, rural and “quilombolas” lands, redefining the urban and rural relations in metropolitan areas.

Relationships between financialization and productive capital, in contemporaneity, recombine “atraso” and “modernidade”, remake the bonds between the land owners and the capital owners in the development projects, financializing and urbanizing areas such as the expansion of the industrial area of SUAPE, in Pernambuco or in housing developments in the metropolitan periphery of São Paulo.

Then, the territorial impact of such extractive productive matrix articulates different scales and has consequences, both productive as resets the urban space. In these context and especially in the last period, public funds raised through the Growth Acceleration Program (PAC), and social programs and policies, especially urban and income supplementation, are central to the social management of expropriation. The violence of urbanization brought about by the "great development projects " constitute new links between cities and their subjects, urban modes of production and their forms of regulation. The excess of violence on the basis of land expropriation and its structuring character announces the shuffling of the terms of the debate on the production of enormous urban territories, peripheral but absolutely central to the Brazilian urban reconfiguration.

Keywords/Palabras Clave: financialization; land expropriation; development projects.

Há terra para financiar nesse verão: a reposição da expropriação e da violência nos grandes projetos de desenvolvimento econômico no Brasil e uma crítica ao debate sobre a financeirização

“O desenvolvimento passa por aqui”

O impacto territorial da matriz produtiva extrativista realizada no Brasil, no assim chamado lulismo, articula a partir de múltiplos níveis e contradições, escalas territoriais e políticas e produz consequências, tanto no nível econômico da reprodução do capital quanto na redefinição do espaço urbano e agrário. Os fundos públicos, mobilizados através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e os programas e políticas sociais, notadamente as urbanas e as de complementação de renda, são centrais na gestão social da expropriação tanto dos camponeses e dos povos indígenas, em áreas rurais quanto dos trabalhadores nas periferias urbanas ou cidades nas “fronteiras de expansão capitalista” e na redefinição da propriedade privada da terra.

Partimos da interpretação de que a violência da urbanização ensejada pelos “grandes projetos de desenvolvimento” constituem novos vínculos entre cidade, campo e seus sujeitos, no qual a produção do espaço urbano e suas formas de regulação neoliberal reproduzem aspectos centrais da acumulação originária repondo a barbárie como conteúdo dominante da formação social brasileira. A desmesura da violência na base da expropriação de terras e seu caráter estruturante anuncia o embaralhamento dos termos do debate sobre a gestão de vastos territórios, que expandem o tecido urbano a partir da desapropriação e do esbulho e reconfiguram as frações dos territórios camponeses e quilombolas e das terras indígenas redimensionando os vetores da urbanização brasileira e da reprodução do espaço.

As expropriações primárias (da terra) e secundárias (no que tange a transformação, por exemplo, do direito às águas em negócios hídricos, da vida biológica e humana através das patentes, etc.) se aprofundaram em velocidade inédita na segunda metade do século XX, em proporções diversas segundo os países (FONTES, 2009), mas atingindo a todos, fundamentando um desenvolvimento geográfico desigual (SMITH, 1988) combinado e contraditório (OLIVEIRA, 2007).

Enfatizamos que essas expropriações não são um fenômeno meramente econômico (ou financeiro), ainda que sejam impulsionadas pela expansão econômica do capital, mas constituem sobremaneira a base da vida social e de uma sociabilidade contraditória, pois cada vez mais dependente (e necessitada) da expansão do capital (e das relações de mercado) para sua reprodução e, ao mesmo tempo, prova cabal de que essa expansão recompõe sem cessar a degradação que se imaginava superar (FONTES, 2009), ao menos como discurso ideológico e fetichista. É o que Mézàros (2002) chama de mecanismos de administração das crises que se realiza por intermédio da linha de menor resistência do capital. Os camponeses/as e seus territórios são, mais do que em qualquer período da história, centrais para a reprodução do capital a partir da reprodução do espaço.

Assim, na periferia da periferia do capitalismo revela-se a centralidade da reconfiguração urbana brasileira assentada na inclusão precária de sujeitos sociais ao nível da vida cotidiana. De forma articulada, evidencia também os limites da financeirização como noção-chave explicativa da totalidade dos processos ensejados pelo capitalismo

financeiro-imobiliário. Constatamos que os projetos e programas que aparecem como *nacionais*, são parte estruturante da política de retomada de desenvolvimento regional, se revelam como aspectos centrais do ajustamento econômico de alinhamento brasileiro à mundialização do capital e à destituição da autonomia e bloqueio às formas de reprodução das classes camponesas (e das tradições, territórios e cosmologias indígenas) e a subsunção de trabalhadores rurais.

Diante disso, o Complexo Industrial e Portuário de Suape (CISP) no artigo em questão, é mais do que apenas um estudo de caso sobre o neodesenvolvimentismo ou sobre a financeirização da política e da produção do espaço, tal fragmento do espaço sintetiza aspectos centrais do neoliberalismo à brasileira no período lulista e tal como a raiz etimológica indígena do termo “suape” revela um “caminho tortuoso” da hegemonia às avessas (OLIVEIRA, 2018) realizada e reproduzida no Brasil contemporâneo.

O caminho tortuoso

A instalação do Complexo Industrial Portuário de Suape (CIPS) data da década de 1970, sendo a sua ideia original gestada ainda nos anos 1960 no governo de Nilo Coelho (1967-1971) que realizou as primeiras sondagens para sua implantação.

Suape se insere no projeto de desenvolvimento autoritário da ditadura civil-militar centralizado pelo Estado. Criada em 1978 por meio da Lei Estadual n. 7.763, ainda dentro do contexto nacional-desenvolvimentista, Suape surgiu em um momento de consolidação dos países periféricos como produtores e exportadores de *commodities* por meio de uma agricultura que se modernizava e que dependia da expansão dos meios de transporte (OLIVEIRA; MONTEIRO, 2017).

De lá pra cá são mais de 50 anos de construção de um imenso complexo que congrega atividades portuárias e industriais, que desde seu nascedouro foi pensado como um projeto impulsionador do desenvolvimento do estado de Pernambuco. Suape é considerado hoje um empreendimento estratégico para o capital, para a instalação de grandes empreendimentos, absolutamente alinhado com a orientação do modelo de desenvolvimento que se consolidou nos anos lulistas.

Localizado a 40 Km de Recife, capital de Pernambuco, o CIPS é gerido pela Empresa SUAPE, uma empresa pública de interesse privado. A região do chamado *território estratégico de Suape* abrange dois municípios - Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca no qual estão instaladas suas empresas - e tem influência indireta sobre outros seis municípios: Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Escada, Rio Formoso, Ribeirão e Sirinhaém. O seu primeiro Plano Diretor data de 1973, e previa a construção de um estaleiro e uma unidade de refino, sendo seu porto de águas profundas concentrador de cargas (*hub port*).

Os impactos ambientais e socioeconômicos foram notados desde o começo: em 1975, antes portanto de sua inauguração em 1983, economistas, geógrafos, sociólogos, ecologistas e historiadores lançaram publicamente um manifesto contra o projeto do Porto Suape, encabeçado pelo economista-ecólogo Clóvis Cavalcanti, denunciando seus impactos na região e criticando os princípios que orientaram seu projeto e sua implantação. Ao manifesto e suas críticas aos impactos do porto industrial que se instalaria sobre as terras do “povoado de gente e contendo rios, praias, manguezais, matas, pomares de frutas e canaviais” (CAVALCANTI, 2008) o governo contrapôs o discurso do desenvolvimento que supostamente o empreendimento traria ao estado de Pernambuco e seus moradores.

As obras de infraestrutura de Suape começaram em 1975 e tinham por objetivo produzir o território de SUAPE a partir de condições e redes de logísticas para funcionamento do porto, que entrou em funcionamento no ano de 1983. Em 1987, o Porto de Recife foi desativado e então, o porto de Suape dentro do CIPS passou a ser considerado um dos onze portos mais importantes do país, segundo avaliação da Secretaria Nacional de Transportes do Ministério de Infraestrutura.

Atualmente, no CIPS estão instaladas mais de cem empresas em operação e em instalação e mais três dezenas que abrangem refinarias de petroquímicos e indústrias químicas associadas, indústrias de metal-mecânica, portos e estaleiros, termelétricas, além da logística para este Complexo. Tal magnitude do empreendimento de desenvolvimento econômico de Pernambuco está absolutamente ligado ao modelo econômico impetrado pelos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff nos anos 2000 e 2010.

Impulsionado pela política de fomento a grandes projetos de desenvolvimento, nos governos lulistas, foi a partir de dos anos 2000 que SUAPE deslança recebendo grandes empresas que conformam sua atuação na região e definem de modo irreversível a expansão da ação territorial da empresa porto-industrial. Como destacam Moretti e Cox (2016), o destaque que este empreendimento assumiu como “polo de desenvolvimento econômico e como espaço estratégico” relaciona-se diretamente com o tipo de associação produtiva que as empresas ali instaladas tem no cenário econômico mundial e o papel que cumpre o Brasil na reorganização da economia mundial ao longo dos anos 2000, como plataforma exportadora de ativos *commodities* financeiros, de produtos da indústria extrativa mineral (minérios, petróleo e seus derivados) e de *commodities* agrícolas.

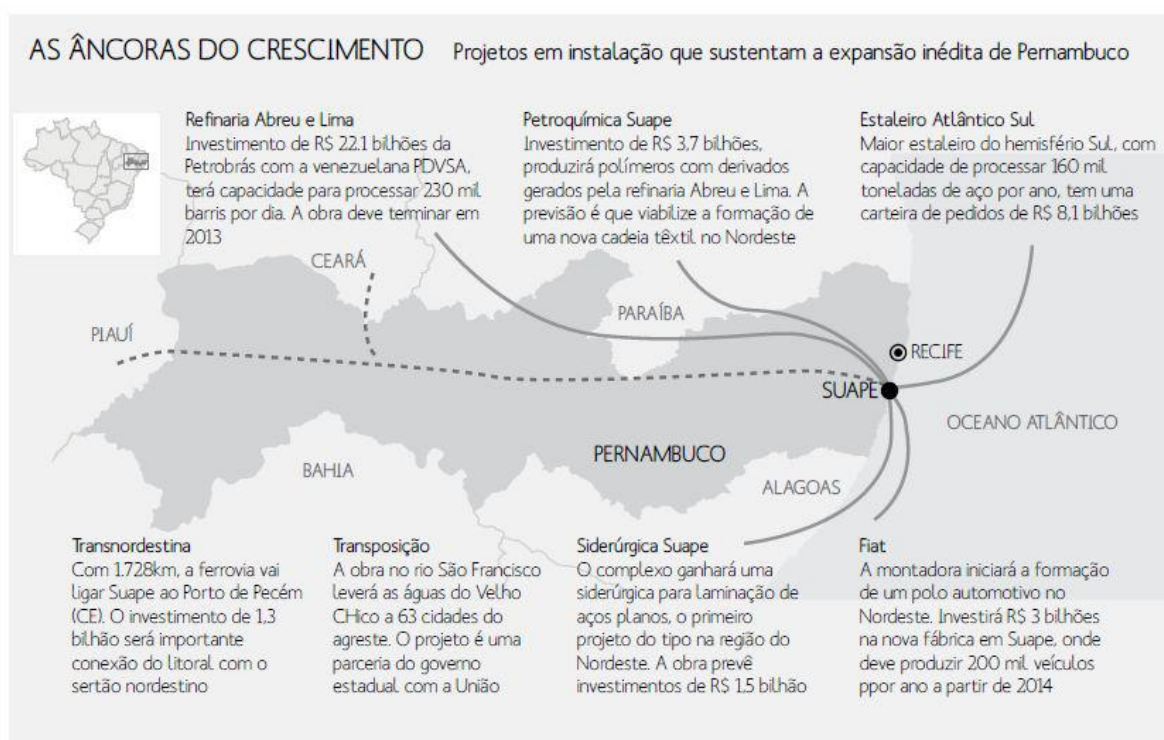
A instalação da Refinaria Abreu e Lima (Ipojuca-PE), Estaleiro Atlântico Sul (Ipojuca-PE), Estaleiro Promar (Ipojuca-PE), Petroquímica Suape (Ipojuca-PE) (SUAPE, 2009) concretizam o tom deste novo perfil produtivo da economia brasileira como *player* no cenário mundial e como fundamento da lógica de (re)produção do espaço (CARLOS, 2011). E revela de forma coetânea, a importância deste tipo de empreendimento na geopolítica latino-americana e sua articulação com a política econômica e social ligado ao ciclo de desenvolvimento econômico dos assim chamados governos progressistas na América Latina (ZIBECCHI, 2010; ZIBECCHI, 2013). A importância de Suape se substancia não somente naquilo que se produz ao final da instalação das indústrias projetadas (a mercadoria comercializada) mas também e de forma estrutural para o projeto em curso na sua própria implantação, ou seja na centralidade da reprodução do espaço como aspecto central da reprodução do capital (CARLOS, 2011). Produzir o desenvolvimento significa produzir uma mercadoria central na Economia Política contemporânea: a mercadoria-espaço.

Scalabrini (2015), recupera os impactos da instalação do CISP e nos abre a possibilidade de afirmar a importância deste projeto como um momento de expansão do modelo neodesenvolvimentista baseada numa política de desenvolvimento que articula políticas de incentivo e fomento econômico (desde 2008 centrados no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC), políticas de combate às desigualdades, programas sociais e políticas públicas - que amálgama processos diretamente ligados às transformações econômicas e urbanas por ela impulsionadas.

Na primeira década de 2000, novos empreendimentos colocaram o CIPS no centro das atenções. Entre os principais estão a Refinaria do Nordeste (RNEST), cuja previsão de funcionamento seria em 2013 (conclusão para maio de 2015) e, que, em pleno pico de construção, gerou cerca de 40.000 empregos. Esse empreendimento, que seria resultado de uma parceria

entre a Petrobras e a estatal Petróleos de Venezuela S.A (PDVSA), hoje está integralmente a cargo da Petrobras; a Companhia Petroquímica de Pernambuco (Petroquímica Suape), cuja previsão inicial para o funcionamento era o final de 2011, hoje previsto para funcionar em 2015, que conta com incentivos do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). Esse empreendimento é liderado pela Petrobras Química S.A (Petroquisa) e, de acordo com números da própria empresa, a previsão inicial era de mais de - 8.000 empregos durante a fase de construção e 1.800 quando estiver em funcionamento; o Estaleiro Atlântico Sul, que empregou 4.000 trabalhadores durante as obras de construção, e está em operação desde 2009, resultado inicial de um consórcio entre os grupos empresariais Camargo Correia, Queiroz Galvão, Samsung Heavy Industries e PJMR. Também o estaleiro Promar faz parte dos grandes empreendimentos (figura 1) na região. Esses empreendimentos se conjugam com outros, caracterizando a expansão econômica industrial de Pernambuco. (SCALABRINI, 2015, p.32-33)

Imagem 1: Projetos de infraestrutura e logística no Estado de Pernambuco.



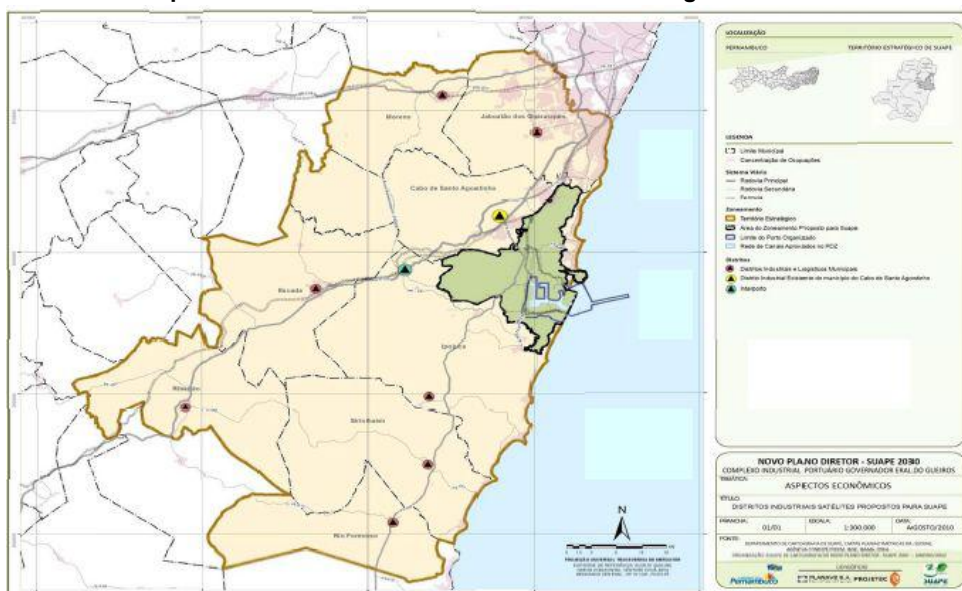
Fonte: SCALABRINI, 2014, p.34.

Como destacam Moretti e Cox (2016), a região do CIPS foi produzida sob um território no qual estavam presentes engenhos ligados a atividade de produção de cana de açúcar e reproduzidos por homens (e mulheres) livres, camponesas e camponeses em suas diversas categorias e frações de classe. A Empresa Suape, comprou estas terras pertencentes aos engenhos nos anos 1980, sob posse na Cooperativa Tiriri e, neste mo(vi)mento, foi feita a desapropriação de terras através de acordo de relocação dos moradores dos engenhos - que não foi devidamente cumprido, fazendo com que, até os dias atuais, muitos dos moradores vivam em condições de incerteza e insegurança de posse.

Importa aqui afirmar que historicamente a região e os engenhos são ocupados por atividades de agricultura e pesca e as praias da região, onde se instalou o gigantesco porto de Suape, são locais de pesca associada à agricultura de trabalho familiar e à coleta de frutas. O processo de desapropriação de terras para conformação do território de SUAPE data de 1977, e hoje totaliza mais de 13 mil hectares de terras desapropriadas e incorporadas ao empreendimento e amplo processo de valorização.

A construção de SUAPE se fez apoiada em diversos planos diretores ao longo das cinco décadas de sua implantação. São pelo menos 5 planos diretores que organizam e definem as diretrizes de produção do espaço (e do assim chamado ordenamento territorial). O último deles e em vigor contemporaneamente, o Plano Diretor SUAPE 2030, foi instituído pelo Decreto nº 37.160 de 23 de setembro de 2011, é o “instrumento normativo que define o zoneamento ambiental, industrial e portuário, bem como as condições de uso, ocupação e parcelamento do solo do espaço territorial de SUAPE - Complexo Industrial Portuário Governador Eraldo Gueiros”. Neste Plano a dimensão do impacto do CIPS na região pode ser facilmente percebido a partir do mapa abaixo, no qual constatamos o fragmento do espaço de influência direta do Complexo, o chamado território estratégico de SUAPE que “para fins de planejamento urbano, [engloba] toda a área que compreende os Municípios do Cabo de Santo Agostinho, Ipojuca, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Escada, Ribeirão, Sirinhaém e Rio Formoso” (Artigo 6º, Decreto nº 37.160/2011), onde estão localizados os “Distritos Industriais Satélites de SUAPE as áreas instituídas para fins de promoção e instalação de atividades de produção industrial ou de logística que se proponham a integrar e favorecer as cadeias produtivas relacionadas à SUAPE, por meio das políticas e programas econômicos do Estado e dos municípios, e ainda por ação da iniciativa privada, em consonância com as normas urbanísticas e ambientais.” (Artigo 5, Decreto nº 37.160/2011).

Mapa 1 - Distritos Satélites no Território Estratégico de SUAPE



Fonte: CONSÓRCIO, 2011, p.19.

Ademais, para além da dimensão do espaço percebido cumpre, em nossa análise, verificar os níveis políticos, sociais e econômicos que conformam a estratégia de produção

do espaço, a racionalidade neoliberal realizada e a reprodução das estratégias de expropriação e resistência camponesa na região.

Racionalidade neoliberal à brasileira

Em 2015, o CISP anunciava em seu sítio a inclusão dos expropriados pelo desenvolvimento que “ao todo, há 1,8 mil hectares para serem distribuídos entre famílias de agricultores” pernambucanos. Naquele momento, a empresa noticiava a realocação das famílias de camponeses e pescadores da região para “240 glebas situadas nos engenhos Sacambu, no Cabo de Santo Agostinho, com 457 hectares; e Almécegas e Arranca, em Água Preta, na Mata Sul do Estado, com 876 e 554 hectares, respectivamente”. Este seria o quarto “assentamento”¹ na região em função da implantação e expansão do Complexo. O texto segue ressaltando que a desapropriação das áreas foram feitas pelo Estado de Pernambuco, totalizando 3 mil hectares neste processo de “assentamentos implantados por Suape para os ex-moradores do Complexo” (FON, 2015, s/p), desde 2012 com o primeiro assentamento em Barreiros, na Zona da Mata Sul de Pernambuco. Ainda na argumentação do CISP, somos informados das ações de assentamento de famílias em áreas urbanas, no âmbito da política de gestão fundiária da Administração do Complexo.

A implantação de assentamentos de Suape faz parte da política de gestão fundiária da administração do Complexo que, além de atender os agricultores, apresenta uma opção aos ex-moradores com perfil urbano: o Projeto Habitacional de Suape. Estimada em R\$ 235 milhões, a iniciativa beneficiará, ao todo, 6,8 mil famílias, com a construção de 2.620 casas do Conjunto Habitacional Governador Eduardo Campos, no Cabo de Santo Agostinho, nos moldes do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) da Caixa Econômica Federal; e com a consolidação de oito comunidades do entorno de Suape, ou seja, com a realização de acompanhamento social, o que já vem acontecendo há pouco mais de um ano, e, em breve, com a realização de obras de infraestrutura, como calçamentos, esgotos, entre outras benfeitorias (FON, 2015, s/p).

As metas de expansão bem como as diretrizes de atuação e as formas e arranjos de regulação do território de Suape estão descritas no documento *Novo Plano Diretor - SUAPE 2030*, que prevê três dimensões de intervenção integradas para garantir o que se designa como “desenvolvimento sustentável”²: as dimensões social, econômica e ambiental. Parte

¹ O termo assentamento aqui soa como uma ironia perversa. As lutas históricas dos camponeses, trabalhadores rurais, agricultores e/ou sem terras estão associadas às estratégias de ocupação inicialmente materializadas por acampamentos e a constituição política do sujeito acampado nesse processo. A luta pela terra se redimensiona quando se conquista a terra e se realiza a transfiguração do acampado em assentado territorializado em assentamentos da reforma agrária. Os movimentos sociais urbanos, em linhas gerais, apresentam esse mesmo processo de luta pela terra/moradia urbana e a respectiva produção de sujeitos políticos. A construção semântica da perversidade narrativa está na suposta igualização do termo “assentamento” como forma-conteúdo de um processo de expropriação e reterritorialização forçada à histórica expressão de luta e conquista ao direito à terra.

² O discurso do desenvolvimento sustentável de base empresarial naturaliza a combinação capitalista realizada entre monopolização e a alienação da terra e das riquezas naturais (a natureza, não por acaso vista como uma externalidade) com a separação do trabalho e seus pressupostos materiais (PRIETO, 2011). Essa separação consubstancia as forças produtivas como forças destrutivas do trabalhador (assolado desmedidamente pelo trabalho precário) e desvincula radicalmente homem e natureza (DAMIANI, 1986). Essas separações também substanciam uma ilusão de autonomia dos indivíduos e de produção universal de mercadorias com o fetiche das mercadorias, opacificando e ocultando as classes sociais e as lutas sociais. Damiani (1986) argumenta também que no bojo desse movimento aparecem a coletividade ilusória e o pretense interesse comum camuflando os interesses particulares; a transformação e a preservação da natureza como frutos da vontade e aparentemente autonomizadas e independentes dos interesses reais, e a produção da natureza (SMITH, 1988) como algo

substantiva das diretrizes desenhadas e detalhadas dizem respeito à gestão territorial do Complexo associada às diretrizes de “aspectos sociais” - estes dois blocos correspondem a quase metade do Plano Diretor.

Examinando o documento, é importante sublinhar que as diretrizes para a “gestão territorial integrada” assentam-se numa articulação entre intervenções e instrumentos de regulação territorial com foco no território “da empresa” mas também contribuições para “formulação e implementação “ de políticas estaduais e “contribuições” para as políticas municipais (CONSÓRCIO, 2011). Aqui, por princípio, algo aparece invertido, indício de novos níveis de contradição entre público e privado ou ao menos estatal e empresarial: as políticas territoriais geridas por uma empresa, ainda que no âmbito de uma política de desenvolvimento econômico regional, e quiçá nacional, estão a ditar formas de ação e regulação num território que extrapola a sua autoridade imediata.

Os mecanismos de planejamento e intervenção urbanos estão no bojo da constituição não somente de princípios normativos para a cidade mas no âmago da regulação das novas relações de trabalho que o capitalismo forjara, articulando não só analiticamente, Estado, sociedade e mercado. Se a cidade é o espaço desta articulação, o urbano e a intervenção estatal que daí surgem redefinem as relações entre campo e cidade, regulam as relações capital-trabalho (e também terra-capital) e definem os limites da ação pública sobre o mundo privado (e da propriedade privada) e sobre o mundo do trabalho. A montagem de um conjunto de regras, mecanismos de ação e planejamento são parte desta mecânica de regulação pública sobre as relações de trabalho. A regulação urbana e territorial - e as políticas urbanas como uma forma de regulação - são fruto justamente desta disputa pública. Os direitos concernidos nas políticas públicas são “uma linguagem pública que baliza os critérios pelos quais os dramas da existência (as necessidades, carências) são problematizadas em suas exigências de equidade e justiça” (TELLES, 1999, p.139). A constituição de direitos sociais e trabalhistas apoia-se na experiência e na regulação do tempo de trabalho fordista, ainda que esta seja apenas uma forma referencial para a grande maioria dos trabalhadores, especialmente em países como o Brasil. Por outro lado, a linguagem dos direitos constitui um campo de conflitos em torno da arbitragem da vida social, coletiva e dos critérios pelos quais a sociedade (ou as sociedades, em diversos momentos) reconheceu um campo legítimo de reivindicações e de arbitragem da questão social, e as cidades bem como as políticas urbanas (e diria também outras políticas sociais) são espaços de disputa fundamentais neste processo.

Este arranjo/articulação entre políticas e mecanismos de intervenção dirigidas ao “território de Suape” em articulação estatal-empresarial, mesmo que somente “como sugestão” para os municípios, revela que a regulação pública, como momento em que se normatiza e/ou barra a expansão sem freios da ação privada do capital, encontra-se em

exclusivamente natural, ocultando sua apropriação diferenciada que torna a natureza passível de ser comprada, trocada, vendida e financeirizada. Assim, sob o primado do assim chamado desenvolvimento sustentável se produz um discurso de controle do desperdício, de orientação do progresso econômico sob princípios de qualidade total e sustentabilidade (os quais supostamente interessariam a sociedade inteira) que segundo Seabra (2003) estão naturalizando o processo social e produzindo um ambientalismo. Tanto que por esse caminho, se discute os processos como se não existissem sujeitos históricos; o devir está dado; basta administrá-lo abstendo-se de pensar a política para além dos estreitos limites que configuram as conjunturas. Nesse sentido, conforme Seabra (2003) argumenta, o ambientalismo e seu conjunto de nomenclaturas e discursos se põe como prática política que perpassa a vida social de cima para baixo. Em seu nome são formuladas políticas públicas de Estado visando alocação de investimentos públicos em todas as esferas da vida social. O ambientalismo se constitui em horizonte paradigmático. A natureza social do mundo e de suas relações é subsumida pela naturalização dos processos sociais.

questão. O Estado e o aparato jurídico e normativo que se apresentavam, ao menos ao nível do discurso, como portadores de um conteúdo não-privado, público ou coletivo em sentido lato, hoje apresentam outro sentido que aprofunda o caráter indutor não só de ações de desenvolvimento mas de uma lógica que entende e produz o espaço como extensão, finalidade e condição da ação do capital.

As “sugestões aos municípios” funcionam muito mais como princípio regulador e de orientação da ação do que como modelo de programas e instrumentos de política urbana a ser copiado. Os programas e políticas sociais podem ser diferentes, mas o que lhes congrega é o sentido de sua ação e seus resultados: induzir a produção do espaço como um elemento central da produção capitalista, não só como produto da ação da empresa mas sobretudo, por sua lógica interna, como elemento central na reprodução do capital e da expansão dos grandes projetos de desenvolvimento, especificamente. A regulação da produção do espaço é neste sentido, uma indução cada vez mais unidimensional, o espaço é produto e finalidade da empresa, do capital, forma imediata para valorização do capital.

A chave explicativa da privatização não alcança este entrelaçamento entre dimensões estruturantes da produção do espaço, completa-se o ciclo do que, com Dardot e Laval (2013), chamamos de gestão de mercado em estrita relação com o poder público - regido, regendo e produzindo uma racionalidade neoliberal. Todavia, tal racionalidade na periferia do capitalismo não se realiza apenas a partir dos fundamentos colocados pela dimensão geral de reprodução do capital, mas também pelas especificidades territoriais na formação brasileira como Estado-nação: coronelismo, patriarcalismo, patrimonialismo e violência estrutural estabelecem as nuances à brasileira da racionalidade liberal estruturada pela permanência da acumulação originária do capital.

Assim, articula-se na formação social do Brasil, aspectos da produção capitalista do espaço, sobretudo em um país em que a apropriação privada da terra, a reprodução da escravidão e as estratégias de dominação pessoal ainda hoje centralizam a reflexão sobre a produção contínua da sociedade e a reprodução do espaço urbano.

Nessa perspectiva, compreendemos que a formação social brasileira é instituída e (re)produzida pela funcionalização do atraso na produção da modernidade capitalista. Liberalismo e escravidão, propriedade privada e grilagem, lógica do favor e instrumentos jurídicos avançados, concretizam processos que não se realizam como dualismos, mas são expressões históricas da produção do urbano marcado sobremaneira pela violência da urbanização que se produz e reproduz em um cotidiano de privação, privatização, tragédia e desmanche.

Nota-se, então, que as articulações entre Estado, reprodução capitalista e produção do espaço são fundamentais para a compreensão do lugar do planejamento, bem como sua importação e rearranjo na periferia do capitalismo. Estado e planejamento podem ser caracterizados pela intensiva demanda de normatização das relações capital, terra e trabalho e a promoção das condições gerais da produção para a industrialização e desenvolvimento econômico estão imbricados tanto na produção direta do setor produtivo estatal e na articulação geral da economia, quanto nas finanças públicas alocadas para produzir espaço e “modernizar” territórios. Ressalta-se que a relação de normatização entre Estado e planejamento não é estático, visto que se altera espaço-temporalmente.

O aspecto que nos parece central é que nos grandes projetos de desenvolvimento no Brasil lulista se opera uma fundamental transformação da normatização do planejamento:

a combinação entre minuciosa regulação jurídica de proteção ao mercado, amplo investimento estatal, flexibilização de legislações fundiárias e ambientais e estímulo a novos eixos de industrialização e urbanização no Brasil. As fronteiras entre ilegalidade e legalidade (tal como aquelas entre público e privado, conforme já ressaltamos) são também definitivamente borradas. Holston (2013) argumenta que a marca característica da constituição da estrutura fundiária no Brasil é a “legalização da ilegalidade”. O sistema jurídico brasileiro não objetiva nem resolver os conflitos de maneira justa, nem decidir sobre seus méritos legais através de procedimentos judiciais.

No Brasil, as leis sobre a questão da terra nos seus próprios termos são confusas, ambíguas e funcionam como ordenamento jurídico de acomodação das diferentes frações de classe capitalistas. É possível então afirmar que as diversas estratégias de apropriação privada de terras públicas, coletivas e comuns não são somente fruto de incompetência e corrupção do aparelho do Estado, mas sobretudo a demonstração de força política de um conjunto de intenções subjacentes à construção e aplicação da lei pelo Estado. Ou seja, as fronteiras entre a legalidade e a ilegalidade são definidas nos marcos jurídicos do aparelho do Estado, que está dominado por diferentes frações de classe de proprietários de terra interessados em transformar suas apropriações privadas de terras públicas em patrimônio privado. Assim são estabelecidos os termos dos quais a apropriação privada da terra é legalizada de maneira consistente e consciente. Nesse sentido, o ordenamento judicial é um instrumento de “desordem calculada”, através da qual, práticas ilegais produzem leis e soluções extralegais são introduzidas no processo judicial (PRIETO, 2016).

Assim, a modernidade produzida pelo capitalismo contemporâneo figurada por Suape borra e mesmo supera negativamente as relações entre público/privado e legal/ilegal. Tal modernidade é dominada pelo princípio do desempenho e do desenvolvimento e não se coloca na esteira do debate clássico (e dualista) da modernização conservadora ou da marginalidade. Não se configura também como desencaixe entre projeto modernizador e externalidades negativas inerentes. Suape é a modernidade acabada, é o próprio desenvolvimento em processo e produto dele, é síntese de uma neoSUDENE (agora gerida não mais por uma ação pública para o desenvolvimento e sim por uma racionalidade empresarial) e de um neoNordeste que ao supostamente superar o coronelismo, o mandonismo e o clientelismo (vistos como os conteúdos do atraso e entraves à modernização) produz os novos conteúdos da industrialização e da urbanização brasileira que repõem a inserção permanentemente precária, violência estrutural, descartabilidade da população do campo, destruição e devastação ambiental e reprodução do espaço urbano como elementos estruturais da produção desta nova modernidade/modernização/desenvolvimento. Tudo isso com aporte estatal, via parcerias público-privadas, programas sociais, no coração do Nordeste brasileiro aqui tomados como figuração da antes periferia. Jamais fomos tão modernos.

Os documentos que dão a cadência da expansão desde 2007 - lido como o período de consolidação mais pungente de SUAPE - revelam que o papel das políticas urbanas e de regulação fundiária nas cidades mudaram em relação ao marco regulatório que tem os anos 1980 e a Constituição de 1988 como referencial. Para além do desmonte das políticas públicas de corte universal que vimos ocorrer nos anos 1990, tão bem caracterizado por Roberto Schwarz como o “desmanche neoliberal”, os anos 2000, especialmente nos governos petistas, parecem apontar para outra articulação e um novo caráter para as políticas urbanas. André Singer (2016) destaca esta nova articulação à luz daquilo que denomina de “ensaio desenvolvimentista”: a política de desenvolvimento econômico dos

governos Dilma. O autor destaca o papel dos investimentos (grande parte deles no novo modelo de PPP's) ao longo dos anos de 2011 e 2012 para a realização da Copa do Mundo de 2014, que “garantiram crescimento de 2,3% em 2013 (pela metodologia antiga; 2,7% pela nova). O índice passou longe dos números desejados, *mas permitiu manter o nível de emprego e os ganhos salariais dos trabalhadores no terceiro ano de governo Dilma* (SINGER, 2016, p.39 – grifos no original) – apontando o caráter fortemente estratégico do ponto de vista da economia e do modelo implementado através de um conjunto de ações e estímulos econômicos que incidiram fortemente nas cidades brasileiras, especialmente aquelas que foram sede da Copa do Mundo.

Em outro momento, André Singer aponta, em consonância com uma literatura recente de teses e dissertações sobre o Programa Minha Casa Minha Vida, o papel transmutado da política habitacional, um amálgama à *la o ornitorrinco Brasil*, nas pistas de Chico de Oliveira, entre garantidor de direito social e programa que dá esteio à política econômica anticíclica implementada no período 2008-2014. De acordo com os idealizadores do ensaio desenvolvimentista, no entanto, apesar dos enormes pressões vividas, ao manter as políticas de estímulo ao investimento, como a desoneração da folha de pessoal, o IPI reduzido para os bens duráveis, o Programa de Sustentação dos Investimentos (PSI) e o aporte para o PMCMV, seria possível manter duas conquistas: a estabilidade do pleno emprego e a elevação da massa salarial (SINGER, 2016, p.43).

Assim entendidos, no bojo do “ensaio desenvolvimentista”, são eles mesmos parte dos grandes projetos de desenvolvimento, como assinala Singer (2016). Importa para nossa argumentação no texto em tela chamar atenção para a articulação entre os mecanismos de gestão e regulação urbana, as políticas públicas e o tipo de investimento que se consolidou como modelo operativo destas obras via de regra financiados e articulados no Programa de Aceleração do Crescimento. E articuladamente problematizar o lugar daqueles que aparecem a reboque do processo neoliberal às avessas: posseiros, pescadores, quilombolas, indígenas, agricultores, seringueiros, retireiros, vazanteiros, quebradeiras de coco, em suma o supostamente “outro” como parte estruturante da reprodução econômica do capital a partir da tentativa de destruição da reprodução social de seus modos de vida.

Sobre mangabeiras, aratus do mangue e refinarias - fragmentos da luta de classes sem classes

Atualmente, no assim chamado território de Suape vivem cerca de 6.800 famílias (SUAPE, 2016) distribuídas em 27 comunidades de engenhos que antes de falirem e, no caso de alguns, de passarem para a mão dos trabalhadores, correspondiam às Usinas São Inácio e Salgado, e em ilhas estuarinas (SOLÁ PERÉZ, 2016). São comunidades de pescadores e pescadoras artesanais e agricultores e agricultoras de trabalho familiares, com fortes elementos de tradicionalidade, tendo uma delas recentemente se reconhecido como quilombola (SOLÁ PÉREZ, 2016).

A monocultura açucareira, da assim chamada Zona da Mata, está diretamente associada aos engenhos da região do que hoje é Suape (SOLÁ PÉREZ, 2016). Nota-se que o termo engenhos articula-se tanto à forma histórica de produção (tratamento da cana e preparo do açúcar), quanto ao conjunto de propriedade da terra e das culturas que abriga(va) (MORETTI; COX, 2016). No final do século XIX e início do século XX os engenhos são paulatinamente substituídos por usinas, verdadeiras unidades fabris, que

figuram a associação entre agricultura e indústria em uma nova racionalidade da divisão social e territorial do trabalho.

Um duplo processo ocorre na passagem dos engenhos para as usinas de cana de açúcar: simultaneamente a proletarização de parte do campesinato transformado em trabalhadores rurais despossuídos de terra, portanto livres juridicamente para a venda da força de trabalho e assalariados nas usinas e a recriação camponesa ora com sua renda camponesa subsumida à monocultura (com sua produção voltada à venda para a agroindústria) ora com o enfrentamento direto com os usineiros na disputa pela terra de trabalho e a produção de um novo sentido ao chão, com a produção de alimentos. Nas matas, frutos de árvores nativas, como o caju, o ingá, a mangaba, a banana, a azeitona doce e o cajá são importantes fontes de renda e de alimentação dessa população do campo (SCALAMBRINI, 2015; SOLA PÉREZ, 2016).

Solá Pérez (2016) enfatiza que se a área do que hoje é Suape ainda apresenta vestígios de Mata Atlântica, havendo presença de praticamente todos os estratos de vegetação, esta associa-se diretamente ao modo de vida dos camponeses/as que ao se reproduzir realizam uma relação em diálogo com a natureza a partir da convivência e consórcio na produção de alimentos.

Nas águas, a pesca dos peixes agulha, saramunete e tainha, além da catação de mariscos e caranguejos são elementos centrais da reprodução do modo de vida dos pescadores da região, uma categoria importante do campesinato brasileiro. A produção do território de Suape realizou impactos diretos aos territórios pesqueiros (terras e águas) representado pelo amplo desmatamento dos manguezais, pela poluição das águas dos rios e do mar, pela extinção e soterramento dos locais de procriação dos peixes devido à dragagem desenvolvida pelo CISP, pelo amplo derrocamento dos arrecifes, pela diminuição da produção do pescado (peixes, mariscos, caranguejos etc), pela diminuição do número de espécies já ameaçadas de extinção, tais como o boto-cinza e o peixe mero, a destruição dos instrumentos de trabalho dos pescadores/as, especialmente as redes de pesca, pela dificuldade de navegabilidade devido a invasão dos navios do Porto nas áreas de trabalho dos/as pescadores/as, o que, em alguns casos, também impede a pesca, pela dificuldade de locomoção entre uma comunidade e outra e dentro das próprias comunidades e pela expulsão dos moradores do local de suas moradias, que vão em busca de pescado em outras áreas, o que descaracteriza as comunidades. As famílias estão sendo retiradas e indenizadas irrisoriamente para a instalação de indústrias e para uma área de preservação ambiental que "compense" o desmatamento realizado nas áreas das indústrias e a contaminação que estas produzem.

Em termos ambientais, de 2009 a 2013, a Agência Estadual de Meio Ambiente (CPRH) aponta para 24 autos de infração aplicados ao Complexo de Suape, entre advertências por escrito, suspensão parcial ou total de atividade e multa simples que atestam a relação direta entre as obras, atividade do Porto e os impactos socioambientais: a mortandade dos peixes protegidos por lei, a destruição de territórios pesqueiros, a devastação de manguezais de onde as marisqueiras tiram comida e sustento para suas famílias, são os exemplos mais diretos desse processo (NASCIMENTO *et al.*, 2016).

As marcas indelévels deste novo desenvolvimento nacional constantemente relatadas envolvem remoções, esbulhos, desapropriações, ameaças, aumento de violências de gênero e a sobrecarga de serviços de saúde e educação, dentre outros (SCALAMBRINI, 2015). Além disso com o desenvolvimentismo em ruínas ou a forma lulista de expansão

neoliberal no contexto contemporâneo as marcas são as demissões em massa e a onipresença da terceirização como norma das relações trabalhistas. Na interpretação da Rede Brasileira de Justiça Ambiental (2015, s/p): “a crise apenas evidencia e visibiliza as zonas de sacrifício do petróleo, o sofrimento dos trabalhadores/as e a imposição das atividades da cadeia sobre outras atividades econômicas pré-existentes”. Conforme o relato de um morador do que hoje é o território de Suape (Rede Brasileira de Justiça Ambiental, 2015, s/p): “As famílias que resistem e não podem plantar, nem fazer melhorias nas suas moradias [ainda há casas feitas de barro e estão caindo por causa das chuvas], porque Suape não permite”.

Nos termos de Sola Pérez (2016, p.)

Desde a implantação do PAC 2 (2011-2014) cerca de 1200 famílias foram indenizadas - receberam em torno de R\$ 93.000 por família - e tiveram que sair de suas terras. Em 2013 a vila Nova Tatuoca ficou pronta e os camponeses/as da Ilha de Tatuoca tiveram que mudar para a nova vila, morando em casas do CIPS que eles/elas só têm direito de uso. Em 2014 parte dos camponeses/as da Fazenda dos Trabalhadores - engenhos Arendepe, Penderama, Tabatinga, Conceição Nova e Pirajá - receberam terras com direito ao uso no Assentamento Valdir Ximenes em Barreiros - como detalharemos posteriormente.

Diante disso, ressalta-se que as formas tradicionais e populares de vida estão na fronteira de expansão dos grandes projetos e, portanto, são os alvos preferenciais da violência da expropriação da terra, mas também são o público-alvo de novas políticas e programas públicos e ou sociais. A mais imediata destas formas de rearticulação parece ser o PMCMV, como argumentamos acima, mas outros exemplos em operação nos territórios de SUAPE - como articulação do PNAE e PAA com os assentamentos promovidos pelo Complexo - também revelam pistas importantes dessa rearticulação, que faz reconsiderar as clivagens urbano e rural na própria caracterização tanto das políticas sociais quanto dos movimentos de resistência a expansão desses grandes projetos. Considerar estas políticas de desenvolvimento e seus impactos ressignifica as clivagens utilizadas tanto para a leitura dos territórios (como cidades e campo, rural e urbano, ambiental e social), mas também embaralha as políticas públicas e programas sociais que intervêm nestes territórios.

Todos estes elementos articulam-se desde a construção e através da implementação das políticas públicas e programas sociais, notadamente aquelas que incidem sobre a gestão dos territórios. É possível afirmar neste momento que parte destas transformações urbanas rearticulam as formas tradicionais de existência, produção e apropriação destes espaços, às formas de resistência a este processo de expropriação urbana e territorial, com forte incidência das políticas urbanas.

As políticas e formas de regulação urbana e territorial cumprem hoje o papel de indução absolutamente necessário e estrutural nas políticas de desenvolvimento e crescimento econômico. Não apenas como contenção dos efeitos colaterais e impactos destas política mas como elementos dinâmicos e estruturantes destas novas formas de estruturação da produção e do território. Esta forma, uma nova camada de leitura e conflito se coloca: as políticas públicas oriundas da Constituição de 1988, estabelecidas e consolidadas nos anos 1990 como forma de regulação pública da cidades e da vida transmutaram-se, transformando-se em elementos de liberalização da vida nas cidades e das relações de trabalho e de produção que encontram nas cidades não apenas sua

expressão mas também uma dimensão produtiva. A dobra do urbano³ sobre si, em certa medida é operada por políticas públicas e programas sociais que regulam a cidade, seus fluxos, sua produção e a vida de seus sujeitos.

Neste percurso, entretanto, novos sentidos são forjados por aqueles que vivem nas cidades. Campo em disputa, espaço de construção novas subjetividades e seus sentidos emancipatórios. As resistências de organizações e movimentos no território e os novos conteúdos da acumulação primitiva permanente, fundamentado na produção do capital no Brasil em associação à financeirização de terras indígenas, camponesas e quilombolas, apontam alguns “embaralhamentos” as relações campo e cidade nestes espaços nas franjas metropolitanas.

Estas formas de resistência são as formas “arcaicas” de vida revisitadas, resignificadas. Há novos e importantes avanços. Mas há um imbróglio - diante do avanço do capital nesta nova fase como se organiza (como se nomeia esta resistência) e muitas vezes ela é a pedra de torque para as políticas públicas. A resistência ao processo de expropriação de terra e de produção das imensas periferias do “novo” tecido urbano que Suape cria se faz desde os modos de vida e formas tradicionais de vida das comunidades atingidas e dos trabalhadores nas periferias da metrópole pernambucana. Do ponto de vista da leitura do que são estes novos sujeitos, a reconfiguração dos movimentos sociais tanto os assim chamados povos e comunidades tradicionais, camponeses, trabalhadores rurais e os “urbanos” revela um jogo que se rearticula desde o enfrentamento da barbárie da expropriação da terra como ponto fundamental - origem e fundamento - deste projeto de desenvolvimento calcado nos grandes projetos, como SUAPE.

Está no centro deste argumento a preocupação com a configuração do que, grosso modo, vem sendo nomeando como novas formas de fazer política⁴, produção e debates muito informados pelo aparecimento de movimentos de forte cunho autonomista, de ação de direta, de rejeição aos formatos partidários e de afirmação pautas de grupos e ou coletivos identitários ou ainda dos movimentos de povos e comunidades tradicionais. A crise urbana que flagramos nas transformações produzidas na expansão de SUAPE aponta para um debate sobre os próprios sujeitos destes processos. Importa dizer que parte substantiva do que vem sendo produzido sobre o tema nas universidades brasileiras está, por um lado, fortemente tensionado e ou influenciado pelo aparecimento de novas formas de concepção e ação distanciadas do que se consolidou como prática dos movimentos sociais urbanos, referidos aos anos 1980 de redemocratização do país. A nomeação destes sujeitos como os pobres, como aqueles que não têm trabalho, aqueles que vagam pelas cidades, ou como o lumpem-proletariado em tradição marxista ortodoxa - todas estas nomeações têm força de construção. Entretanto, são uma nomeação em negativo, a construção de uma imagem vazia, um lugar sem lugar. Ao usar termos como *barbárie*, *incompletude*, *desmanche*,

³ Barros (2018) denominou a reconfiguração urbana como dobra do urbano sobre si mesmo, a partir de uma livre apropriação de uma sugestão de análise presente no texto *O Estado e o urbano*, de Chico de Oliveira. No texto o autor argumenta que a produção deste urbano é o próprio processo de industrialização, de produção e de valorização do capital - à época entendido como uma defasagem em relação à industrialização do país que lhe estruturava, e qualificado como informal, ilegal pela literatura, mas lido por Chico como necessário nestes termos e não “incompleto”.

⁴ Parte deste debate pode ser recuperada na produção do Núcleo de Estudos de Teoria Social e América Latina do IESP/UERJ, especialmente a produção de Breno Bringel que trabalha com movimentos sociais brasileiros, latino-americanos e mundiais; assim como em outros autores como Pedro Cunha Bocayuva, Jean Tible, Henrique Parra, entre outros.

desmonte para caracterizar os processos de transformação em curso, estamos nomeando parte da experiência social, política e mesmo urbana como uma falta, uma incompletude.

As situações flagradas de resistências na literatura sobre estes projetos de desenvolvimento e nas nossas próprias incursões em campo, nos mostram que a construção destes sujeitos se faz na contraposição justamente a este lugar ou a esta figura em negativo, a este lugar vazio, que é a construção dos pobres, dos trabalhadores, dos “de baixo”, pra usar os termos do Florestan Fernandes, no país. Ou seja, estes ‘sem parcela’ e suas formas de resistência e de produção dos sentidos do urbano contrapõem-se a leitura hegemônica feita em negativo sobre formação social brasileira.

Em suma, a temporalidade dessa modernidade desenvolvimentista não é a da experiência, do conhecimento, da vida cotidiana; ela é institucionalmente organizada e este é o atributo mais eminente da dominação - que corresponde a um encolhimento do espaço de experiências na vida social e de liberdade; liberdade de acesso ao passado e ao futuro como construção de uma subjetividade democrática (MATOS, 2007) não se colocam no horizonte de expectativa. A segregação socioespacial e a permanência na condição de excluído até a inclusão capitalista via mercado é viabilizada na política pública a partir da alienação da garantia de direitos. Trocando em miúdos, a política pública se realiza e se institui cada vez mais como a forma *per se* de realização da violação de direitos humanos e forma acabada de regulação e gestão social da reprodução de trabalhadores como subproletários na tentativa de apagamento da experiência e da subjetividade da vida cotidiana produzida nas frações dos territórios de camponeses, pescadores, indígenas e quilombolas.

O chão da financeirização: há terra para financiar nesse verão desenvolvimentista em ruínas?

Novos elementos desmascaram a fragilidade de um desenvolvimento nacional baseado na construção de megaempreendimentos e na exploração de bens naturais: os a expropriação de terras, as remoções de populações de seus locais de moradia e de trabalho, os impactos ambientais irreversíveis sobre a terra, as florestas, as águas - do mar, manguezais e rios, o aumento de violências de gênero e contra camponeses/pescadores, a sobrecarga de serviços de saúde e educação, dentre outros. Somam-se ainda os impactos do momento em função da conjuntura de desaceleração e crise econômica: demissões em massa e mais terceirização na construção tanto das indústrias quanto da logística do Complexo . Como sublinha Scalabrini (2015) “a crise apenas evidencia e visibiliza as zonas de sacrifício do petróleo, o sofrimento dos trabalhadores/as e a imposição das atividades da cadeia sobre outras atividades econômicas pré-existentes”.

Como aponta Garzon (2010), é no início do governo Lula (2003) que o BNDES adota, em definitivo, a perspectiva de “integração competitiva”, concentrando e centralizando os capitais despatriados no país, convertendo-se em empresa comercial. Ele se torna o principal financiador das obras do PAC e da IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul Americana), cumprindo um papel que era anteriormente executado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) na América Latina. Articula-se assim a negação de direitos, as promessas não cumpridas, a violência estrutural necessária para a produção de terra e expansão dos projetos de desenvolvimento, financiados via de regra por fundos públicos, através de parceria público privadas, e geridas

(obras de implantação, o empreendimento em funcionamento e o espaço) sob a lógica do mercado.

Nakamura (2010) argumenta que a sociedade capitalista não pode deixar de consumir e produzir, por isso um processo de produção tem de percorrer, continuamente, sempre de novo as mesmas fases. Assim, em sua conexão contínua e fluxo constante de renovação, todo processo de produção social é, ao mesmo tempo, —processo de reprodução. A expropriação, então, não é um momento devastador localizado no passado. Articulado à exploração da força de trabalho numa forma jurídica contratual de pagamento de salário e extração da mais valia do trabalhador, a acumulação originária é um momento constitutivo do capital, uma tendência inscrita no processo de valorização do valor fundado na permanente e ampliada subordinação do trabalho vivo ao trabalho morto (HARVEY, 2003; GILLY E ROUX, 2009). O processo de acumulação originária se recria incontáveis vezes: a acumulação por despossessão (espoliação) nos termos de Harvey (2003) é reinterpretada de modo a reintroduzir no interior do sistema completo do capitalismo as práticas violentas que caracterizavam sua pré-história externa (ARANTES, 2007). É fundamental nesse processo retomar Henri Lefebvre para lembrar que um dos motivos da sobrevivência do capitalismo às crises é a produção do espaço.

O roubo, a depredação, a conversão de várias formas de direito de propriedade (comum, coletiva, do Estado) em direitos exclusivos baseados na propriedade privada, a sujeição da terra, a pilhagem e a apropriação privada de riquezas comunais atravessam a história do capital. Remonta-se nesse processo a conquista da América e do cercamento das terras comunais na Inglaterra dos séculos XVI ao XVIII passando pelo saque colonial e imperialista, pelos mecanismos tributários do sistema financeiro internacional analisado por Rosa Luxemburgo no início do século XX (GILLY e ROUX, 2009) às contínuas expropriações camponesas e indígenas durante todo o processo até as privatizações do final do século XX e XXI.

Na tendência histórica da acumulação originária há um significado estrutural para o capital: a resolução de suas necessidades vitais de produção, o que é particularmente fundamental no momento de mundialização no qual seu tempo de reposição é cada vez mais avassalador e crítico. Isto é, a existência de uma reserva de força de trabalho livre, obrigada a vender seu dispêndio de trabalho para reprodução da vida e a abertura de novas terras e territórios para a valorização do valor. Como condição complementar que possibilita essa acumulação (sempre em crise), há a violência estatal com a manutenção constitucional e jurídica da barbárie capitalista nas expropriações, num processo de acumulação na qual a destruição de relações comunitárias de vida substancia a inserção precária dos produtores autônomos nos meandros das relações salariais do mercado capitalista.

As formas contemporâneas da expropriação adquirem sua expressão abstrato-concreta nas ondas de privatização de bens e serviços públicos que tem atingido o mundo nas últimas décadas: terras, meios de comunicação e transporte, telecomunicações, bancos e serviços financeiros, sistemas de seguridade social (educação, saúde, moradia), além dos serviços e infra-estruturas de saneamento (abastecimento de água, esgotamento sanitários, coletas de resíduos sólidos e drenagem pluvial) resenhados categoricamente por Harvey (2005) e Gilly e Roux (2009).

Constata-se em curso as relações entre o novo regime de acumulação do capital, fundamentado nas finanças, mas não exclusivamente dominado por esse setor, e a reposição dos processos de expropriação, reterritorialização e violência na periferia do

capitalismo. A violência do processo de urbanização e do progresso tomado como desenvolvimento se estrutura como fundamento da reprodução do capitalismo em perspectiva histórica. Em tal processo, se articula

Ao se produzir o espaço, articuladamente se produz a sociedade e a história, não sendo possível negligenciar o espaço da produção da sociedade. Nesse sentido, todas as lutas sociais são lutas pelo espaço. O capital encontrou na produção do espaço urbano a possibilidade de resolução parcial de sua crise estrutural. O capitalismo apenas consegue desviar de suas próprias contradições internas, que envolvem a lei de tendência da queda da taxa de lucro, por meio de sua expansão permanente. Destaca-se que a expansão capitalista é articuladamente intensificação e expansão territorial. Assim, para o capitalismo sobreviver deverá existir ou ser criado espaço novo, além disso em um processo de acumulação originária permanente, o modo de produção capitalista produz reiteradamente novas formas de mercantilização do espaço (e especificamente da cidade), seja na produção de novas mercadorias ainda não inseridas no mercado ou no aprofundamento mercantil de mercadorias já criadas.

Assim, em trilhas thompsonianas compreendemos que a luta política do presente envolve a luta pela libertação do passado (escravocrata e rentista associadamente) sem negar a história. Superar o passado não envolve a ideologia do progresso e do desenvolvimentismo como resposta única de um pensamento dependente, mas sim superar os fundamentos da produção do espaço que se repõe patrimonial reproduzindo os ovos infundáveis de um ornitorrinco. Suape é um fragmento por onde podemos compreender as estratégias e mecanismos de financiamento público dos grandes projetos de desenvolvimento econômico no Brasil, verificando o jogo de articulações do capital financeiro-imobiliário interessado em territorializar monopólios e monopolizar territórios na periferia metropolitana. Caminho tortuoso mais um vez...

Bibliografia

ARANTES, P. *Extinção*. São Paulo: Boitempo, 2007.

CARLOS, A. F. A. *A condição espacial*. São Paulo: Contexto, 2011.

CAVALCANTI, C. Desenvolvimento e Meio Ambiente: o conflito do Complexo Industrial-Portuário de Suape, Pernambuco. In: *Anais do IV Encontro Nacional da ANPPAS*. Brasília, 2008, s./p.

CONDEPE/FIDEM. Território Estratégico de Suape – Diretrizes para uma Ocupação Sustentável, concluído em dezembro de 2008. <http://200.238.107.83/web/condepe-fidem/apresentacao10>

CONDEPE-FIDEM, 2008. *Diretrizes para a Ocupação Sustentável para Suape*. Recife, 2008.

CONSÓRCIO EICOMNOR PROJETEC CONCREMAT. *Novo Plano Diretor - SUAPE 2030*. Recife, 2011. Disponível em: http://www.suape.pe.gov.br/images/institucional/plano_diretor/P14-Plano_Diretor.pdf

DAMIANI, A. L. Meio Ambiente: Privatização da Natureza em Cubatão. *Boletim Paulista de Geografia*, São Paulo, v. 62, p. 47-66, 1986.

DARDOT, Christian; LAVAL, Pierre. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.

Decreto 37.160/2011. Plano Diretor de Suape - 2030. Recife, 2011.

FON, Karen. *Suape reassentará ex-moradores do Complexo em três engenhos no Cabo e na Mata Sul*, 15 de maio de 2015. Disponível em: <http://www.suape.pe.gov.br/pt/noticias/658-suape-reassentara-ex-moradores-do-complexo-e-m-tres-engenhos-no-cabo-e-na-mata-sul>

FONTES, V. Imperialismo e crise. In: SAMPAIO Jr., P. *Capitalismo em crise: a natureza e dinâmica da crise mundial*. São Paulo: Instituto José Luis e Rosa Sundermann, 2009.

GARZON, L. Financiamento público ao desenvolvimento: enclave político e enclaves econômicos. In: ALMEIDA, A. W. B. *et al. Capitalismo globalizado e recursos territoriais: fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010.

GILLY, A.; ROUX, R. Capitales, tecnologías y mundos de la vida. El despojo de los cuatro elementos. *Herramienta*, Buenos Aires, n. 40, 2009.

GRESPLAN, J. *O negativo do capital*. São Paulo: Hucitec, 1996.

HARVEY, D. *O novo imperialismo*. São Paulo: Loyola, 2003.

HOLSTON, J. *Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

MARTINS, J. *A Sociedade vista do abismo: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais*. Petrópolis: Vozes, 2002.

MATOS, O. C. F. O mal-estar na contemporaneidade: performance e tempo. In: MEDEIROS, B. *et al. (org.). Tempo e performance*. Brasília: UnB, 2007.

MÈSZÁROS, I. *O desafio e o fardo do tempo histórico*. São Paulo: Boitempo, 2002.

MORETTI, R.; COX, M. Impactos socioambientais ao longo da implantação e consolidação do Complexo Industrial Portuário de Suape – PE. *Gaia Scientia*. v. 10, n. 1, p. 98-105, 2016.

NASCIMENTO, M. de J. *et al.* Aspectos socioeconômicos da pesca artesanal em Cabo de Santo Agostinho, Pernambuco (Brasil). In: *Revista Brasileira de Engenharia de Pesca*, v. 9, n. 1, p. 65-76, 2016.

OLIVEIRA, A. U. *Modo capitalista de produção, agricultura e reforma agrária*. São Paulo: FFLCH Edições, 2007.

OLIVEIRA, F. O Estado e a exceção: ou o Estado de exceção? In: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Belo Horizonte, v. 5, n. 1, p. 9-14, 2003.

OLIVEIRA, F. *Brasil: uma biografia não autorizada*. São Paulo: Boitempo, 2018.

OLIVEIRA, L.; MONTEIRO, M. “Progresso” e conflito socioambiental: o caso de Suape no litoral de Pernambuco. In: *Anais do SINGA*, 2017, Curitiba - PR, s/p.

PRIETO, G. *Rentismo à brasileira, uma via de desenvolvimento capitalista: grilagem, produção do capital e formação da propriedade privada da terra*. São Paulo, Tese (Doutorado em Geografia Humana) – FFLCH, Universidade de São Paulo, 2016.

SCALABRINI, H. Impactos do Complexo Industrial Portuário de SUAPE na Região Metropolitana de Recife. In BARROS, J. *et al.* (orgs.). *Caderno de debates 3 - Cidades, indústrias e os impactos do desenvolvimento brasileiros*. Rio de Janeiro: FASE, 2015.

SEABRA, O. Embates entre questões ambientais e sociais no urbano. In: LEMOS, A. .; CARLOS, A. (org.). *Dilemas urbanos*. São Paulo: Contexto, 2003.

SINGER, André. A (falta de) base política para o ensaio desenvolvimentista. In SINGER, A.; LOUREIRO, I. (orgs.). *As contradições do lulismo: a que ponto chegamos?* São Paulo: Boitempo, 2016.

SMITH, N. *Desenvolvimento desigual: natureza, capital e a produção do espaço*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

SOLÁ PÉREZ, M. *R-existências dos camponeses/as do que é hoje SUAPE: justiça territorial pós-desenvolvimento e descolonialidade pela vida*. Tese (Doutorado) - UFPE, CFCH. Programa de Pós-graduação em Geografia, Recife, 2016.

TELLES, V. da S. Pobreza e cidadania: figurações da questão social no Brasil moderno. In *Direitos Sociais: Afinal de que se trata?* Belo Horizonte, Ed. da UFMG, 1999.

ZIBECHI, R. *Brasil Potência: Entre a integração regional e um novo imperialismo*. São Paulo: Consequência editora, 2013.

ZIBECHI, R. *Política & Miseria - Una propuesta de debate sobre la relación entre el modelo extractivo, los planes sociales y los gobiernos progresistas*. Buenos Aires : La Vaca Editora, 2010.

seminário internacional



**FINANCEIRIZAÇÃO
E ESTUDOS URBANOS:**

**OLHARES CRUZADOS
EUROPA E AMÉRICA LATINA**

A produção neoliberal do espaço discutida a partir dos conflitos pela permanência no urbano: uma análise baseada em documentos dos casos das ocupações Pinheirinho e Vila Soma

The neoliberal production of the space seen from the conflicts for permanence in the urban: an analysis based on documents of Pinheirinho and Vila Soma cases

André Dal'Bó da Costa, doutorando IAU-USP, andredalbo@usp.br

Resumo

Neste artigo, proveniente da minha tese de doutorado em desenvolvimento, procuro discutir as relações existentes entre, e a partir de, diferentes documentos identificados ao longo dos conflitos da ocupação Pinheirinho e Vila Soma. Sustenta-se que a leitura destes diferentes documentos, bem como dos diferentes atores proponentes, seus discursos e rotinas de força, possa lançar luz no debate sobre a atual produção do espaço urbano na sociedade neoliberal, revelando o momento de tentativa de legitimação de uma conjunção de forças mediadas por uma estratégia específica. Para isso, reúno e discuto quatro diferentes documentos. O primeiro, um *Habeas Corpus* solicitado pelo comando da Polícia Militar na iminência de uma ação de Reintegração de Posse, como forma de proteção caso a própria polícia se recusasse a executar o mandado judicial. O segundo, a ata do leilão judicial do terreno onde encontra-se a Vila Soma, que foi leilado mesmo estando ocupado. O terceiro, o conjunto de duas reportagens da mídia tradicional sobre a trajetória do terreno onde ocorreu a ocupação do Pinheirinho, e sobre a trajetória de vida e os crimes cometidos pelo megaespeculador proprietário da massa falida vinculada ao terreno da ocupação. E o quarto e último, um conjunto sequencial de seis desenhos apresentados como hipotética solução para o caso do conflito urbano da ocupação da Vila Soma.

Palavras Chave: Produção do espaço, Neoliberalismo, Produção neoliberal do espaço, Subjetividade neoliberal, Luta social.

Abstract

In this article, taken from my PhD research, I try to discuss the relationships between different documents identified during the conflicts of Pinheirinho and Vila Soma. I argue that the reading of these different documents, as well as his different proponents, their speeches and routines of force, can shed light on the debate of the current production of urban space in neoliberal societies, revealing the moment of attempting to legitimize a conjunction of forces mediated by a specific strategy. For this, I gather and discuss four different documents. The first, a *Habeas Corpus* requested by the command of the Military Police in the imminence of a Reinstatement of Propriety. The second, the judicial auction of the land where Vila Soma is located, which was auctioned even though it was occupied. The third, the set of two traditional media reports on the trajectory of the land where the occupation of Pinheirinho occurred. And the fourth, and last, a set of six project designs presented as hypothetical solutions to the urban conflict of occupation Vila Soma.

Key-words: Space production, Neoliberalism, Neoliberal space production, Neoliberal subjectivity, Social struggle.

A produção neoliberal do espaço discutida a partir dos conflitos pela permanência no urbano: uma análise baseada em documentos dos casos das ocupações Pinheirinho e Vila Soma

Este artigo foi extraído da minha tese de doutorado, atualmente em desenvolvimento no Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, para participação no seminário “Financeirização e estudos urbanos: olhares cruzados Europa e América Latina”. A seguir, proponho uma breve análise de quatro conjuntos de documentos, todos eles relacionados às trajetórias das ocupações do Pinheirinho e da Vila Soma, dois conflitos fundiários originados da luta social de resistência pela permanência no espaço urbano, que são também dois dos objetos centrais da minha pesquisa em curso. A análise de alguns dos eventos das trajetórias desses conflitos, bem como de seus desdobramentos, buscará discutir uma atual *produção neoliberal do espaço*, tomando como condição de partida de pesquisa a situação de conflito na qual, de um lado, um grupo organizado de pessoas, mediadas por um movimento social de luta por moradia, ocupa um terreno vazio e ali autoconstrói suas casas, como única alternativa de permanência no urbano, e do outro lado, em reação imediata, diversas forças responderão pela expulsão dessas pessoas, organizadas e mediadas sobretudo pelas instâncias e legitimidades da esfera de poder do Estado sob argumento do direito à propriedade privada. Essa resposta de reação tenderá inicialmente a reproduzir um percurso de linhas de força já estabelecido, repetindo uma rotina precedente, ou então, quando as rotinas existentes não forem suficientes para concretizar o objetivo almejado – nestes casos, a execução do despejo para reintegração da propriedade –, novas rotinas serão criadas. Tal leitura dos conflitos e seus desdobramentos, manifestos em documentos decorrentes destes conflitos, procura aproximar-se do tema do seminário, ou seja, busca contribuir para o mapeamento de alterações ocorridas na estrutura da produção urbana e do setor imobiliário, características do período pós-década de 1970, atravessando para isso a identificação dos atores presentes nos conflitos, seus arranjos e formas de atuação.

Em 22 de janeiro de 2012, a ocupação do Pinheirinho, localizada em São José dos Campos (SP), onde viviam mais de 1.500 famílias de baixa renda desde 2004, foi violentamente despejada por uma operação da Polícia Militar. O evento, que ficou popularmente conhecido como “Massacre do Pinheirinho”, ganhou grande repercussão nacional e internacional, na imprensa, nas redes sociais, nos diferentes movimentos sociais e também no campo dos estudos urbanos, tornando-se um marco na história urbana recente do país, dado a gravidade e o ineditismo dos atos praticados pelo Estado contra os Direitos Humanos naquela ocasião. Quatro anos depois, um despejo de semelhante gravidade e proporção esteve na iminência de acontecer, quando emitido o mandado de reintegração de posse da Vila Soma, em janeiro de 2016, para execução da remoção forçada da ocupação localizada na região central da cidade de Sumaré (SP), onde ainda hoje vivem mais de 2.500 famílias, ou aproximadamente 10.000 pessoas (DAL’BÓ da COSTA, 2016). O momento de tensão duraria até que o Superior Tribunal Federal suspendesse a ordem de reintegração de posse, garantindo o impedimento, até o momento, de uma nova ação de despejo violenta semelhante ao caso do Pinheirinho. O uso de violência, por vezes brutal, ocasionando a expulsão da população pobre do meio urbano, é um fator recorrente na formação do espaço urbano no Brasil. A história de formação das cidades brasileiras é, portanto, uma história que não se explica sem os recorrentes eventos violentos de remoção da população pobre mediados pelo Estado.

Nos casos das ocupações Vila Soma e Pinheirinho, destaca-se que ambos os terrenos ocupados possuíam condições muito semelhantes: quando ocupados, os dois eram propriedades de massas falidas e estavam abandonados há mais de duas décadas,

possuindo exorbitantes dívidas acumuladas junto às fazendas federal, estadual e municipal, fatores que em si reunidos permitiriam a desapropriação legal dos terrenos por interesse público. É evidente que nenhum dos dois terrenos cumpria sua função social, estando ambos sujeitos à relativização da propriedade privada segundo a atual Constituição, mas nos casos de conflitos fundiários urbanos, sobretudo naqueles que envolvem a luta organizada por moradia ou a luta de minorias pela permanência, o judiciário brasileiro privilegia, em sua rotina padrão, historicamente, a manutenção do direito à propriedade privada e, por consequência, em detrimento do direito social básico à moradia.

No contexto da minha pesquisa e deste seminário, antes de iniciar propriamente a descrição e os comentários dos trechos dos documentos selecionados, coloco uma questão de fundo e de partida: como o neoliberalismo atua como forma de governo e assim produz o espaço urbano? Sem evidentemente responder a esta questão, exercício que extrapolaria o estágio atual dos meus conhecimentos e o espaço deste artigo, reúno a seguir alguns conceitos-chaves de Michel Foucault e Henri Lefebvre, os quais em conjunto, ainda que não convergentes, me permitirão avançar um pouco além da descrição dos fatos.

Reproduzo inicialmente parte da leitura oferecida por Christian Laval (2018), a partir dos cursos de Foucault no Collège de France, *Segurança, Território e População (1977-1978)* e *Nascimento da Biopolítica (1978-1979)*. Para Laval, Foucault apresenta como intenção primordial de análise no curso de 1977 e 1978 produzir “indicadores táticos” ou então esclarecer “linhas de força”, sem ficar preso ao exercício de delimitação de uma “parte boa” e a uma “parte má”, no campo das relações de força, o que produziria um chamado de luta e superação contra isso ou aquilo e portanto, para o caso das ocupações, levaria a um exercício de depuração preso à diferenciar entre hipotéticas partes boas e partes más. Tal postura de pesquisa perduraria no curso seguinte, em que Foucault realizaria o exercício de atualização e leitura dos mecanismos de poder, mais precisamente buscando identificá-los onde parecessem “invisíveis, insidiosos, negados, ou externos ao que comumente entendemos por política” (LAVAL, 2018, p. 25). A análise proposta por Foucault visou portanto a superar as formas convencionais de leitura das relações entre soberano e sujeito, entre a democracia e os cidadãos, e entre Estado e nação, introduzindo aquilo que para Foucault é próprio à política, ou seja, as formas mais concretas da política que justamente não se apresentam como políticas: a família, o sexo, a educação, o trabalho, campos estes onde o poder impõe sua verdade, mobilizando certos saberes e colocando em funcionamento certas técnicas a partir daquilo que Foucault nomeou de “poder de normalização”, delimitando portanto o neoliberalismo como *uma forma fundamentada de governo*. Anteriormente, em *Vigiar e Punir*, Foucault teria já demonstrado que, em uma sociedade liberal, o poder está longe de se resumir às instituições disciplinares, agindo de forma difusa e insidiosa para controle dos indivíduos. É nesta mesma chave de leitura que incluo o espaço urbano, ou então *a produção neoliberal do espaço*.

Para Henri Lefebvre, o ar de neutralidade e indiferença do espaço é decorrente do fato de que o espaço é objeto político de contínuas ocupações e planificações históricas, das quais nem sempre podemos encontrar os traços e a memória. É o espaço urbano, ele mesmo, resultado dos mecanismos de poder aparentemente invisíveis (LEFEBVRE, 1976). Sua análise do espaço urbano parte ainda de uma consideração histórica de que a sociedade teria passado de uma fase industrial para uma fase urbana (LEFEBVRE, 1968), fase em que o capitalismo não estaria mais centralizado apenas na produção de mercadorias de consumo e no tempo de produção do trabalho na indústria, passando a produzir o espaço urbano em toda sua extensão, e também seria caracterizado por um cotidiano burocrático da sociedade dirigido ao consumo. Cotidiano e cidade seriam, portanto, para Henri Lefebvre, os dois elementos-chaves do conceito de *produção do espaço* na sociedade capitalista urbana, superando assim a problemática da industrialização como determinante central da luta de classes (LEFEBVRE, 1976). Em resumo, para o autor, a reprodução capitalista teria deslocado a centralidade das relações sociais baseadas no tempo do trabalho industrial para

o espaço-tempo urbano. Nestes mesmos termos, poderíamos dizer que o potencial histórico colocado em marcha pela condição de união do trabalhador na fábrica, durante a revolução industrial, teria se deslocado, ainda que como potencial histórico, para a condição urbana da sociedade. Lefebvre nomeia de sociedade urbana o momento histórico da sociedade decorrente de uma *urbanização completa*, ou seja, aquela apontada no horizonte futuro, em hipótese, pelo processo de urbanização total.

É nesse contexto histórico que emerge a questão do *direito à cidade*, amplamente apropriada como ideia e referência pelos movimentos de luta por moradia brasileiros e também por grande parte dos estudos urbanos, ainda que através de incorporações problemáticas e por vezes vulgares. Elaborada inicialmente por Henri Lefebvre durante a década de 1960, mais precisamente com a publicação de *O direito à cidade* em 1968, portanto, a partir do contexto histórico da Europa ocidental, no pós-Segunda Guerra, período caracterizado pela crescente expansão até o ápice da sociedade de economia liberal baseada no bem-estar social. É deste momento histórico que o autor realiza sua discussão filosófico-sociológica, crítica a uma série de formas de produções urbanas e urbanismos correntes naquele período, tais como o exercício do planejamento urbano funcional, pretensamente técnico e tecnocrático, ideologia que implicava, entre outras coisas, a recorrente expulsão e a segregação da classe trabalhadora dos centros e áreas urbanas dotadas de maior infraestrutura e serviços.

É também na Europa ocidental, no momento seguinte ao ápice do modelo do bem-estar social, que Foucault realizaria os cursos do Collège de France. Ambos os autores, Foucault e Lefebvre, falavam a partir de uma experiência espaço-temporal semelhante de sociedade, onde a união do bem-estar social e o capitalismo liberal produziam uma norma própria de sociedade. Pensar a razão neoliberal da sociedade e seus modos insidiosos de subjetivação e de produção do espaço, depois de mais de trinta anos de história, e sobretudo a partir da experiência brasileira, demandaria considerarmos inicialmente que as condições materiais que determinam a existência dessas sociedades são bastante diferentes. Uma república capitalista de bem-estar social europeia, existente plenamente, pelo menos durante 30 anos do século XX, que resulta de um acúmulo histórico que inclui processos revolucionários de reconstrução das relações de força e amplos pactos sociais, onde é possível pensar a plenitude de serviços públicos e direitos sociais básicos, como potência estatal e também como cenário de lutas e tensões sociais, é em si um universo bastante diferente da história da sociedade brasileira, continuamente baseada na profunda desigualdade social, na concentração oligárquica do poder e na presença viva de suas raízes coloniais no que diz respeito à sua estrutura fundiária.

*

O primeiro documento analisado neste artigo é um *habeas corpus* solicitado pelo comando da Polícia Militar de São Paulo, como meio de autopreservação frente à publicação de um mandado de execução de reintegração de posse emitido pela Vara Cível local. O *habeas corpus*, concedido pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, teve como função promover a defesa do comando da Polícia Militar, caso o comando se recusasse a operar a ordem judicial emitida pela Vara Cível local. Este evento, incomum nas rotinas dos processos judiciais de reintegração de posse, demonstra, em hipótese, o exato momento em que uma rotina de governo, historicamente estabelecida, entra em curto-circuito e, momentaneamente, não encontra fluxo de resposta a um evento no interior de um conflito originado pela luta social de permanência no espaço urbano. A suspensão momentânea do despejo, desta vez ocasionada no interior das forças repressivas do Estado, reposiciona a trajetória do conflito, que necessariamente deverá, a partir deste ponto, encontrar novo fluxo, e por isso indicar possíveis rearranjos de forças entre atores e a mediação entre Estado e promoção imobiliária.

O segundo documento analisado é a ata do leilão judicial do terreno da Vila Soma. A área, com aproximadamente 1 km² de extensão, de propriedade de uma massa falida, foi a leilão no final de 2016, mesmo ocupada por quase 3.000 edifícios residenciais, em sua maioria

construídos de alvenaria. A empresa vencedora do leilão não é uma empresa do setor imobiliário, mas sim do setor financeiro, e em hipótese, o interesse por trás da compra está muito mais próximo das transações de crédito, neste caso de alto risco, do que da construção de edifícios para venda ou dos processos de incorporação imobiliária. A empresa vencedora é também credora da massa falida, o que aumenta a complexidade das relações de força presentes neste conflito – e sob a superfície visível dos processos de produção do espaço –, revelando a expressão de uma forma de acumulação via espaço urbano, que se realiza através de processos de falência, de transações financeiras e do uso da violência de Estado para reintegração de terrenos ocupados. Tal simbiose do processo de acumulação, que usa como meio de realização as transações financeiras, os processos de falência e até mesmo fraudes criminosas apoiadas no uso privado da violência de Estado, já foi observada anteriormente no caso do Pinheirinho, tema que será abordado através do terceiro documento.

O terceiro documento analisado é formado pelo conjunto de duas notícias publicadas pela imprensa tradicional, relacionadas desta vez ao caso da ocupação do Pinheirinho, em São José dos Campos (SP). As notícias, no entanto, são anteriores à existência da ocupação. A primeira delas foi publicada no jornal *Folha de S.Paulo*, no ano de 1969, e noticiou um assassinato relacionado às terras onde futuramente viria a se estabelecer a ocupação do Pinheirinho. A segunda notícia foi publicada na revista *Veja*, em 1994, e é dedicada à figura do megaespeculador Naji Nahas, que ficou internacionalmente reconhecido por ter quebrado a bolsa do Rio de Janeiro em 1989, após o uso demorado de uma estratégia de fraudes para contração de empréstimos, compra e venda de ações. Nahas é coincidentemente proprietário da empresa Massa Falida Holding Selecta S/A, detentora dos direitos de propriedade do terreno da ocupação Pinheirinho, e, portanto, o principal interessado na ação de reintegração de posse do terreno, efetuada em janeiro de 2012.

O quarto e último recorte de documentos selecionado é formado por seis diferentes propostas de desenho preliminar de projeto, apresentados ao longo do conflito da Vila Soma, por diferentes atores, como hipotéticas soluções para o conflito. O primeiro desenho data de 2012 e apresenta a proposta de um parque linear idealizado pela Prefeitura de Sumaré (SP), antes mesmo da existência da ocupação. A segunda proposta é um cadastramento realizado pela CDHU no ano de 2013, com o objetivo principal de cadastrar e classificar a ocupação. O terceiro projeto, de autoria de uma construtora privada, é um conjunto habitacional que seria viabilizado via programa MCMV, no ano de 2014, em terreno exterior à ocupação, liberando desta forma o terreno para o mercado interessado. O quarto, realizado por um escritório de arquitetura sob encomenda do poder executivo municipal, também em 2014, apresenta a proposta de um complexo multifuncional com um centro empresarial, a nova sede da Prefeitura e um *shopping*, sem apresentar qualquer alternativa aos moradores da ocupação. O quinto apresenta uma proposta de urbanização e regularização fundiária, idealizada pela própria coordenação da Vila Soma, em 2015, em conjunto com a publicação de um manifesto pela regularização fundiária, defendida naquele momento pelo movimento de resistência. O sexto e último desenho identificado foi realizado por um escritório de arquitetura privado, sob encomenda da empresa vencedora do leilão do terreno ocupado da Vila Soma, em 2016. Este último desenho propõe o adensamento para permanência parcial das famílias em menos da metade do terreno atualmente ocupado, seguida da liberação parcial de terreno para novos empreendimentos. Tal estratégia de desenho é decorrente do arranjo específico de produção imobiliária baseada no mercado de créditos de risco.

Esses eventos, comentados em recortes, constituem parte de uma mesma trajetória histórica de formação do urbano no Brasil, notadamente marcada pela concentração e centralidade da apropriação capitalista da terra e pelos usos rentistas e financeiros da propriedade, e também de seus lastros e potenciais mercados futuros e, portanto, especulativos. É a partir deles e das noções sobre o neoliberalismo apresentadas anteriormente que proponho a descrição comentada dos documentos.

Documento nº 1: Habeas corpus. Curto-circuito na governamentalidade

A trajetória da ocupação Vila Soma é marcada por uma grande intensidade de mobilização de resistência de seus moradores, sobretudo nos momentos críticos em que o evento do despejo surgiu como ameaça iminente. Somente no ano de 2015, foram realizados mais de 60 atos públicos. Tais atos se realizaram em frequência quase semanal, sendo que nos momentos de maior tensão foram realizadas manifestações diárias sequenciais, onde mais de mil pessoas ocuparam as ruas do município de Sumaré (SP), percorrendo rotas estratégicas e impactando toda a população do município. Um desses atos foi a marcha realizada na rodovia Anhanguera em 22 de junho de 2015, quando 4 mil moradores da ocupação caminharam das nove horas da manhã até as dezoito horas, passando por um longo trecho da rodovia Anhanguera, importante via de fluxo entre a capital, São Paulo, a região metropolitana de Campinas e o interior do estado. O impacto desta manifestação foi tão grande que, após a passeata, o governador do Estado de São Paulo à época, Geraldo Alckmin, ligou pessoalmente para um dos coordenadores do movimento solicitando uma primeira reunião presencial com uma comissão da ocupação. Toda aquela movimentação e a lembrança do massacre do Pinheirinho, reiterado como memória pelo movimento durante as passeatas e incorporada por parte da imprensa nas notícias publicadas, fizeram com que o governo, sob pressão, adotasse tal postura de abertura ao diálogo, ainda que notadamente simbólica e midiática.

Na Vila Soma, assim como em outras ocupações urbanas de características semelhantes, a própria necessidade de resistência sob ameaça constante de despejo é parte constitutiva do processo de tomada de consciência política dos moradores da ocupação sobre as condições políticas da cidade. As passeatas muitas vezes proporcionam algum despertar dos moradores que se veem como a parte subalterna constitutiva da sociedade urbana, parte essa que no contexto do capitalismo presente tem sido crescentemente expulsa das condições urbanas de vida, produzindo o contexto de luta pela permanência no interior do espaço urbano.

Neste contexto de luta e resistência pela permanência no urbano, seria previsível dedicar algum esforço e organização de pesquisa à delimitação de uma trajetória de eventos ocorridos entre, de um lado, os atos de resistência, e do outro, *uma forma fundamentada de governo* que impede a democratização do espaço urbano. Porém, quando imerso na documentação decorrente dos eventos deste conflito, chama atenção quando, a partir de um documento publicado no interior do Estado, portanto uma expressão de seu discurso oficial e legítimo, é possível identificar uma descontinuidade na rotina de funcionamento, um curto-circuito. Quando este ruído interno ocorre, a força que percorre percursos invisíveis se revela. É o que tento discutir a partir do trecho seguinte.

Fulana impetrou, em seu próprio favor, a presente ordem de habeas-corpus, com pedido de liminar e em caráter preventivo, aduzindo que está ela na iminência de sofrer constrangimento ilegal por parte do MM. Juiz de Direito da 1ª Vara Cível da Comarca de Sumaré, eis que, intimada a cumprir o mandato de reintegração de posse referente ao processo de nº 4003957-21.2013.8.26.0604, de forma imediata está na iminência de ser responsabilizada criminalmente, vez que, muito embora não haja dolo ou desídia de sua parte no cumprimento da referida ordem, há a impossibilidade factual de se realizar de pronto a desocupação. Sustenta a impetrante/paciente que a desocupação demanda planejamento detalhado e grande utilização de força pessoal, para que se preserve, assim, a integridade física de todos os envolvidos no projeto, motivo pelo qual não pode ser realizada de forma imediata. Postula-se, pois, liminarmente, a expedição de Salvo-Conduto em seu favor. Concede-se, excepcionalmente, a medida liminar tal como requerida pela impetrante/paciente até o julgamento final da ordem. (Habeas Corpus nº 0077746-22.2015 – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo 23 de novembro de 2015)

A citação anterior foi extraída de um *habeas corpus* concedido à uma Tenente-Coronel da Polícia Militar do Estado de São Paulo que, intimada a cumprir uma ação de reintegração de posse de alta complexidade, no caso a reintegração da Vila Soma, buscou defesa caso ela mesma desobedecesse a ordem jurídica publicada. Nas condições daquele momento, quando os moradores da ocupação declararam publicamente intenção de resistência física, e devido às grandes proporções da área ocupada, com aproximadamente 1 km² de extensão, certamente o despejo forçado teria sido desastroso, repetindo ou até mesmo superando os eventos do Massacre do Pinheirinho. A intimação foi emitida pelo Juiz da 1ª Vara Cível do Foro de Sumaré (mandado nº 604.2015/015341-1, Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo) para cumprimento imediato, em até 48 horas, da remoção da Vila Soma.

A exemplo da manifestação dos moradores da ocupação Pinheirinho, que, nos dias anteriores à operação de reintegração de posse da área, prepararam uma alegoria de exército de defesa, batizada de tropa de contrachoque, armada com escudos feitos de galões de água partidos ao meio, capacetes de moto, pedaços de pau, enxadas e vassouras, e assim ganharam a foto da capa do jornal *Folha de S.Paulo* do dia 14 de dezembro de 2012, os moradores da Vila Soma fizeram o mesmo, também ganhando a capa do mesmo jornal em 13 de janeiro de 2016. É evidente que não foi a tropa de contrachoque sozinha, com suas roupas e armas improvisadas, que preocupou a polícia e levou sua comandante a pedir um *habeas corpus*. Uma avaliação de riscos realizada por metodologia própria da Polícia Militar, que indicou alta complexidade da operação, por diversos outros fatores, fora apresentada dias antes em um Grupo de Trabalho (instância de negociação mediada pelo Poder executivo local), e somado a isso, a sombra do Pinheirinho desta vez exercia grande força simbólica.

O conflito no interior da rotina do Estado, no âmbito de acionamento do uso de violência, não teve, no entanto, outros desdobramentos, já que, pouco tempo depois da emissão do *habeas corpus*, o Superior Tribunal Federal suspendeu a ação de reintegração de posse emitida pela Vara Cível local (STF – MC AC: 4085 SP – SÃO PAULO 0000562-61.2016.1.00.0000, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 13/01/2016, Data de Publicação: DJe-010 01/02/2016).

Destaca-se, desta passagem, uma situação bastante atípica: o momento exato em que as forças do interior do Estado, que atuam historicamente em convergência na produção do espaço, entraram em conflito. A atuação dos Tribunais de Justiça e da Polícia Militar é historicamente favorável à defesa da propriedade privada, operando quase que automaticamente e de forma invisível essa rotina de preservação diária da propriedade privada, mesmo em casos onde a posse, a função social e o histórico cartorial de documentação são questionáveis.

No momento em que as duas forças entram em conflito, produz-se momentaneamente uma lacuna na rotina padrão de atuação e de governo, reabrindo assim, mesmo que momentaneamente, o arranjo de forças relacionado à produção do espaço. É verdade que as expedições jurídicas dos mandados de reintegração de posse ocorrem comumente e cotidianamente em todo o Brasil, majoritariamente em favor da manutenção da propriedade privada sem que esta seja relativizada pela sua função social, dispondo, quando preciso, da força da Polícia Militar, imediatamente quando acionada pela justiça. Porém, na passagem descrita, é a própria representante da Polícia Militar que atipicamente pede resguardo contra a ordem do juiz, antevendo sua possível negação à ordem. A Tenente-Coronel da Polícia Militar temia executar a ordem de reintegração de posse, que certamente repetiria a violenta reintegração de posse do Pinheirinho, ocorrida em 2012.

Documento nº2: Leilão judicial da Vila Soma: Falência e leilão judicial como formas de produção do espaço

Aproximadamente um mês após a suspensão da reintegração de posse da Vila Soma, no dia 29 de fevereiro de 2016, foi a leilão o terreno da ocupação. A área de 990 mil metros quadrados foi avaliada em R\$ 79 milhões de reais (R\$ 80 o metro quadrado), segundo o despacho de 22 de abril de 2015, que consta do processo judicial de falência. O terreno do Pinheirinho, com 1,2 milhões de metros quadrados, já desocupado, também fôra a leilão, aproximadamente 8 meses após a reintegração de posse, no dia 2 de setembro de 2012, avaliado em R\$ 187,4 milhões (R\$ 156 o metro quadrado), segundo publicação no Diário Oficial da Justiça de 31 de agosto de 2012. Nota-se que os valores sugeridos pelas cotações de mercado superam enormemente os valores de referência encontrados nas Plantas Genéricas de Valores dos municípios.

O leilão do terreno da Vila Soma recebeu três ofertas. A primeira proposta foi realizada pela “empresa1” no valor total de R\$ 64 milhões, sendo que R\$ 60 milhões seriam pagos imediatamente e o restante em seis parcelas. A segunda foi realizada pela “empresa2” no valor de R\$ 50,4 milhões, dos quais 30% pagos imediatamente e o restante dividido em 15 parcelas. A terceira proposta foi ofertada pelas famílias da Vila Soma, através da associação de moradores da ocupação, no valor total de R\$ 33 milhões, a serem pagos em parcelas mensais ao longo dos próximos 370 meses. O leilão foi vencido pela “empresa1” e se concretizou somente em fevereiro de 2018, quando emitida autorização da justiça de Sumaré para depósito do valor da compra. A empresa tem atividade no setor de “administração de bens próprios” e é coincidentemente credora da massa falida. Por ser credora da massa falida, a empresa realizará somente o depósito de R\$ 6 milhões de reais, sendo o restante quitado com créditos da dívida da massa falida. O leilão da Vila Soma resultou, portanto, numa transação de compra de uma ocupação com 10.000 moradores, mediante o depósito do valor de R\$ 6 milhões mais o abatimento de créditos podres.

Já o leilão do terreno do Pinheirinho foi suspenso pela 18ª Vara Cível de São Paulo, em 14 de novembro de 2014, a pedido dos advogados da massa falida, que teriam apresentado outros imóveis para leilão, localizados no município de Itu, como fonte de pagamento da dívida ativa da Massa Falida, que segundo avaliação judicial possui mais de cinquenta milhões de reais em dívidas tributárias. Diferentemente do caso da Vila Soma, a massa falida detentora da propriedade do terreno da ocupação Pinheirinho não possui credores nem dívidas trabalhistas, porque não tinha empregados.

Resta a necessidade de mais pesquisa para mapeamento do histórico de propriedade destes terrenos, e no caso da Vila Soma, falta investigar com maior precisão o histórico de relações existentes entre a “empresa1”, vencedora do leilão, e da empresa massa falida, mas ainda que de forma superficial, é possível afirmar por estes breves relatos que a produção do espaço passa por grande agenciamento do judiciário e encontra diferentes possibilidades de arranjos nos processos de falência.

Para o caso do Pinheirinho em específico, será possível afirmar que o terreno da massa falida, assim como o processo de falência, está intrinsecamente relacionado a uma sequência de crimes e fraudes, que passam diretamente pelo sistema financeiro e pelo poder judiciário brasileiro, escancarando as raízes oligárquicas de força que determinam diretamente parte da produção do espaço urbano brasileiro no presente. É o que tentarei demonstrar na análise dos documentos seguintes.

Documento nº 3: Notícias sobre as origens do terreno do Pinheirinho. Mercado financeiro, fraude, crime e uso privado da justiça e da força policial

Os eventos relacionados a posse e a propriedade do terreno onde foi construída a ocupação do Pinheirinho, entre fevereiro de 2004 e janeiro de 2012, reitera, em seu tempo e proporções, diversos dos elementos reincidentes na história da formação das cidades e da estrutura fundiária no Brasil, marcada por uma série de ilegalidades, violências de Estado e, no último período, por fraudes financeiras diretamente ligadas às rotinas do mercado financeiro.

O histórico que se pode mapear do terreno de aproximadamente 1,2 km², localizado na região sul do município de São José dos Campos, hoje próximo do bairro Campo dos Alemães, começa a ser contado a partir do evento do assassinato de quatro irmãos sem herdeiros (*Folha de S.Paulo*, 1º jul. 1969, p. 12-13), seguido dos eventos de incorporação das terras pelo Estado – naquele momento uma gleba da fazenda Parreiras de São José, situada no entorno da área urbana da cidade – e sua posterior transferência para o comendador do município. Não foi possível identificar o momento em que o megaempresário Naji Nahas, hoje reconhecido e procurado internacionalmente por seus negócios especulativos e criminosos, passou a ser o proprietário das terras.

Naji Nahas é um megaempresário do setor de investimentos e especulação financeira que ficou nacionalmente conhecido como o principal agente da quebra da bolsa de valores do Rio de Janeiro em 1989, após uso de esquema de contração de empréstimos bancários para aplicação na bolsa, por meio de uma rede de mais de 100 falsos proprietários “laranjas” de empresas compradoras de ações sob seu controle. A estratégia de compra e venda de ações de Naji Nahas era baseada no sistema de operações denominada D-Zero, naquele momento permitido na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro. Por meio desse sistema, era possível montar uma carteira de ações sem a necessidade de pagamento imediato, mediante pagamento somente do valor da operação, obtendo assim a preferência de compra por até cinco dias. No quinto dia, Nahas obtinha empréstimos bancários para quitação da compra, e no intervalo de cinco dias operava inúmeras simulações de compra e venda destas ações, através de uma rede de empresas-fantasma e compradores laranjas. No quinto dia, Nahas quitaria as ações no valor assumido no ato de preferência de compra, obtendo, no entanto, ações com valores muito superiores (ICARAI de THUIN, 2013, p.6).

Na década de 1980, Nahas chegou a ser dono de 7% das ações da Petrobras e 12% da Vale do Rio Doce, e em uma única operação financeira lucrou 30 milhões de dólares. Em 1988, o especulador financeiro foi o principal responsável pela alta de mais de 1.500% na bolsa do Rio de Janeiro, que logo depois quebrou. Em 1997, Naji Nahas foi condenado pela 25ª Vara da Justiça Federal do Rio de Janeiro a 24 anos e 8 meses de prisão (*Veja*, 22 out. 1997, p.110-114).

Em 2008, foi investigado pela Polícia Federal na operação *Satiagraha*, um dos desdobramentos das investigações realizadas sobre o escândalo do mensalão, dedicada a investigação de crimes financeiros, a qual o definiu como chefe de uma organização criminosa atuante no mercado, sob as acusações de formação de quadrilha, desvio de verbas públicas, corrupção, lavagem de dinheiro e evasão de divisas. No mesmo ano, Naji Nahas foi novamente preso pela Polícia Federal por crimes financeiros. Porém, em junho de 2011, a operação *Satiagraha* foi integralmente anulada pelo Superior Tribunal de Justiça (na 5ª turma, por três votos a dois), acatando parecer do Ministério Público Federal, o qual entendeu que a atuação da Agência Brasileira de Inteligência teria “violado os princípios constitucionais da impessoalidade, da legalidade e do devido processo legal”.

O terreno do Pinheirinho foi ocupado em janeiro de 2004, quando a área se encontrava abandonada, com dívida tributária acumulada de mais de cinquenta milhões de reais e vinculada à massa falida solvente da empresa Holding Selecta S/A, de Naji Nahas, ou seja,

uma massa falida de um proprietário com o passado repleto de crimes financeiros, envolto em um processo de falência sem credores nem dívidas trabalhistas. A ocupação permaneceu no terreno por quase nove anos, até janeiro de 2012, quando foi removida com uso extremo de força policial. Para legitimação da operação policial, via governos estadual e municipal, sustenta-se que um pequeno grupo de pessoas acionadas pelo proprietário da massa falida, com acesso aos dirigentes dos governos municipal e estadual naquele momento, foi capaz de ativar uma rede de rotinas de força objetivando o uso privado dos poderes executivo e judiciário locais, gerando uma decisão executiva que ignoraria duplamente a ordem liminar emitida pelo Tribunal Federal da 3ª Região em 17 de janeiro de 2012, que suspendia temporariamente a reintegração de posse, e o acordo firmado entre todas as esferas de governo no dia 13 de janeiro de 2012¹. O ato de reintegração de posse contou finalmente, em sua ponta, com a ativação da Polícia Militar para execução de ação extremamente violenta, em favor de uma massa falida solvente, ou seja, para o interesse de uma única pessoa, causando diretamente a morte de duas pessoas e a violação de diversos direitos humanos constitucionais e internacionais.

Documento nº 4: Seis desenhos, seis hipotéticas soluções para o conflito fundiário urbano da Vila Soma

Ao longo dos mais de seis anos de existência da ocupação Vila Soma, pude identificar pelo menos seis diferentes desenhos apresentados como estratégia de solução para o conflito da ocupação. A seguir, procurarei apresentá-los, descrevê-los e verificar quais são os atores interessados em cada uma das propostas e sob quais argumentos tais propostas se justificam.

Parque linear, ou o ambiental em favor do privado

O primeiro desenho data de 2012, e apresenta a proposta de um parque linear projetado pela Prefeitura Municipal de Sumaré, antes mesmo da existência da ocupação, quando no início da década de 2010 foram celebrados convênios para transferência de recursos providos do Orçamento Geral da União (OGU) entre o governo federal e os governos municipais, com recursos a fundo perdido. Esses convênios eram meios não só possíveis como recorrentes para promoção de obras urbanas de médio e grande porte, sendo que uma parte significativa delas foi gerida através do finado Programa de Apoio ao Crescimento (PAC), que contava com a gestão financeira da Caixa Econômica Federal para estes convênios. Nas condições do início da década, era bastante factível a hipótese de contração de convênio pelo município. Bastaria que o governo municipal tivesse condições de apresentar projetos exequíveis e que não apresentassem conflitos de interesse nem conflitos legais no âmbito local.

Esta primeira proposta de desenho representa um momento histórico do país, quando a estabilidade de governo decorrente do período lulista permitiu, ainda que timidamente, ações de melhoria de infraestrutura pública aliadas a bons negócios garantidos às construtoras que executassem tais obras. Este momento, no entanto, não promoveu qualquer alteração expressiva relacionada à mudança da estrutura fundiária do País, tampouco aumentou a regulação estatal sobre a produção do urbano, nem diminuiu a segregação urbana. Nesse sentido, qualquer investimento público no urbano, como no caso hipotético de um parque linear, geraria conseqüentemente a valorização imobiliária incorporada no campo privado.

Seria importante destacar ainda que a defesa do Parque Linear, apoiada na hipotética melhoria das condições ambientais do urbano, foi também o primeiro argumento manifestado pelo poder público executivo municipal como justificativa para a necessidade de remoção da

¹ Em 13 de janeiro de 2012, na Sede da Prefeitura de São José dos Campos, assinaram em conjunto o protocolo de intenções a Secretária Nacional de Habitação, A Secretária Estadual de Habitação, a CDHU, A Defensoria Pública do município, A associação de moradores do Pinheirinho, a OAB de São José dos Campos, o procurador do Município, e as assessoria da Secretária de Governo do Prefeito Eduardo Cury.

ocupação, após 2012. Ou seja, para a gestão executiva daquele momento, bem como para o Ministério Público da cidade, a ocupação deveria ser impedida devido a seu impacto ambiental, desta vez deixando de lado a argumentação de proteção da propriedade privada. Para o executivo municipal, a existência de uma diretriz urbana prevista na legislação municipal vigente e o desenvolvimento de um projeto executivo para a construção de um parque linear – uma infraestrutura que em tese melhoraria a condição ambiental de toda a cidade, com acesso público e democrático – bastavam para justificar a remoção da ocupação.

Nota-se, no entanto, como pode ser observado no desenho, que apenas uma pequena porção da área urbana (área tracejada em vermelho) conflitaria com o parque a ser implantado (mancha verde), e que, portanto, o parque poderia ser instalado sem que a ocupação fosse removida. Nota-se também que o desenho proposto geraria três grandes terrenos envolvidos pelo desenho viário, adentrando as glebas privadas e não se atendo as margens das Áreas de Preservação Permanente, explicitando assim a intenção de valorização destes terrenos.

O projeto do parque linear não se consolidou. Sequer as etapas iniciais do convênio para transferências de recursos obtiveram sucesso. A ideia foi abandonada pela gestão municipal seguinte, e substituída futuramente por outro projeto, como veremos adiante.



Figura 1: Parque Linear. Fonte: Prefeitura Municipal de Sumaré, 2011.

Levantamento cadastral da ocupação, ou classificar e quantificar o conflito

A segunda proposta não é propriamente um projeto, mas sim um estudo sobre as condições da Vila Soma publicado pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) em fevereiro de 2014. O estudo é composto por diversos volumes destinados ao cadastro e à classificação dos moradores e das residências construídas. Aqui, vou me ater a comentar apenas um dos desenhos que compõem este estudo, o qual apresenta uma planta de identificação geral da ocupação com a seguinte classificação: Edificações ocupadas de uso residencial, Edificações ocupadas de uso misto, Edificações fechadas, Edificações vagas, Edificações em construção, Edificações ocupadas de uso comercial/serviços e Edificações ocupadas de uso associativo/religioso.

O levantamento realizado no domingo dia 18 de janeiro de 2014, por 60 funcionários da Prefeitura Municipal sob coordenação da CDHU, cadastrou 2.084 pessoas nas 730 edificações ocupadas de uso residencial ou misto. A média estimada de moradores por domicílio foi de 2,9, e a população total dos 1.284 lotes ocupados, estimada em 3.600 pessoas.

O resultado da pesquisa foi questionado pelos moradores da ocupação, que em grande parte não foram interrogados pelos funcionários da Prefeitura. A estimativa dos moradores é que naquele momento a ocupação já fosse habitada por mais de 6 mil pessoas. Mesmo tendo o número de habitantes questionado, o desenho realizado através do levantamento apresenta um retrato bastante próximo da realidade dos usos de cada um dos lotes da ocupação, como visto na figura seguinte.

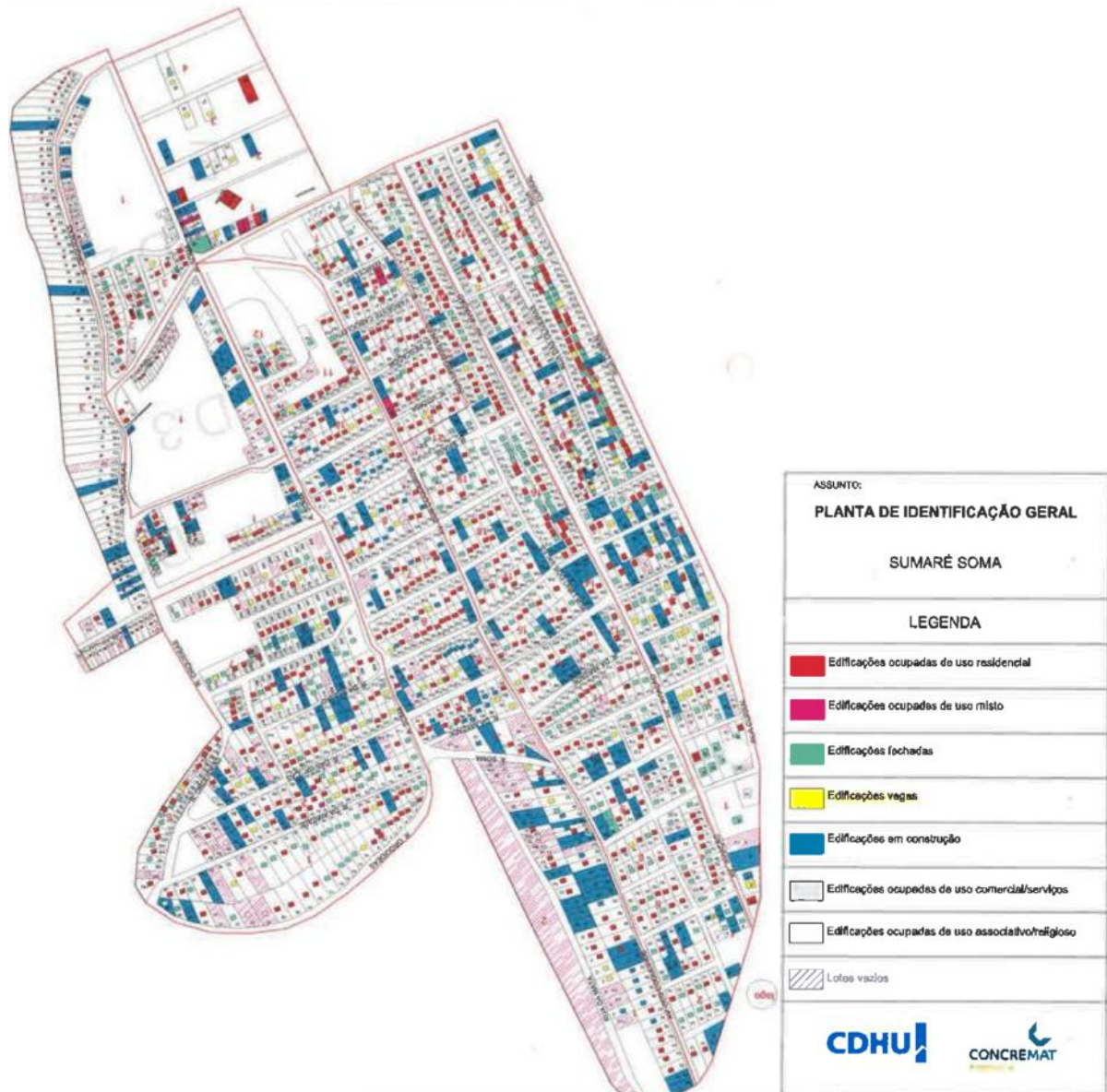


Figura 2: Planta de Identificação geral da ocupação Vila Soma, fev. 2014. Fonte: CDHU/Concremat, 2014.

Recorrentemente nos casos de conflito fundiário de terras urbanas, a realização de cadastros e levantamentos de campo classificatórios são parte das primeiras formas de intervenção do Estado no conflito.

Habitação social de mercado, ou “todos” ganham.

O terceiro projeto é de autoria de uma construtora privada, e apresenta um conjunto habitacional que seria viabilizado via programa Minha Casa Minha Vida, no ano de 2015, em terreno exterior à ocupação. Essa é a solução que representa a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro (SHIMBO, 2010).

Ainda que o Minha Casa Minha Vida estivesse sendo viabilizado em todo o país, nos anos anteriores, como solução única para a problemática habitacional popular, tal encaminhamento

surgiria no conflito da Vila Soma somente após uma grande sequência de reuniões realizadas. Foram ao todo dezesseis reuniões no Grupo de Trabalho formado em âmbito municipal, e mais quatro reuniões realizadas no Grupo de Apoio às Reintegrações de Posse (GAORP) no Tribunal de Justiça de São Paulo, para que se chegasse a tal proposta. Na fase final da negociação, o poder executivo da Prefeitura Municipal abandonou as tratativas, descumpriu os compromissos assumidos em juízo e se recusou a aprovar a implantação do projeto. O que impediu a viabilização do conjunto habitacional.

Com o declínio do programa Minha Casa Minha Vida, após o final de 2015, os recursos destinados ao caso da Vila Soma viriam a ser cancelados, retirando da pauta tal solução.

Vale ressaltar que a solução via Minha Casa Minha Vida representou durante o início da década de 2010 a resolução de máximo consenso, e por isso a solução única defendida pelos governos, pelas construtoras, pelas assessorias técnicas e até pelos movimentos de moradia. Ainda que tal opção implicasse o espraiamento, quando não a expulsão urbana, e custos públicos muito mais altos se comparados aos custos de urbanização e regularização fundiária para permanência no terreno ocupado.

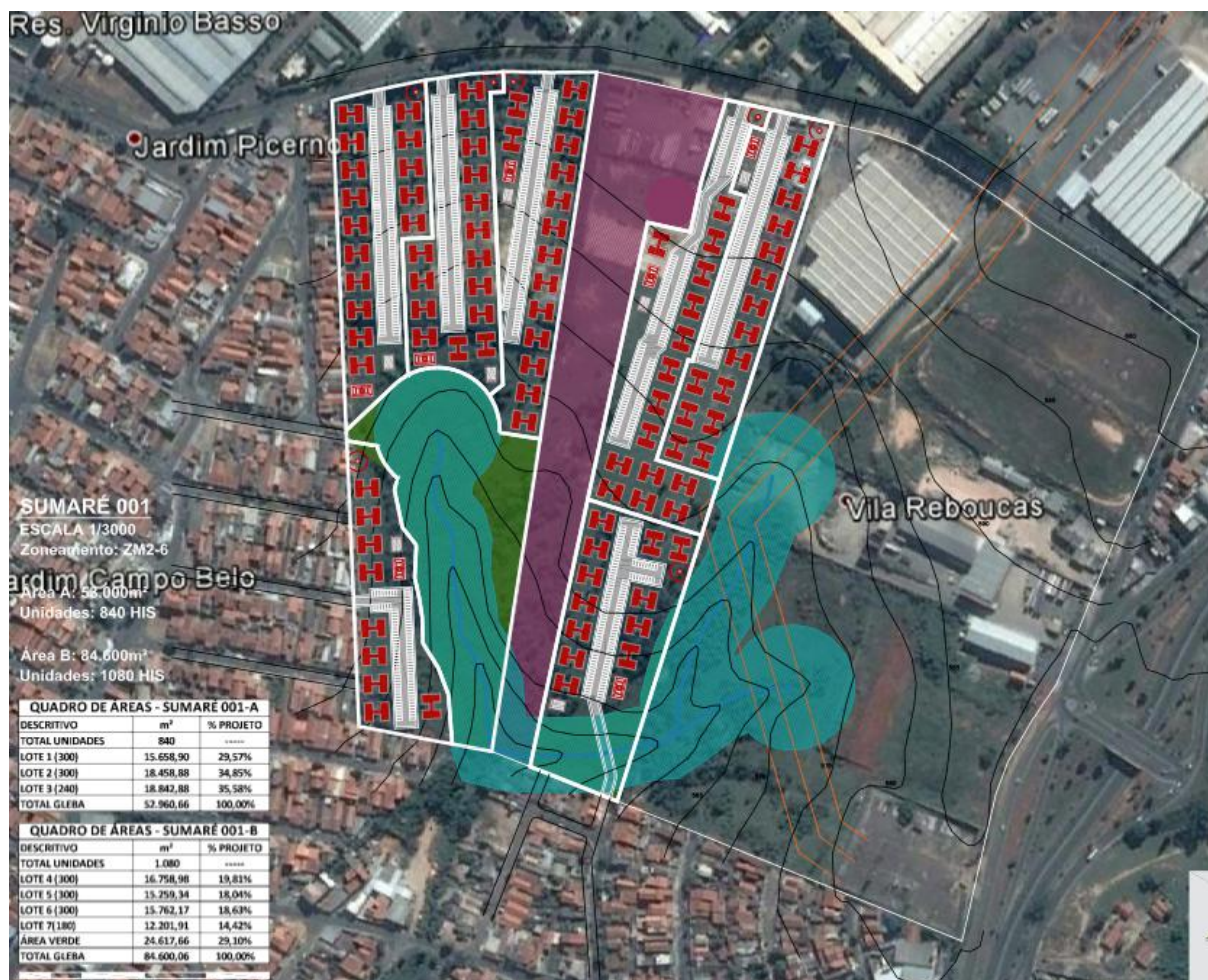


Figura 3: Proposta de conjunto habitacional para a demanda da Vila Soma. Fonte: "Construtora nº1", junho de 2015.

Centro administrativo e empresarial, ou a cidade privada como valor de troca

O quarto desenho, realizado por um escritório de arquitetura privado sob encomenda do poder executivo municipal, também em 2015, apresenta a proposta de um complexo multifuncional, onde estariam inclusos um centro empresarial, a nova sede da Prefeitura, denominada centro cívico, um *shopping center*, uma Universidade privada e um complexo residencial de alto padrão envolto por um parque linear. Este desenho e os usos propostos para o terreno ocupado pela própria Prefeitura escancaram o caráter privatista exposto na intenção da gestão executiva da Prefeitura de Sumaré, naquele momento, dedicada a promover tal modelo de cidade. Este desenho revela ainda mais um dos motivos pelos quais a Prefeitura desejava celeridade no processo de reintegração de posse da área.



Figura 4: Proposta complexo de uso misto. Fonte: "Escritório de arquitetura nº 1", sob encomenda da Prefeitura Municipal de Sumaré, 2015.

Urbanização e regularização fundiária, ou luta pela permanência no urbano

O quinto desenho apresenta a proposta de urbanização e regularização fundiária defendida pela coordenação do movimento, em 2016. O projeto e os estudos voltados à proposta de urbanização e regularização fundiária foram publicados com um manifesto que teve ampla adesão de pesquisadores, professores e profissionais do campo dos Estudos Urbanos. A seguir destaque o trecho introdutório deste manifesto.

As cidades brasileiras, sobretudo aquelas localizadas em Regiões Metropolitanas, têm impossibilitado cada vez mais a permanência dos cidadãos e cidadãs de baixa renda em suas áreas centrais, expulsando aqueles que não podem pagar o preço da permanência, dos altos aluguéis, para regiões cada vez mais periféricas e geralmente distantes dos postos de trabalho, onde os serviços e infraestruturas públicas são de menor qualidade ou mesmo inexistentes. É neste contexto de expulsão da classe trabalhadora para às bordas das cidades, de reiteração histórica da negação dos direitos sociais básicos na cidade e de reafirmação das desigualdades sociais, que 2.500 famílias organizadas em luta pelo direito à Cidade e pela moradia digna, vivem desde 2012 na Vila Soma: uma ocupação localizada na região central da cidade de Sumaré/SP. Por meio da organização política, estas famílias transformaram um terreno antes ocioso - vinculado a uma massa falida, endividado e abandonado há mais de 30 anos - em solução de moradia, demonstrando que uma outra cidade, uma outra sociedade, menos desigual, mais justa e solidária é possível. Aqui onde o Estado é ausente, nós solucionamos o problema da moradia, autoconstruindo nossas casas, e por isso exigimos do poder público a regularização fundiária! (*Manifesto pela regularização da Vila Soma*, 15 de maio de 2016)



LEGENDA: 1 - Lotes térreos / 2 - Edifícios verticais / 3 - Praças Públicas / 4 - Equipamento Públicos / 5 - Área de reflorestamento (Parque Urbano) / 6 - Área de Preservação Permanente (APP) / 7 - Remoções

Figura 5: Croqui retirado da proposta preliminar de Regularização Fundiária da Vila Soma. Fonte: Coordenação da Vila Soma, 2015.

O desenho defendido como escolha dos moradores da ocupação tem servido para pautar grande parte dos esforços de resistência nas instâncias de negociação. Os estudos de custos, realizados com base nos valores do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI-Caixa) e do Sistema de Acompanhamento de Obras (SIURB-Caixa), têm demonstrado a viabilidade da Regularização como a opção de menor custo público e maior qualidade urbana, resultando em custo público estimado em menos de 40% do custo da implantação de um conjunto habitacional por via semelhante ao Minha Casa Minha Vida.

Leilão judicial e nova proposta, ou a relação entre credores, créditos podres, massas falidas e a produção do espaço

O sexto e último desenho identificado foi realizado por um escritório de arquitetura privado, sob encomenda da “empresa1”, vencedora do leilão do terreno ocupado da Vila Soma, em 2016.

A compra do terreno ocupado por uma empresa que não é do ramo da produção imobiliária, e que por tal motivo não tem como objetivo obter lucros através da construção de empreendimentos ou da atividade de incorporação, mas sim recuperar créditos podres através de um leilão judicial, apresenta mais um novo arranjo de forças situadas no campo da produção do espaço urbano.

A “empresa1”, vencedora do leilão judicial do terreno da Vila Soma, contratou um escritório de arquitetura para apresentar, através do desenho, uma proposta estratégica que servisse para fundamentar o pedido de saída voluntária, mesmo que parcial, das famílias do terreno. Em reunião com a coordenação e com moradores da ocupação, a empresa vencedora do leilão sugeriu que as famílias saíssem do terreno voluntariamente, mediante o acordo de retorno após conclusão da obra, liberando assim grande parte do terreno para novos empreendimentos ou mesmo para venda. A empresa manifestou ainda interesse de venda do terreno para as famílias ocupantes.

O desenho apresentado a seguir demonstra a proposta segundo a qual todas as famílias passariam a habitar a porção vermelha do território, após período de saída voluntária do terreno.



Figura 6: Croqui da proposta preliminar de projeto, “escritório de arquitetura nº2” sob encomenda da “empresa1”.

Considerações

A leitura sequencial de eventos relacionados ao cotidiano das relações de força e conflitos que produzem o espaço urbano, baseada em documentos de diferentes naturezas, decorrentes destes eventos, mostra-se como recorte e método pertinente de pesquisa no campo dos estudos urbanos – é o que defendo atualmente em minha pesquisa de doutorado em curso – para buscar maior compreensão das forças que atuam na produção do espaço das cidades brasileiras do presente.

Considerando o tipo de conflito gerado a partir da resistência de uma ocupação organizada, como momento em que a produção capitalista do espaço tenderá, como reação, a se reorganizar, criando novas rotinas quando necessárias, para expulsar toda tentativa de democratização do espaço e manter o padrão de acumulação centrado na propriedade privada e na produção de valor de troca, a leitura minuciosa destes rearranjos poderá contribuir para revelar com maior precisão tais processos, atores, discursos e estratégias. Daí o exercício de leitura sequencial de documentos e eventos, voltando maior atenção às possíveis imbricações e expressões daquilo que poderíamos identificar como a *produção neoliberal do espaço*, atenta à conformação das novas rotinas no contexto presente, em que a exploração capital-trabalho se desloca para a exploração capital-cidade através da produção do espaço e de todas as suas relações sociais, incluídas a produção da subjetividade neoliberal, constituintes do cotidiano urbano.

No conflito pela permanência na cidade, como no caso das ocupações Vila Soma e Pinheirinho, a luta social acontece como *luta pela cidade*, e não mais apenas como *luta pelo trabalho*. Desta forma, poderíamos tomar um dos prolongamentos da obra do Marx, a partir de Lefebvre, na transição de uma dialética do tempo para uma dialética do tempo-espaço urbano, denominado pelo autor como período *trans-histórico*, e a partir de Laval e Dardot, considerando a produção a subjetividade neoliberal como norma universal de vida no cotidiano urbano. É daí também que se torna possível pensarmos uma hipotética transferência da hegemonia do capital produtivo (capital social do trabalho) à hegemonia do capital financeiro (criação de valor baseada em transações de ativos e futuros), ainda que estes não possam ser completamente separados, e sobretudo sem considerarmos que haveria então um bom ciclo do capital (produtivo), que geraria trabalho, e um ciclo mau (especulativo), responsável pelo acirramento da crise democrática das cidades.

Referências bibliográficas

DAL'BÓ da COSTA, A. *Despejo pode gerar um novo Massacre do Pinheirinho*: Le Monde Diplomatique Brasil – Acervo Online, 13 jan. 2013.

LAVAL, C. *Foucault, Bourdieu et la question néolibérale*. Paris: La Découvert, 2018.

LAVAL, C. et DARDOT, P. *La Nouvelle Raison du Monde*: Essai sur la société néolibérale. Paris: La Découvert/Poche, 2009.

LEFEBVRE, H. *Le Droit à la Ville suivi d'Espaço et Politique*. Paris: Éditions Anthropos, 1968 e 1972.

LEFEBVRE, H. *La Production de L'espace*. Paris: Éditions Anthropos, 1976.

THUIN, A. *Reconstrução do caso Nahas e a quebra da bolsa de valores do Rio de Janeiro em 1989*: Monografia de Final do Curso de Economia – PUC RIO, 2013.

FINANCEIRIZAÇÃO E ESTUDOS URBANOS:

OLHARES CRUZADOS
EUROPA E AMÉRICA LATINA

Dia 15: 16h15-18h15

Grupo de Trabalho 3

Padrão de financiamento e fundos públicos

Local: Anfiteatro Luiz Gastão de Castro Lima

Debatedor: Marcos Barcellos

Dívida, território e a nova forma de financiamento do desenvolvimento urbano por meio do mercado financeiro: O caso da PBH Ativos S/A em Belo Horizonte, Brasil.

Thiago Canettieri

Atuação dos fundos de pensão na financeirização da infraestrutura urbana da cidade do Rio de Janeiro

Eduardo Lopes Pederneira

Padrão de Financiamento das Empresas do Setor de Edificação (2010/2017)

Carlos Alberto Penha Filho

O FGTS em disputa: Pressões sobre o uso de fundos públicos em um contexto de crise institucional

Adauto Lucio Cardoso

Alexandre Yassu

Alice Pina

Luciana Alencar Ximenes

Samuel Thomas Jaenisch



**FINANCEIRIZAÇÃO
E ESTUDOS URBANOS:**

**OLHARES CRUZADOS
EUROPA E AMÉRICA LATINA**

Dívida, território e a nova forma de financiamento do desenvolvimento urbano por meio do mercado financeiro: O caso da PBH Ativos S/A em Belo Horizonte, Brasil.

Debt, territory and the new form of financing of urban development through financial markets: the case of PBH Ativos S/A in Belo Horizonte, Brazil.

Thiago Canettieri, UFMG, Thiago.canettieri@gmail.com

Resumo

O objetivo deste trabalho é discutir o caso da empresa PBH Ativos S / A, criada e desenvolvida pela administração de Marcio Lacerda em Belo Horizonte, sob o paradigma do empreendedorismo urbano. Através do comando do prefeito Lacerda (2008-2016), a cidade claramente começou a viver a intensificação da lógica neoliberal tanto na produção espacial quanto na gestão dos mercados financeiros subjacentes às políticas públicas. A produção capitalista do espaço está ligada à racionalidade prática do neoliberalismo que organiza e determina ações do governo em várias escalas. Esta dinâmica está relacionada ao processo contemporâneo de hegemonia do mercado financeiro, que implementa ações voltadas para atender às demandas e imperativos da reprodução do capital. Assim, o processo de financiamento do desenvolvimento urbano torna-se dependente do capital financeiro.

Palavras Chave:

securitização; dívida ativa; empresariamento urbano; produção capitalista do espaço

Abstract

The aim of this paper is to discuss the case of the PBH Ativos S/A company, created and developed by Marcio Lacerda's administration in Belo Horizonte, Brazil, under the paradigm of urban entrepreneurialism. Through the command of Mayor Lacerda (2008-2016) the city clearly began to live the intensification of the neoliberal logic into both the production of space and the management of public policy underlying financial markets. The capitalist production of space is bonded to the practical rationality of neoliberalism that organizes and determines government actions on various scales. This dynamics is related to the contemporary process of financial market hegemony, which implements actions aimed at meeting the demands and imperatives of the reproduction of capital. Hence, the process of urban development funding become dependent on financial capital.

Keywords/Palabras Clave:

securitization; active debt; urban entrepreneurship; capitalist production of space

1. INTRODUÇÃO

Desde 2013 vem sendo divulgada a recessão econômica que acomete o Brasil. A queda do crescimento, decorrente de variados motivos – globais e locais – tem um impacto direto na queda da receita dos estados e municípios, resultando assim numa crise fiscal que salta aos olhos, em especial a partir de 2015, mantendo-se entre as manchetes dos jornais.

Esse processo vem absorvendo grande parte dos recursos dos orçamentos estaduais e municipais, afetando a vida de toda a sociedade que paga a conta, tanto por meio dos elevados tributos como por meio dos serviços públicos que deixa de receber. Apesar de pagar a conta, a sociedade não sabe que dívidas são essas; como foram contraídas; onde foram aplicados os recursos; quem se beneficiou dos recursos; qual a natureza dos passivos dos bancos estaduais privatizados que foram transformados em dívida do estado, etc. As condições de refinanciamento impostas pela união aos estados e municípios mostraram-se extremamente onerosas. A cada mês a dívida é atualizada e sobre o montante atualizado incidem os elevados juros, de forma cumulativa ao longo dos meses. Esse formato fez com que as dívidas se multiplicassem e se transformassem em uma bola de neve.

Desta maneira, estados e municípios tem se mobilizado para encontrar fontes alternativas de captação de recursos para a gestão pública. Duas saídas principais têm sido adotadas: as chamadas operações de securitização da dívida ativa (o que parece ser uma das principais tendências para os próximos anos em todo o Brasil) e a adoção de parcerias público-privadas para o provimento de políticas públicas .

Muito tem sido escrito sobre as políticas públicas via Parceria Público Privada, em especial voltadas para a produção do espaço urbano. O que, a meu ver, ainda é carente de análise, diz respeito as novas formas de financiamento urbano que utilizam o mercado de capitais para garantir receita aos municípios. Isto significa uma forma muito específica de se lidar com o patrimônio público que difere, sendo este fenômeno muito recente no contexto dos municípios brasileiros. Por meio da securitização da dívida ativa, os créditos inadimplidos são “vendidos” à investidores. Assim, dívidas de contribuintes são convertidas em títulos negociáveis no mercado de capitais. São caracterizados pelo compromisso de pagamento futuro, de principal e de juros. Esta é uma forma utilizada como uma forma de captar recursos no mercado financeiro por várias empresas, entretanto, o funcionamento de um município é bem diferente de uma empresa. Ou ao menos, deveria ser. Carlos Vainer (2000) ao falar da cidade empresa não podia antever que as lógicas de captação de recursos próprias do mercado financeiro chegariam com tanta força nos municípios brasileiros.

Até onde tenho notícia, o primeiro caso deste tipo de arranjo institucional para a securitização da dívida de um município acontece em Belo Horizonte, com a criação da PBH Ativos S/A, em 2010, pela gestão do então prefeito Márcio Lacerda (2009-2016). Como veremos, a PBH Ativos S/A atua por meio de dois campos de atuação. O primeiro deles é a instituição de parcerias público-privadas (PPPs). A PBH Ativos pode até atuar como mandatária do município e é responsável por todo o processo: desde a publicação dos termos da manifestação de interesse até a modelagem econômica das PPPs e seus parâmetros de remuneração do privado. O segundo campo trata exatamente da securitização da dívida do município para adiantar receita por meio de emissão de debentures.

Assim, o objetivo deste artigo é apresentar a nova forma de financiamento urbano que recorre aos mercados de capitais no momento de crise fiscal para captar recursos. Este modelo tem

sido amplamente divulgado e apoiado por instituições bancárias e consultorias orçamentárias para municípios. Minha análise aqui se restringe ao caso de Belo Horizonte, Minas Gerais. A análise é acompanhada de uma discussão sobre uma economia política da dívida e seu papel dentro do aparato de desenvolvimento do capital. Em seguida, busco algumas reflexões na literatura para pensar os mecanismos do urbanismo neoliberal no momento de crise fiscal que está determinando uma relação específica do poder pública com seus recursos disponíveis e formas de atuação. Isso, para enfim, analisar o modelo de securitização implantado pela PBH Ativos. Por fim, busco apresentar os possíveis impactos e as implicações para a cidade que este tipo de gestão pode ocasionar.

2. APRESENTANDO O CASO: PBH ATIVOS S/A

A produção capitalista do espaço está vinculada diretamente a uma racionalidade prática do neoliberalismo como uma “nova razão do mundo” (DARDOT; LAVAL, 2016). E, enquanto se apregoa o suposto “fim da história” ou a “era pós-ideológica” (ZIZEK, 1996), essa se torna a única razão advogada como válida reproduzindo a dominação da mercadoria como forma básica da socialização. Derivada desta lógica, acontece a implementação de uma ‘cartilha’ de best practices e juntamente com um discurso legitimador próprio, combina imagens e um arcabouço jurídico-político para lhe conferir sua efetividade em diferentes contextos e escalas. Essa ontologia neoliberal pode ser assim sumarizada: privatização dos ativos que estavam em posse do Estado, junto com o discurso da falência do Estado e a necessidade do financiamento das políticas públicas urbanas, sendo alardeada como única resposta possível à “crise”.

É neste contexto contemporâneo referente à produção capitalista do espaço urbano que se insere a gestão do município de Belo Horizonte. Sob a gestão do prefeito Márcio Lacerda (2008-2016) a cidade experimentou uma intensificação das lógicas neoliberais da produção do espaço. Através dos seus dois mandatos, o prefeito do Partido Socialista Brasileiro (PSB) organizou uma gestão empresarial da cidade, e que contando com sua experiência de empresário do ramo das telecomunicações implementou na cidade medidas de maior privatização do espaço, de concessão do poder público para a iniciativa privada e formas de empresariamento urbano que é representada de maneira especial pela criação da PBH Ativos S/A, uma empresa privada na forma de sociedade anônima de capital fechado, criada pela Prefeitura de Belo Horizonte por meio da Lei 10.003 (alterações dadas pela Lei nº 10.699) de 25 de novembro de 2010 e do Decreto 14.444 de 09 de junho 2011.

A empresa, conforme descrito em sua página de internet, tem por missão auxiliar a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte na articulação e operacionalização de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento econômico e social do Município, por meio da gestão de obras de infraestrutura, parcerias público-privadas, captação de recursos financeiros, administração patrimonial e gestão de ativos e de imóveis.

Desde sua criação em 2011, na gestão do prefeito Márcio Lacerda, a PBH Ativos S/A tem atuado como estrutura paralela à Prefeitura, sendo apresentada como facilitadora na “articulação e operacionalização de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento econômico e social do Município”. Mas a consolidação dessa empresa não veio para construir desenvolvimento econômico e social para cidade. O que tem se observado, em concreto, na operacionalização da empresa, é a transferência de vultuosas quantias de patrimônio público dos cofres do Município para PBH Ativos.

O descrito no decreto 14.444 demonstra quais os limites que a empresa PBH Ativos vai atuar e o que se constata é a violenta entrada na prática pública do município. Ao titular, administrar e explorar economicamente os ativos da prefeitura, primeiro 'objeto social', a empresa irá gerar riqueza a partir de recursos públicos investindo ou deixando de investir orientada apenas com as necessidades impostas pela lógica do lucro, bem como quando se descreve seu "auxílio" seja para gerenciar ou realizar obras licitadas ou de infraestrutura e de serviços urbanos – a própria lei complementa "sempre que possível venha a ter ganho econômico" . Ainda, fica clara o movimento contemporâneo de articulação do capital financeiro com a prática da política municipal quando se delimita o auxílio à captação de recursos financeiros no mercado, girando assim o sistema de dívida, sendo que o público assume todos os riscos.

3. ECONOMIA POLÍTICA DA DÍVIDA

O final do século XX e o início do século XXI inauguram uma nova dinâmica na forma da reprodução da acumulação baseado na rede transnacional de fluxo de capital altamente voláteis. A dinâmica do capital portador de juros passa a ser o principal orientador da produção em termos gerais. Uma profunda transformação contemporânea marcada pela expansão da financeirização à vários aspectos da vida. Nas palavras de Chesnais (2005, p. 35), "O mundo contemporâneo apresenta uma configuração específica do capitalismo, na qual o capital portador de juros está localizado no centro das relações econômicas e sociais". Esse processo representa, sobretudo o momento em que o capital fictício passa a comandar as forças produtivas reais. O tempo e a forma do capital portador de juros passam a se impor sobre os demais e servem como nova medida. De um lado, o tempo se projeta para a frente, com os juros comandando, de forma ditatorial, a expectativa de lucros futuros e as decisões do presente (PAULANI, 2009).

Na discussão sobre crédito e capital fictício, Marx (1984, p .303) observa que, a esse comércio de dinheiro, para além da execução dos movimentos puramente técnicos que o dinheiro realiza no processo de circulação, liga-se também um dos aspectos do sistema de crédito, qual seja, "[...] a administração do capital portador de juros ou do capital monetário, como função particular dos comerciantes de dinheiro. [...] [Os banqueiros] tornam-se os administradores gerais do capital monetário". O outro aspecto do sistema de crédito antes tratado por Marx (1984) refere-se ao crédito que os capitalistas se concedem entre si, em determinada cadeia produtiva, e cujos papéis constituem a base do dinheiro de crédito. Sobre isso, ele explica:

Emprestar e tomar emprestado, em vez de vender e comprar, é aqui a diferença que decorre da natureza específica da mercadoria capital. Do mesmo modo que o que se paga aqui é juro, em vez de preço da mercadoria. Se se quiser chamar o juro de preço do capital monetário, então essa é uma forma de expressão totalmente irracional de preço, completamente em contradição com o conceito do preço a mercadoria. O preço se reduz aqui a sua forma puramente abstrata e sem conteúdo, ou seja, ele é determinado soma de dinheiro paga por qualquer coisa que, de uma maneira ou de outra, figura como valor de uso; enquanto, segundo seu conceito, o preço é igual ao valor expresso em dinheiro desse valor de uso. (MARX, 1984, p. 265-266).

A função desse processo de financeirização é garantir uma forma de criação de liquidez.

Esse processo tem importantes implicações. Como afirma Marx (1984, p.293), essa expressão da forma mais exteriorizada [*äuberlichste*] e fetichista [*fetischartigste*] do capital

assume a forma “D – D’, dinheiro que gera mais dinheiro, valor que se valoriza a si mesmo, sem o processo que medeia os dois extremos”, talvez uma forma mais avançada da reprodução do capital, mas que, ainda possui uma interpretação voltada para o entendimento da produção do espaço muito incipiente.

Neste contexto, a dívida pública e as formas de financiamento já remonta ao século XVIII e XIX, demonstrando uma interação profunda entre a dívida pública e a estrutura do sistema de crédito capitalista, que interfere na forma em que acontece a reprodução e acumulação de capital (TRINDADE, 2017). A dívida pública é menos um componente conjetural e deve ser tomada como uma dimensão estrutural da organização capitalista. A dívida pública, portanto, representa um dos elementos da demanda global por capital de empréstimo.

O sistema da dívida pública funciona como forma de absorver capitais de empréstimo atuando como fator de controle sistêmico para os capitalistas rentistas. Marx (2013) já havia percebido que o financiamento público estava relacionado com as condições mais ou menos favoráveis da acumulação de capital e, portanto, das condições do desenvolvimento capitalista¹. Dadas as condições de reprodução ampliada de capital, é possível conceber a forma como acontece o endividamento estatal, entretanto, é sob a chave da continua produção de excedentes cada vez maiores – que leva as chamadas crises de *sobreacumulação* – que se entende o crescimento dos gastos públicos e expansão da dívida pública.

Desta forma, nos contextos de sobreacumulação, em que existe excesso de dinheiro especificamente e os capitalistas não encontram lugares rentáveis para a sua aplicação, a dívida pública aparece como uma grande oportunidade. A economia política da dívida pública, portanto, é uma *resposta* aos excedentes de capitais criados em outras esferas e circuitos de acumulação, dando assim uma oportunidade rentável para estes capitais². Portanto, a dívida pública tem a função de garantir liquidez a certos setores do capital. Neste sentido, David Harvey (2013, p .30) afirma:

A absorção do excedente é, portanto, o principal problema. As crises de desvalorização acontecem quando a capacidade para essa absorção entra em colapso. Em O Neoliberalismo: história e implicações apresento a história de como esses mecanismos têm operado na economia global a partir da década de 1970. A década de 1970 foi uma fase de excedente crônico de capital, grande parte dele transferido para os Estados produtores de petróleo após 1973 e depois reciclado como capital monetário por meio dos bancos de investimento.

Nesse momento, esclarece Harvey (2013), os capitalistas encontravam dificuldades em usos lucrativos de seus capitais porque as saídas existentes estavam saturadas e organizadas de

¹ A dívida pública torna-se uma das alavancas mais poderosas da acumulação primitiva. Como com um toque de varinha mágica, ela infunde força criadora no dinheiro improdutivo e o transforma, assim, em capital, sem que, para isso, tenha necessidade de se expor aos esforços e riscos inseparáveis da aplicação industrial e mesmo usurária. Na realidade, os credores do Estado não dão nada, pois a soma emprestada se converte em títulos da dívida, facilmente transferíveis, que, em suas mãos, continuam a funcionar como se fossem a mesma soma de dinheiro vivo. Porém, ainda sem levarmos em conta a classe de rentistas ociosos assim criada e a riqueza improvisada dos financistas que desempenham o papel de intermediários entre o governo e a nação, e abstraindo também a classe dos coletores de impostos, comerciantes e fabricantes privados, aos quais uma boa parcela de cada empréstimo estatal serve como um capital caído do céu, a dívida pública impulsionou as sociedades por ações, o comércio com papéis negociáveis de todo tipo, a agiotagem (MARX, 2013, p.1003).

² Em geral, vale dizer, nestes contextos de crise, a expansão da dívida pública vem acompanhada de outros mecanismos, como também a adoção de parcerias público-privadas e esquemas de privatizações.

forma a limitar o lucro, levando a uma crise crônica de estagnação. Foi aí que ocorreu a virada para a neoliberalização, que se fundamenta em derrubar toda barreira ao desdobramento lucrativo dos capitais excedentes.

De maneira geral, o ideário da neoliberalização promoveu de modo surpreendente a derrubada de barreiras para a absorção dos excedentes de capital, inventando novas formas de especulação, em especial aquelas ligadas à produção do espaço. Como explica Magalhães (2015, p. 113), a produção do espaço adquire “importância central no modelo de integração neoliberal à globalização econômico-financeira”.

Neste sentido, Peck e Tickell (2002) sustentam a existência de um processo de “neoliberalização do espaço” em que cidades e regiões se relacionam umas com as outras por meio de padrões de competição e, para vencer esse regime concorrencial de produção do espaço, devem atrair o máximo de capitais, abrindo concessões e criando vantagens para esses investimentos, tendo sua ascensão “associada à construção política de mercados, acoplada da extensão deliberada de lógicas competitivas e de gestão privatizada em esferas até então relativamente públicas” (PECK; TICKELL, 2002, p. 395). Isso significa que a garantia dos riscos fica a cargo do poder público, enquanto todas as vantagens são privatizadas.

Assim, a cidade, que passa a ser regida pela ordem neoliberal, tende a operar sobretudo orientada para o mercado – ou seja, as decisões de seus governantes acerca do que se fazer em determinados territórios, os tipos de políticas públicas e os investimentos passam a seguir a lógica que opera no âmbito privado, otimizando custos e benefícios em busca do lucro. Nesse processo, o solo urbano se torna uma mercadoria da cidade-empresa, agenciado pelo seu planejamento e por políticas públicas e, recentemente, com desdobramentos na direção de uma financeirização da produção do espaço urbano (MAGALHÃES, 2015).

4. URBANISMO NEOLIBERAL NOS MOMENTOS DE CRISE FISCAL

Na nova gestão neoliberal adotam-se como parâmetro da política urbana (de habitação, de trânsito, ambiental etc.) termos inspirados em conceitos e técnicas oriundos do planejamento empresarial, como é o caso do planejamento estratégico. Isso, segundo Vainer (2000), tornou-se um imperativo para os governos das cidades, pois hoje o urbano está submetido às mesmas condições e desafios que as empresas. De acordo com o autor, o nexo central do urbano é a competitividade, uma vez que este tornou-se uma mercadoria. O “vender o urbano” tem se revelado a mais primordial função dos governos, pois é “insumo valorizado pelo capital” (VAINER, 2000, p. 79). Assim, promove-se o marketing urbano, que procura vender a cidade ressaltando determinados atributos de interesse nos regimes de valorização, enquanto se escondem outros que são negativos para esse regime.

As cidades tornaram-se, portanto, empresas – são as multinacionais do século XXI. O urbano foi apropriado por uma classe social que explora não apenas o trabalho, mas a própria reprodução da vida. Como esclarece Vainer (2000, p. 85), “de fato todo o urbano tem como modelo ideal a fábrica taylorista, com sua racionalidade, funcionalidade, regularidade e produto estandardizados.” Os lucros que o urbano produz são destinados a uma pequena parcela da população, enquanto as mazelas produzidas por esse processo atingem grandes contingentes populacionais (HARVEY, 2012).

Com esse processo, o urbano deixou de ser um espaço político. Como dito por Vainer (2000), Marx descrevia as fábricas inglesas com avisos nas portas – “proibida a entrada a não ser

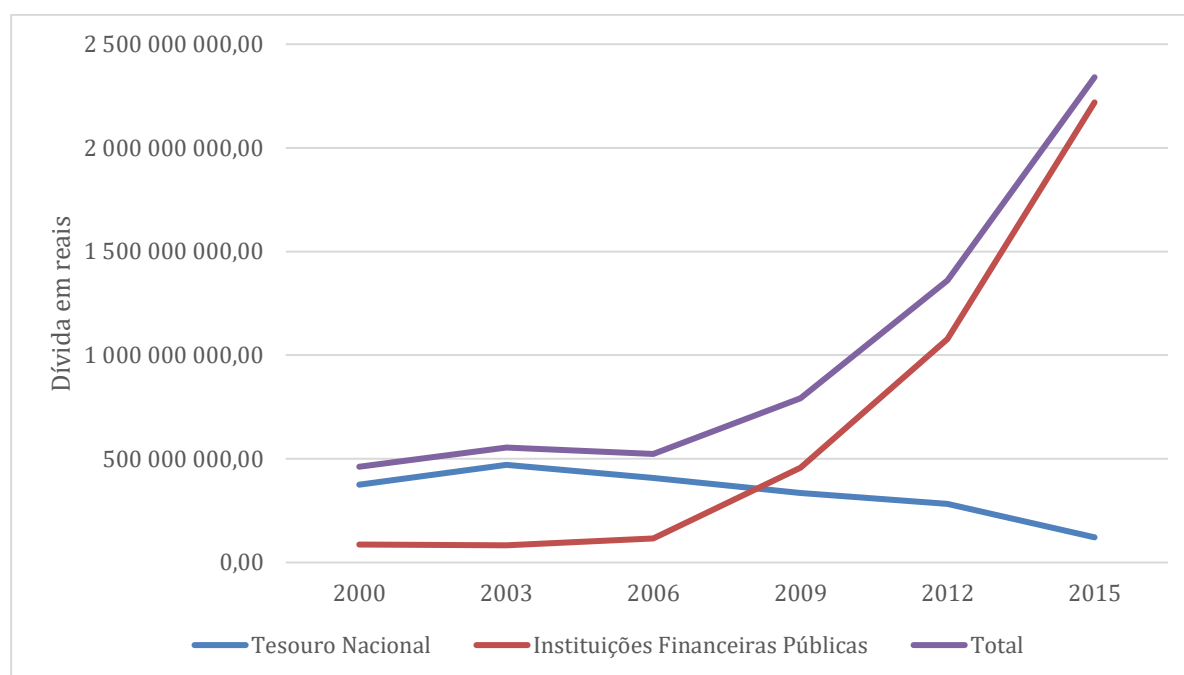
para negócios”. Nesse sentido é que Vainer (2000) trabalha a noção de cidade-empresa. Segundo o autor, a globalização criou uma nova forma de se perceber e de se fazer a cidade, em especial para os seus gestores. Nas palavras do autor, “os: [...] prefeitos que descobriram ter um novo papel. Eles já não são apenas administradores burocráticos, mas comportam-se como empresários que investem e vendem um produto, a sua cidade” (VAINER, 2000, p .5). Se o urbano se tornou um *business*, deixe-o nas mãos dos *businessmen*.

Assim, é preciso entender o urbanismo neoliberal como uma resposta política para o momento de crise fiscal que os municípios estão passando. Crise está que não é isolada de uma outra, mais ampla e abrangente, a crise de sobreacumulação. São duas faces da mesma moeda, que, imbricadas dialeticamente, determinam os rumos das nossas cidades. Aqui, cabe destacar que a crise fiscal é resolvida seguindo a formula neoliberal, o que significa políticas de austeridade fiscal, combinado com o aumento da dívida pública para poder financiar as atividades do município. Esse processo tem um claro fundamento político-eleitoral, em que um prefeito arrecada recursos na sua gestão, mas passa para as gestões futuras o ônus dessa arrecadação, em geral, os juros abusivos contraídos e que ficam sendo pagos por longos períodos. Este é um pensamento de curto prazo que coloca em risco a saúde financeira do município.

5. FINANCIAMENTO POR MERCADO FINANCEIRO (FMF): MODELO DE SECURITIZAÇÃO ADOTADO PELA PBH ATIVOS S/A

É neste contexto de aplicação dos corolários da política econômica neoliberal no nível do município para solucionar a questão da crise fiscal que podemos interpretar a razão de ser da PBH Ativos S/A. O gráfico 01 mostra como a dívida pública de Belo Horizonte cresceu nos últimos anos de maneira especialmente acelerada a partir de 2009.

GRÁFICO 01: DÍVIDA PÚBLICA DE BELO HORIZONTE, MG.



Fonte: <http://www.bcb.gov.br/fis/dividas/dividas.asp>

Entretanto, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Federal nº101/2000) existe um limite que o município pode se endividar, não podendo se prorrogar infinitamente. A dívida consolidada, ou seja, aquela considerada de longo prazo, com vigência superior a 12 meses, deve obedecer agora aos limites fixados, de 1,2 vezes a receita corrente líquida (RCL) para os municípios. Como então os municípios, que já estão batendo no seu limite de endividamento tem solucionado esta questão?

Por meio de uma “pedalada” para driblar a LRF (FATTORELI, 2017). A PBH Ativos S/A, por ser legalmente uma empresa estatal *não-dependente* pode se endividar sem cair nos limites fixados pela LRF. O esquema deste endividamento, não aparece como dívida pública, mas como emissões de papéis financeiros chamados *debentures*. Assim, é possível que o município possa captar recursos para financiamento pelo mercado financeiro. A emissão de debentures é uma forma de empréstimo utilizada amplamente por empresas privadas que é vantajoso para o investidor. Seu funcionamento é baseado na emissão de um ‘papel’ que prescreve uma dívida do seu gerador com um ‘comprador’, chamado de debenturista que adianta a quantidade de dinheiro corresponde à compra de debenture e recebe dividendos e juros desse empréstimo.

Esta captação via mercado financeiros é o que aconteceu em Belo Horizonte com a PBH Ativos S/A. Forma de driblar a lei de responsabilidade fiscal – emissão de debentures por empresa estatal não dependente, não configuraria ilegalidade, e assim, seria possível o município captar recursos junto do mercado de capitais. Este tipo de manobra fiscal é o que chamo de Financiamento por mercado financeiro, prática adotada no momento de crise fiscal do município para adquirir recursos rapidamente para suas atividades (e usar como garantia de PPPs, como acontece em Belo Horizonte). Esse ideário tem sido amplamente defendido por várias consultorias como forma rápida de conseguir dinheiro para o município, entretanto, se o argumento dos ideólogos é a solução em curto prazo, a médio e longo prazo os juros abusivos colocados vem cobrar o preço, e assim, revela o real fundamento deste tipo de prática: remunerar capitais privados de investidores.

Entretanto, está prática não é nossa *jabuticaba*, exclusividade brasileira. Na verdade, este tipo de política já é adotada desde a última década do século XX nos Estados Unidos e, agora, já é possível começar a mensurar as consequências e implicações desta prática, como fazem Peck e Whiteside (2016). Os autores demonstraram como esse processo tem sido amplamente empregado nas cidades do Estados Unidos, como Boston e Detroit. “O regime da governança urbana nos Estados Unidos tem sido financeirizado de maneira mais intensa do que nunca” (PECK; WHITESIDE, 2016, p. 238, tradução nossa). Diante da crise fiscal que os municípios passam em todo o mundo, uma das saídas mais recorrentes tem sido a aplicação do *plan of adjustment*, que significa a captação de recurso junto ao mercado de capitais sob a forma de dívidas emitidas para investidores. Com o volume de dinheiro auferido com a compra desses papéis, o poder público se tornaria apto a realizar as obras e a gestão dos serviços públicos. O resultado observado pelos autores é o “padrão prevalecente de governança urbana cada vez mais baseado em lógicas financeirizadas e práticas tecnocráticas” (PECK; WHITESIDE, 2016, p. 237, tradução nossa).

Foi esta a mesma medida adotada pelo governo de Márcio Lacerda, em 2010, com a criação da empresa de administração indireta, PBH Ativos S/A, em que se previa a estruturação e a franca utilização deste tipo de operação pelo município de Belo Horizonte. Assim, passou a ser mobilizada a dívida ativa do município, composta por créditos predominantemente de natureza tributária que não foram quitados, como lastro para a emissão de papéis no mercado

financeiro e, desta forma, conseguir o adiantamento de receita. Nesta operação de securitização, portanto, o que ocorre é a cessão de créditos da dívida ativa a um agente securitizador que emite para investidores anônimos valores mobiliários cujos pagamentos estarão vinculados ao recebimento destes créditos.

O objetivo com essa operação é garantir ao ente federado a liquidez necessária para as contas públicas, uma vez que os investidores pagam à vista pela cessão destes créditos.

Assim, o ente federado que precisa do recebimento adiantado que vende estas dívidas no mercado de capitais está recebendo de um investidor o valor adiantado; por sua vez, o investidor não faz esta operação por benevolência. O próprio termo adotado – investidor – prevê que ele deve auferir ganhos desta operação. Sobre estes papéis incide-se juros, pois seu investimento deve ser remunerado condizentemente num mercado de capitais cada vez mais financeirizado e competitivo. Quando a fome de lucro do investidor cabe na vontade do credor de adiantar o recebimento e se livrar do risco, eis aí o que se chama securitização (ALVARENGA, 2018).

Este tem sido um dos principais novos mecanismos de financiamento das políticas públicas, apelando para o mercado financeiro como forma de subsidiar suas contas neste momento de crise fiscal.

Essa engenharia adota o modelo da securitização da dívida ativa dos municípios, propagandeada pelos ideólogos do neoliberalismo como a solução possível e rentável para a crise fiscal dos entes federados, como forma de obter recursos em operações no mercado financeiro. O que acontece, na contramão da promessa neoliberal, é que tais operações – feitas, como no caso da PBH Ativos, – correspondem à geração e ao aumento da dívida pública.

Essas empresas servem de fachada para que o ente federado faça uma operação de crédito disfarçada, ilegal e extremamente onerosa, obtendo recursos no mercado financeiro graças à venda de derivativos financeiros com garantia pública – disfarçados de debêntures sênior – oferecidos ao mercado com remuneração exorbitante. A elevada remuneração oferecida pela empresa está sendo paga com recursos arrecadados de contribuintes, por meio de créditos tributários e não tributários que foram parcelados. Essa prática disfarça o efeito de maior endividamento, sendo ilegal e inconstitucional, além de extremamente onerosa ao município, comprometendo o patrimônio público. Em suma, o lançamento de derivativos financeiros a serem negociados no mercado de capitais com juros extremamente vantajosos e com garantia pública custam demasiado caro. O município assume esse compromisso com a remuneração exorbitante expressa no contrato, comprometendo o patrimônio público que é destinado aos pagamentos dos rendimentos destas dívidas, o que, de fato, não cumpre a promessa de eficiência econômica e austeridade dos gastos públicos.

No caso de Belo Horizonte, títulos lastreados e derivados dos créditos tributários a receber do município de Belo Horizonte são lançados no mercado financeiro sob a forma de debênture, vinculando o patrimônio público à remuneração de capitais especulativos. Essa é a lógica de securitização da dívida ativa do município: transformar direitos creditórios que deveriam ter destinação social, em produto financeiro. A justificativa corrente utilizada pela gestão municipal de Márcio Lacerda e seus secretários, legitimada por parte da imprensa, é a de que se trata de uma necessidade frente à crise fiscal e orçamentária dos municípios, então, é necessário o adiantamento de dinheiro para realizar obras públicas. Entretanto, como veremos, essa lógica vem, na verdade, em ampliar a dívida pública do município, uma vez que os contratos oferecem aos investidores-debenturistas uma taxa de remuneração

significativa que, portanto, onera os cofres públicos. A lógica de securitização da dívida ativa repercute na própria gestão do município; para se manter como uma empresa rentável, a PBH Ativos prioriza gerir as políticas públicas da cidade na base do lucro. Dessa forma, a engenhoca de dívida criada passa a influenciar o funcionamento da empresa, em suas várias atribuições e objetos de ação, impactando a dinâmica territorial do município e a vida cotidiana da população.

A alternativa construída pelos gestores de Belo Horizonte foi a criação da empresa estatal não dependente, a PBH Ativos S/A, que realizaria esse processo emitindo papéis financeiros, como a debêntures, para investidores do mercado de capitais. Dois tipos de debêntures são emitidos: a primeira é do tipo subordinada, fazendo referência a títulos entregues pelo ente federado como forma de oferecer a garantia, a partir de patrimônio público, para a segunda emissão. Essa segunda emissão é de debêntures sênior, com garantia real, vendidas para investidores privilegiados a índices elevados de juros remuneratórios. A garantia do pagamento desses juros é dada pelo ente federado. Com isso, o rating, ou seja, a classificação dessa operação para os investidores é avaliada como “retenção de riscos e benefícios”; um investimento atrativo de baixo risco e, acima de tudo, bastante lucrativo.

Quais são as implicações desta operação de securitização da dívida ativa pública? Embora apareça como oportunidade de captação de recursos para efetivar obras e a gestão eficiente do município, as análises têm demonstrado um enorme processo de dilapidação do patrimônio público para pagamento dos investidores anônimos da empresa, com taxas altamente abusivas (11% + IPCA ao ano) de rendimentos a partir de patrimônio público e da gestão das políticas.

TABELA 01: EMISSÃO DE DEBÊNTURES

Emissão	Credor	Tipo	Data do contrato	Valor financiado	Taxa	Prazo
1ª emissão	Município de Belo Horizonte	Subordinada	01/04/2014	880.320.000,00	IPCA	9 anos
2ª emissão	Debenturistas do mercado	Garantia real	15/04/2014	230.000.000,00	11% a.a + IPCA	7 anos

Fonte: Relatórios Financeiros da PBH Ativos

A análise da tabela indica grandes diferenças entre a primeira e segunda emissão de debêntures. Na primeira emissão, de maior valor, quase um bilhão de reais é proveniente de recursos do município, que compra as debêntures da PBH ativos utilizando um contrato do tipo subordinado. Essa subordinação significa que a garantia das debêntures está vinculada ao capital da empresa, o que implica um investimento de altíssimo risco no mercado. Assim, caso haja desvalorização da entidade, há a concomitante perda de valor das debêntures subordinadas. Se a empresa vier a falir, “esses papéis viram pó”, o que deixaria o município credor no total prejuízo.

Situação muito diferente ocorre com os debenturistas do mercado. Os investidores privados que detêm as debêntures com garantia real possuem uma segunda garantia fora ao capital da empresa, vinculada a recursos do município provenientes de créditos tributários e não tributários.

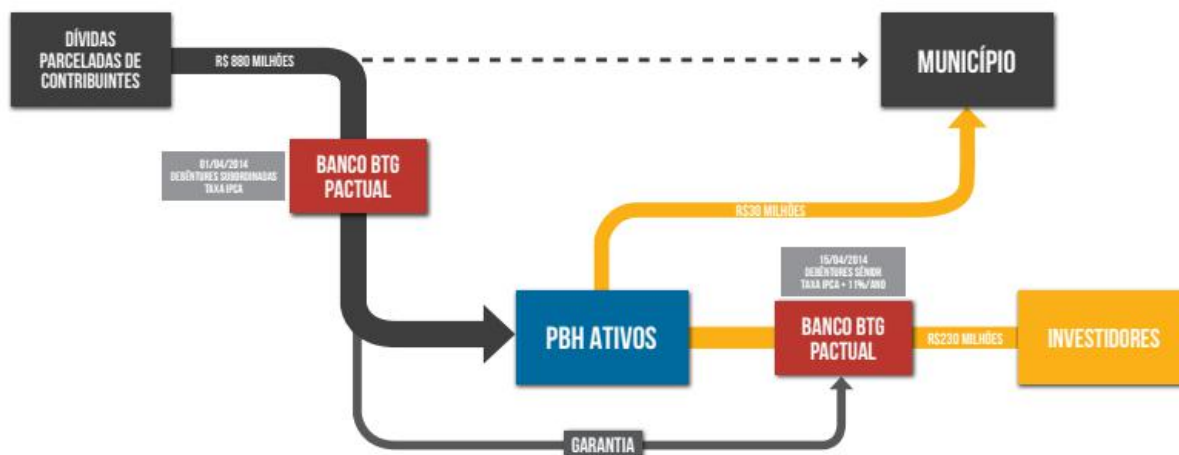
Outra diferença está na taxa de remuneração de cada uma dessas dívidas. Enquanto a emissão de debêntures para o município de Belo Horizonte garante uma remuneração vinculada ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), a emissão para os

investidores privados garante uma taxa de juros de 11% ao ano³, atualizada mensalmente pelo IPCA, representando, em 2014, mais de 23% neste ano (já que essa taxa incide juro sobre juro) e em 2015, 22% no ano. Estes rendimentos são considerados como vantajosos pelos investidores – são raríssimos, mesmo em outros produtos financeiros, rentabilidades desta grandeza, o que configura uma tentativa de atrair investidores e não uma preocupação com a sustentabilidade financeira do município de Belo Horizonte. E ainda, de acordo com o contrato desse segundo tipo de emissão de títulos, o município de Belo Horizonte estaria obrigado a compor o fluxo de pagamento em caso de inadimplência ou redução no valor devido (esperado).

Dessa forma, no que diz respeito às debêntures de garantia real, o risco da operação é amplamente assumido pelo poder público, comprometendo o patrimônio da população nessa engenharia financeira já que as garantias são dadas com o município cedendo os direitos creditórios de impostos a receber. Trata-se de um risco duplicado. O município repassou créditos parcelados no valor de R\$880.320.000,00 à PBH Ativos S/A e está obrigado a compor o fluxo de pagamento desses créditos se os devedores (contribuintes) ficarem inadimplentes por mais de 90 dias, o que inviabiliza a sustentabilidade financeira atual e futura do município de Belo Horizonte.

O diagrama seguinte demonstra a movimentação da operação financeira realizada pela PBH Ativos S/A, anunciada como forma de captação de recurso para obras. Primeiro, de acordo com a lei que institui a empresa, o fluxo de caixa do pagamento das dívidas parceladas de contribuintes para com os municípios, que somariam os R\$880 milhões de reais, seria repassado à conta vinculada da PBH Ativos. Esse valor serve de garantia para os investidores anônimos que tiveram acesso às debentures sênior. Dos R\$230 milhões desta segunda emissão de debentures, ao analisar os balancetes da empresa do ano de 2015, fica demonstrado que apenas R\$30 milhões chegaram efetivamente ao município para realizar as obras e a prestação de serviço previstas. Os 200 milhões ficaram com a PBH Ativos e seus custos operacionais e para cobrir as despesas com a elaboração dos contratos, pagamento de taxas aos bancos operadores e consultorias jurídicas além de parcelas que foram depositados diretamente na conta garantia dos consórcios das PPPs com contratos assinados, como do Hospital Metropolitano e da Inova BH, responsável pela construção e gestão das Unidades Municipais de Educação Infantil.

³ Vale ressaltar que a escritura original previa a remuneração de juros de até 5%, entretanto um primeiro aditivo foi assinado dias após, alterando a remuneração para 11%. Questionados, ex presidentes da empresa alegaram tratar-se de uma retificação motivada por erro material, mas tal justificativa não consta no aditivo.

INFOGRÁFICO 01 – OPERAÇÃO FINANCEIRA DA PBH ATIVOS

Fonte: elaboração própria a partir dos dados da pesquisa

O mecanismo da dívida, tendo por base a debênture, cumpre uma função importante na estruturação da gestão empresarial do município de Belo Horizonte, por intermédio da PBH Ativos S/A. Além das transferências de terrenos, créditos do município e aportes em dinheiro, a emissão de debêntures funciona como um adiantamento de dinheiro para a integralização do capital da empresa. A lógica da dívida alcança o município e condiciona sua política pública a este esquema. Embora a Lei de Responsabilidade Fiscal proíba a concessão de garantias por entes federados por meio da cessão onerosa de direitos creditórios, na prática, é isto que ocorre no caso da PBH Ativos S/A.

A oferta dos créditos tributários é um dos principais questionamentos relacionados à operação, sobretudo pelas auditoras Maria Lúcia Fatorelli (2017) e Eulália Alvarenga (2018). O argumento é que a Constituição veda tal operação, como vemos abaixo:

Art. 167 - São vedados:

IV - A vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

A interpretação é respaldada por pareceres do Tribunal de Contas da União e compartilhada por tribunais de contas estaduais e do Distrito Federal, que já suspenderam operações semelhantes Brasil afora. Entretanto, afim de tornar o negócio ainda mais “blindado” – como afirma o senador do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Jose Serra – está sendo encaminhado o Projeto de Lei do Senado 204/2016, apresentado após o golpe disfarçado de impeachment da presidenta eleita Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT). Ao propor o PLS 204/16, busca-se tornar legal esse tipo de operação, e o Governo Federal vem atuando junto ao TCU, através do Ministro Henrique Meirelles. O prognóstico dessa movimentação é a ampliação, como já se observa, das empresas de securitização que já vem

ocorrendo em algumas capitais como Salvador, Porto Alegre, São Paulo e Rio de Janeiro – casos ainda sem maiores estudos.

À iniciativa do PLS e das conversações de Meirelles no Tribunal de Contas, soma-se a exclusão das “despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes”, como a PBH Ativos, no texto final da Emenda Constitucional 95, aprovada em 2016 com o objetivo de limitar os gastos e investimentos públicos. Dessa forma, buscam construir a legalidade para esta nova forma de endividamento público.

O funcionamento de empresas de securitização desta natureza implica a ampliação da dívida pública, gerando graves impactos na vida cotidiana da população. A garantia real, conforme consta das escrituras de emissão de debêntures da PBH Ativos S/A, são integralmente concedidas pelo município de Belo Horizonte e obriga-o a indenizar a PBH Ativos S/A por todos os valores que ela pode deixar de receber. Dessa forma, o ente municipal está comprovadamente assumindo obrigação onerosa, elevando sua dívida pública em prol dos dividendos dos debenturistas anônimos.

Segundo o relatório financeiro de 2015, a PBH Ativos S/A já havia pago 37,03% da dívida com o município de Belo Horizonte e em relação a segunda emissão de debênture, dedicada aos investidores do mercado, o montante pago chega a 55,87%. O prognóstico, nesse contexto, indica a insustentabilidade dessa operação na forma como está estruturada. O pagamento das debêntures de garantia real com juros que chegam a 23% ao ano compromete o orçamento não apenas da PBH Ativos S/A que, caso não consiga pagar o que é prescrito no contrato, convoca o Município a alocar ainda mais recursos.

É necessário lembrar que esses “investimentos” do poder público na PBH Ativos S/A para “auxiliar” a gestão da política municipal e os outros objetos da empresa significam, em última instância, remunerar investidores privados na mesma medida em que o recurso se esvai dos cofres públicos. Recursos esses que poderiam ser investidos em políticas sociais, mas que estão sendo transferidos para uma empresa que gesta a política municipal objetivando, ao final, o lucro para repassar aos investidores na forma de juros e renda.

O acesso aos serviços públicos e a própria dinâmica do território ficam sujeitos ao critério de lucro da PBH Ativos S/A que, por força de contrato, deve remunerar os acionistas a partir de sua “boa gestão” dada aos seus “objetos sociais” descritos no seu estatuto. Ou seja, para remunerar seus investidores com as taxas altas, a empresa deve operar dentro dos imperativos da lógica da eficiência e do lucro. Essa política pode ser assim sumarizada:

Ao titular, administrar e explorar economicamente os ativos da prefeitura, primeiro “objeto social”, a empresa irá gerar riqueza tendo por base recursos públicos, investindo ou deixando de investir orientada apenas pelas necessidades impostas pela lógica do lucro. E quando se descreve seu “auxílio”, seja para gerenciar ou realizar obras licitadas ou de infraestrutura e de serviços urbanos, a própria lei complementa: “sempre que possível venha a ter ganho econômico” (CANETTIERI, 2017, p.520).

Vale destacar que a literatura crítica do urbanismo e do planejamento urbano desenvolveu uma profunda análise desses expedientes. Seja pelos conceitos de empresariamento urbano (HARVEY, 1996); da ideia de cidade-empresa (VAINER, 2000); ou da empresificação da política urbana (CANETTIERI, 2017), essa literatura crítica explora as contradições e os impactos que a subsunção real da política urbana ao poder do capital representam para a

vida social. Este tipo de pacto social coloca em risco a própria democracia, como destaca em sua análise sobre a disseminação desta prática a auditora fiscal Eulalia Alvarenga (2018).

Isso significa que a gestão da cidade, a prestação dos serviços públicos e as obras passam a ser operadas como mercadorias que devem ser negociadas de forma que a PBH Ativos S/A possa extrair lucros e, destes, repassar aos investidores sob a forma de juros. Não seria errado afirmar que é comum no mercado de capitais estes investidores exercerem pressão nos rumos das empresas para auferir dela o máximo de ganhos. Isso, caso aconteça em Belo Horizonte, é a confirmação da institucionalização da cidade-empresa, uma vez que ela vai responder aos interesses de investidores e não de seus cidadãos.

Essa movimentação que toma de assalto a política pública urbana do município se insere nos marcos do neoliberalismo econômico. Magalhães (2015) trabalha a ideia de que a expressão do neoliberalismo se baseia na promoção do processo de financeirização da cidade, conformando, com o autopoder de fogo dos capitais, a própria política urbana, o planejamento e, como demonstra o caso da PBH Ativos S/A, comprometendo o patrimônio público. Com sua característica própria, lembra o autor, o setor financeiro deve ser entendido como expressão máxima da capacidade dos capitais de canalizar o valor advindo de fontes diversificadas da economia urbana de forma ampla e difusa.

Cabe lembrar que as medidas de política urbana passam a ser criadas para complementar e, até mesmo em alguns casos, mimetizar a operação de mercados competitivos (PECK; TICKELL, 2002). Com o franco avanço do neoliberalismo sobre os municípios brasileiros, a situação que se observa é, também, uma pressão cada vez maior dos capitais – de vários setores e, a partir de agora, com um relativo destaque para o capital financeiro – para auferir lucros das políticas públicas. Esse roteiro faz parte da cartilha das principais agências de financiamento e pelos “mercados”. Assim, a agenda neoliberal não só privilegia um governo enxuto, a privatização, a desregulação, mas também, uma combinação de regimes competitivos de alocação de recursos e políticas públicas para atender esses imperativos.

Dentre outros problemas, o aprofundamento desse modelo pode gerar: 1) redução da experiência de gestão democrática da cidade, já que as políticas públicas serão decididas e gestadas por um grupo de acionistas e diretores que a população não elegeu e desconhece; 2) a transferência de patrimônio público para os cofres dessa empresa (imóveis, créditos e títulos) que, mesmo sendo de capital misto, possui dinâmica baseada na rentabilidade de suas práticas econômicas; 3) a redução de receita do município por meio das estratégias de formação de capital da empresa; 4) assunção dos riscos do negócio pelo poder público e dos ganhos pela iniciativa privada.

Parece que Marx (2013, p. 1002) estava correto ao afirmar, com sua ironia ácida, que “a única parte da chamada riqueza nacional que é realmente objeto de posse coletiva dos povos modernos é a dívida pública.”

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de financeirização e de mercantilização das cidades demanda avanço nos estudos sobre os impactos territoriais desses fenômenos para maior compreensão dos seus mecanismos e seus limites. Mais ainda, é necessário entender as interconexões do território

e da política urbana na estruturação das agendas do capital financeiro e seus impactos na vida cotidiana e no direito à cidade (FRANZONI; HOSHINO, 2016).

O caráter recente dos processos de financeirização da política pública urbana nos países centrais, como os Estados Unidos, não veio sem acompanhamento, esforços de reflexão e crítica (PECK; WHITESIDE, 2016; AALBERS, 2015; CHRISTOPHER, 2015). Contudo, a forma como a reprodução do capital se realiza nos países de capitalismo periférico, produz especificidades características que ainda carecem de maiores estudos e críticas. O caso de Belo Horizonte, com a PBH Ativos S/A, é ilustrativo desse processo e ainda é necessário o esforço de compreender os mecanismos que sustentam a acumulação dos capitais a partir da exploração e subsunção da gestão da cidade aos imperativos do capital financeiro, e, com isso, pensar uma crítica da economia política da financeirização específica para os países periféricos.

Neste artigo já ficou esboçado alguns alertas sobre os impactos que a lógica da financeirização produz na gestão pública municipal. Várias outras pesquisas têm demonstrado como Belo Horizonte tem caminhado, sobretudo nos dois últimos mandatos do prefeito Márcio Lacerda (2009-2012 e 2013-2016), para consolidação de um modelo de gestão empresarial da política urbana (CANETTIERI, 2017; MAGALHÃES, 2015; FRANZONI, NASCIUTTI, RENA; 2015).

O financiamento por mercado financeiro, na forma como analisada aqui para o caso da PBH Ativos S/A, parece indicar um momento de inflexão para os estudos urbanos. A financeirização aparece na gestão das políticas públicas do município de uma maneira insidiosa e não menos violenta. A gestão municipal é central para entender os interesses que o capital espera efetivar na produção do espaço e Harvey (1996), já vem chamando atenção para isso com a ideia de empresariamento urbano, e que foi amplamente debatida para os municípios brasileiros, muito embora as práticas de securitização se configurem um novo campo de investigação, crítica e denúncia. Estas práticas de financiamento buscam recursos junto ao mercado de capitais num momento de hegemonia da forma do capital financeiro, o que representa uma enorme volatilidade dos investimentos, para que seja possível efetivar essa relação, são atribuídos juros altos afim de atrair investidores. Entretanto, os juros altos é o ponto que pode levar a saúde financeira de um município à derrocada ao longo prazo. Em larga medida, este foi o resultado de um modelo muito semelhante adotado na Grécia durante a crise de 2010.

O que parece se tratar de uma solução para a crise fiscal é, na verdade, uma potencial situação para seu agravamento. É a partir deste prisma que se entende o tipo de prática adotada como uma forma de remunerar de forma satisfatória capitais que se encontram sobreacumulados. O papel do Estado, em todos os seus níveis, é central para que isso ocorra. Além disso, a redução da política ao campo eleitoral corrobora com este tipo de prática, em que um mandato recebe o bônus deste tipo de prática enquanto os futuros ficam com os ônus. Assim, é impossível uma crítica adequada a este tipo de modelo sem uma reivindicação profundamente democrática no sentido mais amplo.

Afinal, é isto que se encontra em jogo quando se observa a ampla generalização deste modelo de políticas públicas para outros municípios do Brasil, como é o caso da criação de sociedade de propósito específico, por meio da lei 9.524 de 2014 em Goiânia para a securitização; a lei 40.198 de 2015 de cria a Companhia Carioca de Securitização; a lei 11.991 de 2015 que, em Porto Alegre cria a Investe POA; a lei 90 de 2015 que cria o Fundo Especial da Dívida Ativa em Vitória; o mesmo acontece em Ribeirão Preto (lei 2.720 de 2015); em Florianópolis (lei 1.424 de 2015); em Brasília (lei 23 de 2015); em Salvador (lei 8.961 de 2016); em Guarulhos (lei 451 de 2016) e em São Paulo (lei 179 de 2017).

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AALBERS, M. The potential for financialization. **Dialogues in Human Geography**, v.5, n.2, 2015, p. 214-219.
- ALVARENGA, E. 2018. Securitização, um pacto social que coloca em risco a sociedade. In: SOUZA, R. S.; PENZIM, A. M.; ALVES, C. F. (Orgs.) **Democracia em Crise: o Brasil contemporâneo**. Belo Horizonte: Editora PUC-Minas.
- CANETTIERI, T. A produção capitalista do espaço e a gestão empresarial da política urbana: o caso da PBH Ativos S/A. **Revista Brasileira De Estudos Urbanos E Regionais**, v. 19, 2017, p. 513-529.
- CARCANHOLO, R.; SABADINI, M. Capital fictício e lucros fictícios. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, Rio de Janeiro, n.24, p.41-65, 2009.
- CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.
- CHESNAIS, François. O Capital portador de juros: Acumulação internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: CHESNAIS, F. (Org.). **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração e consequências**. São Paulo: Boitempo, 2005, p.35-67.
- CHRISTOPHERS, B. The limits to financialization. **Dialogues in Human Geography**, v.5, 2015, p.183-200.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo: Ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2012.
- FATTORELI, M. L. Estatais não dependentes para securitizar dívida ativa lesam a sociedade. **Rede Brasil Atual**, 05 out. 2017.
- FATTORELLI, M. L. **Auditoria Cidadã da Dívida dos Estados e Municípios**. Brasília: Inove Gráfica e Editora, 2013
- FRANZONI, J. Á.; HOSHINO, T. Direito à cidade S/A: a casa de máquinas da financeirização urbana. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 08 jul. 2016.
- FRANZONI, J. Á.; PRUDENTE, A. N.; RENA, N. O financiamento público da guetização social na região do Isidoro em Belo Horizonte. In: **VIII CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO**, 2015, Fortaleza. Anais do VIII Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico - Fortaleza, 2015.
- HARVEY, D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço e debates**, São Paulo, n .39, p .48-64, 1996.
- HARVEY, D. **Neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2004.
- HARVEY, D. **Os enigmas do capital**. São Paulo: Boitempo, 2011.
- HARVEY, D. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.
- HARVEY, D. **Rebel cities: from the right to the city to the urban revolution**. Nova York: Verso, 2012.

LARNER, W. Neoliberalism: policy, ideology, governmentality. **Studies in political economy**, v.63, 2000, p.5-26.

LEFEBVRE, H. **The production of Space**. Oxford: Blackwell Publisher, 1991.

MAGALHÃES, F. N. **O neoliberalismo e a produção da metrópole: subjetividades, insurgências e redes na economia política da urbanização contemporânea** (Tese de doutorado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia – Organização do Espaço. Belo Horizonte: UFMG, 2015.

MARX, K. **O Capital**, volume I. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, K. **O Capital**, volume III. São Paulo: Abril, 1984.

PAULANI, L. A crise do regime de acumulação com dominância da valorização financeira e a situação do Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 23, n. 66, 2009, p. 25-39.

PBH ativos. 2015. **Relatórios Financeiros**. Disponível em: <http://www.pbhativos.com.br/balanco>. Acesso em: 18/05/16

PBH, Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. 2010. **Lei número 10.003**. 2010.

PBH, Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. 2011. **Decreto número 14.444**. 2011.

PBH, Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. 2014. **Decreto número 15.534**. 2014.

PBH, Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. 2014. **Lei número 10.699**. 2014.

PECK, J. Entrepreneurial urbanismo: Between uncommon sense and dull compulsion. **Geografiska Annaler**, v. 96, 2014, p.396-401.

PECK, J; TICKELL, A. Neoliberalizing Space. **Antipode**, n.34, 2002, p.380-404.

PECK, J; WHITESIDE, H. Financializing Detroit. **Economic Geography**, v.92, 2016, p.235-268.

TRINDADE, J. R. **Crítica da economia política da dívida pública e do sistema de crédito capitalista: uma abordagem marxista**. Campinas: Editora CRV, 2017.

VAINER, C. Pátria, Empresa e Mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: VAINER, C; ARANTES, O.; MARICATO, E. (orgs.) **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis, 2000.

WEBER, R. Selling city futures: the financialization of urban redevelopment policy. **Economic Geography**, v. 86, 2010, p. 251-274.

ZIZEK, S. O Espectro da Ideologia. In: ZIZEK, S. (Org.). **Um Mapa da Ideologia**. Rio de Janeiro, Contraponto Editora, 1996.

seminário internacional



FINANCEIRIZAÇÃO E ESTUDOS URBANOS:

OLHARES CRUZADOS EUROPA E AMÉRICA LATINA

Atuação dos fundos de pensão na financeirização da infraestrutura urbana da cidade do Rio de Janeiro.

The role of state-enterprise pension funds in the financialization of urban infrastructure in the city of Rio de Janeiro.

Eduardo lopes pederneira, Mestrando na Universidade Federal Fluminense,
eduardo.pederneira@hotmail.com

Resumo

Concessões, privatizações e políticas de parceria do capital público e privado, as PPPs, são uma realidade nas políticas públicas do país a partir dos anos 1990. No Brasil, o tema coloca questões interessantes, tendo em vista a forte participação de fundos de pensão patrocinados por empresas estatais como principais fomentadores e interessados nesses processos de transformação de serviços públicos em ativos financeiros, principalmente durante os anos de governo petista de 2003 a 2015. Observando o crescente processo de financeirização de serviços públicos urbanos, uma tendência bastante forte na cidade do Rio de Janeiro, principalmente a partir do início dos anos 2000 com maior presença nos serviços de mobilidade urbana, e considerando o papel dos fundos de pensão estatais neste processo, o trabalho objetiva: (1) compreender o papel dos fundos de pensão em fomentar a transformação da infraestrutura urbana em ativo financeiro, atentando para estas entidades como lugares onde circulam racionalidades comuns ao mercado financeiro privado; (2) Analisar o perfil e a distribuição geográfica dos investimentos dos fundos de pensão e seu impacto potencial na estruturação urbana.

Palavras-chave: Financeirização; Fundos de pensão; Infraestrutura urbana; Rio de Janeiro.

Abstract

Concessions, privatizations, and partnerships of public and private capital, such as PPPs, are a reality in the country's public policies since the 1990s. In Brazil's context, the issue raises interesting questions in view of the strong participation of state-sponsored pension funds as promoters and stakeholders in the conversion of public services into financial assets. Specially during the years of PT administration, from 2003 to 2015, pension funds sponsored by large state-owned enterprises emerged as great promoters of public-private partnerships in infrastructure. In view of the growing financialization of urban public services, a noticeable trend in the city of Rio de Janeiro, especially since the beginning of the year 2000 with a greater presence in urban mobility services, and considering the role of state pension funds in bringing about these changes, our paper aims to: (1) understand the role of pension funds in fostering the transformation of urban infrastructure into a financial asset, considering these institutions as increasingly porous to financial market rationalities; (2) analyze the profile and geographical distribution of pension fund infrastructure investments and their potential impact on the urban structure.

Keywords: Financialization; Pension funds; Urban infrastructure; Rio de Janeiro.

1. Introdução

1.1 Breve contextualização histórica

Esse trabalho tem por objetivo discutir a forma como os fundos de pensão estatais têm atuado na aquisição e na gestão de serviços públicos de infraestrutura da cidade do Rio de Janeiro. Sob a economia capitalista, o sistema financeiro oferta inúmeros produtos e formas de se investir, produzir, gastar e por fim acumular mais dinheiro. Os vários agentes financeiros, instituições bancárias e representantes do poder público, criam e desenvolvem variados produtos financeiros, com as mais variadas formas de se aplicar. No sistema financeiro como um todo existem diversas formas de emprestar para que outro possa aumentar seus investimentos e produção, como numa empresa siderúrgica que venda ações ou bônus para que possa acumular dinheiro suficiente para investir e elevar a produção da fábrica. Entre as várias formas de investimentos pessoais estão depósitos em poupança, bônus, títulos financeiros lastreados por empréstimos e ações. Estes produtos são formas de investimentos pessoais, contudo, uma vez que o dinheiro investido esteja aplicado, será utilizado pela instituição financeira que atua como intermediária para ser investido em outro tipo de aplicação, para que assim, o dinheiro primeiramente investido tenha correção (juros) garantida ao longo do tempo e não perca valor frente à inflação num determinado prazo estipulado pela aplicação.

Uma forma de melhor explicar o que foi dito é compreender a atuação de intermediários financeiros, que coletam grandes somas de dinheiro de muitas pessoas através de fundos mútuos, fundos de pensão, companhias de seguro de vida e, os mais comuns, os depósitos bancários. Em todos estes casos, os recursos coletados pelos intermediários são geridos e aplicados em outros serviços ou atividades econômicas que não passarão pela aprovação direta do aplicador. Em outras palavras, a gestão dos recursos é delegada a terceiros. Os fundos de pensão, objeto deste estudo, são um ótimo exemplo. Em um fundo de pensão, quando o trabalhador decide aplicar parte de sua renda mensal pensando no benefício futuro, renuncia à decisão a respeito de onde seu dinheiro será investido, confiando a profissionais especializados a capacidade de gerar dinheiro suficiente para que no futuro sua aposentadoria seja devidamente paga. Contudo, antes de chegar até este momento histórico, certos acontecimentos anteriores moldaram as características atuais permitindo esta configuração do sistema capitalista. Estas características serão discutidas nessa apresentação.

O desenvolvimento do modo de produção capitalista depende de um dinamismo, isto é, sua manutenção requer que seu modo de reprodução altere-se e ajuste-se às novas demandas. Sempre que ocorre alguma crise interna do sistema, como sistema fluido, ele demonstra enorme resiliência. Em outras palavras, o capitalismo reinventa-se. Para fins do presente projeto, selecionarei um exemplo do que foi afirmado anteriormente. Como bem explorado no livro "A Condição Pós-Moderna" (HARVEY, 2010), a passagem do capitalismo fordista/keynesiano para um mais flexível articula-se com algumas características do período em que ela ocorreu, isto é, entre as décadas de 1970 e 1980. Amparado no avanço tecnológico-industrial, na produção e consumo mais flexíveis, assim como no desenvolvimento da informática, possibilitando o aperfeiçoamento dos sistemas empregados no setor bancário, o capitalismo passou de uma era marcada pelas grandes indústrias e produção em massa para um capitalismo de dominância financeira, em que o acumulado pela produção não necessariamente é revertido em mais investimentos reais, podendo também ser aplicado em variados produtos financeiros capazes de elevar as margens de lucro. O resultado contábil conseguido por meio da produção e comercialização é distribuído, em taxas cada vez maiores, por meio de dividendos e participações no lucro aos acionistas, achatando a parte do resultado financeiro destinada aos investimentos para produção (GUTTMANN, 2008).

Com a crise financeira que se desenrola na década de 1970, em um contexto de crise do petróleo, que elevou o preço do produto e prejudicou toda a estrutura fiscal, e o mercado de euromonedas, começaram a ser abalados os alicerces dos acordos de Bretton Woods¹ (GUTTMANN, 2008). Muitos países passaram a depender de vendas cada vez maiores de títulos públicos para poderem financiar os serviços públicos que marcaram o período capitalista do pós-guerra (STREECK, 2012). Com o aumento do endividamento público, o Estado começa a ter cada vez mais dificuldade para negociar suas dívidas. A saturação fiscal faz com que uma das medidas do Estado seja fazer reformas estruturais. O custo do serviço da dívida (a conta de juros, déficits orçamentários) pressionou o orçamento, reduzindo alguns investimentos fundamentais, como em saúde, educação, ciência e tecnologia e infraestrutura. Chesnais (2005, p.39) explica bem o custo do serviço da dívida, ou “efeito bola-de-neve da dívida”:

Os juros devidos sobre o principal da dívida (o serviço da dívida) absorvem uma fração sempre maior do orçamento do Estado, das receitas das exportações e das reservas do país, de sorte que a única maneira de fazer face aos compromissos do serviço da dívida é tomar um novo empréstimo.

Como soluções encontradas ao longo dos anos 1980 e 1990 para estimular o crescimento estiveram medidas como aumento do crédito, para incentivar o consumo e para que o Estado se retirasse de determinadas tarefas, como financiar compra de imóveis. Com o crédito, a própria população pode fazer seu autofinanciamento, algo que Wolfgang Streeck (2012) chama de “Keynesianismo privado”. Ao mesmo tempo, com relação aos serviços públicos, como transporte (gestão), infraestrutura (gestão e financiamento), geridos pelo Estado, entram os fundos de pensão desempenhando papel central no financiamento da economia. Segundo Pereira (2013), os fundos de pensão passam a ser percebidos como atores centrais de um capitalismo que surgiu da crise de rentabilidade do capitalismo fordista. Assim como a liberalização dos mercados ao longo da década de 70, segundo Chesnais (2005, p.40) respondia aos interesses de dois grupos: “(...) os governos e a grandes instituições que centralizavam a poupança. Ela respondeu às necessidades de financiamento dos déficits orçamentários dos grandes países industrializados.” O fim dos alicerces de Bretton Woods, as crises da dívida e os orçamentos engessados forçaram a liberalização dos mercados, feito que interessava alguns atores importantes, como os fundos de pensão, que ainda patinavam no Brasil, mas eram uma realidade em outros países. Segundo Chesnais (2005) a titulização, alta nas taxas de juros e a liberalização dos movimentos dos capitais “coincideram com o momento em que, em razão do volume das somas que haviam sido acumuladas, os fundos de pensão buscavam oportunidades de aplicação em larga escala.” Para o autor, os investidores institucionais (fundos de pensão) foram os primeiros beneficiados a desregulamentação monetária e financeira.

Outra medida adotada pelo Estado foi recorrer à iniciativa privada para os investimentos em infraestrutura e gestão de recursos públicos (SIEMIATYCHI, 2015). Em tese, o crescimento dos custos previdenciários (em razão do envelhecimento populacional) e a concomitante diminuição da arrecadação, (por exemplo, com o desemprego) levaram os governos a reformar os seus sistemas previdenciários, abandonando gradativamente os sistemas de repartição simples e criando modelos de capitalização, baseado em contas individualizadas (como é o caso da Fundação complementar do servidor público federal FUNPRESP, regulamentado no ano de 2013, com o objetivo de atender a todos os servidores públicos do poder executivo brasileiro). Chesnais (2005, p. 62) problematiza essas medidas ao afirmar a necessidade de “desmantelar” os sistemas de previdência por repartição, para evitar que as elevadas somas escapem do mercado financeiro, como no seguinte trecho: “É necessário, então, criar fundos de pensão e, onde há resistência, é

¹ Criação de instituições como Banco Mundial, FMI e indexação do dólar ao ouro.

preciso começar pela introdução ou pela extensão dos sistemas de poupança salarial para as camadas mais estáveis dos assalariados.”

No Brasil, a camada mais estável de assalariados pode ser entendida como a classe de funcionários públicos. Ainda segundo Chesnais, a escolha em favor do sistema de fundos de pensão, é uma escolha política, uma escolha em sua visão, pelo mercado financeiro. Para Sauviat (2005, p.118):

Os fundos de pensão e os administradores de mutual funds são agentes preocupados com a rentabilidade financeira de seus títulos. Eles participam das aplicações financeiras operando uma arbitragem constante entre rendimentos e riscos. São movidos, antes de tudo, pelas antecipações de ganhos e pela realização de ganhos do capital. Mesmo quando fazem aplicações de longo prazo, tendem a ser comportar mais como traders concentrados nas oportunidades de lucro financeiro decorrentes dos movimentos da evolução dos títulos, em vez de serem investidores preocupados com a capacidade da empresa de engendrar um fluxo de lucro durável.

A concessão de serviços públicos permitiu que os novos veículos financeiros pudessem encontrar os investimentos necessários para seus projetos de longo prazo. Como os fundos de pensão prestam serviços previdenciários pré determinados no momento de assinatura do contrato com o consumidor desse produto, o administrador deste fundo precisa investir o dinheiro do contribuinte para garantir o pagamento futuro da previdência complementar, tendo em vista o valor e correções preestabelecidas, assim como a impossibilidade de saber por mais quanto tempo o consumidor irá receber este complemento após dar início a aposentadoria (GRANEMANN, 2003).

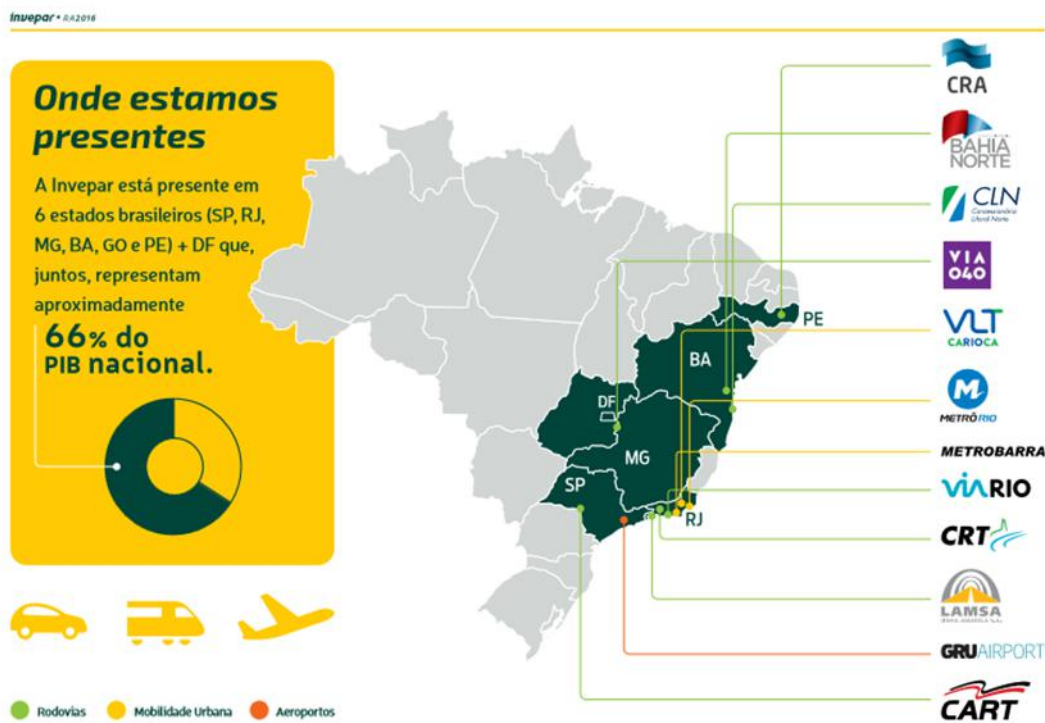
1.2 Fundos de pensão no Brasil

No Brasil os fundos de pensão foram criados numa situação de transformação de algumas entidades estatais em empresas. Ou seja, os fundos surgiram como compensações após algumas repartições públicas se tornarem empresas estatais, pois isso acarretaria, entre outras coisas, a perda da aposentadoria integral, paga a funcionários públicos, como salienta Grün (2005). Além disso, o governo militar visava ampliar a poupança interna do país (DATZ, 2013), ou seja, com a perda da aposentadoria integral, os trabalhadores buscaram, como alternativa, meios de complementação a fim garantir recursos futuros. No Brasil, os fundos de pensão tiveram diferentes papéis, dependendo do governo em exercício: nos governos da década de 1990, principalmente nos governos do presidente Fernando Henrique Cardoso, os fundos de pensão tiveram importante papel na privatização de empresas públicas, sendo centrais na compra de ações das empresas listadas recentemente na bolsa de valores (DATZ, 2013); nos governos seguintes, dos presidentes Lula e Dilma, os fundos de pensão passam a exercer papel diferente: por mais que continuassem comprando ações de empresas, de economia mista ou não, os fundos passam a ser importantes financiadores de obras de infraestrutura. O discurso de financiar ou se desfazer de bens públicos para investidores como fundos de pensão dão a falsa sensação de uma inserção do trabalhador dentro do sistema financeiro, uma socialização do capitalismo (ver JARDIM, 2009; ZIBECCHI, 2012). Na visão de Chesnais (2005, p. 52):

Os assalariados aposentados deixam de ser “poupadores” e tornam-se, sem que tenham clara consciência disso, partes interessadas das instituições cujo funcionamento repousa na centralização de rendimentos fundados na exploração dos assalariados ativos, tanto nos países onde se criaram os sistemas de pensão por capitalização quanto naqueles onde se realizam as aplicações e especulações.

O caso mais emblemático foi a união entre a empreiteira OAS e os três maiores fundos de pensão, Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (PREVI), Fundação Petrobras de seguridade social (PETROS) e Fundação dos economiários Federais (FUNCEF), fundando a empresa Invepar. Os três fundos detêm 75% da empresa, enquanto o restante pertence à empreiteira.

Figura 1: Distribuição dos ativos de infraestrutura da Invepar pelo país.



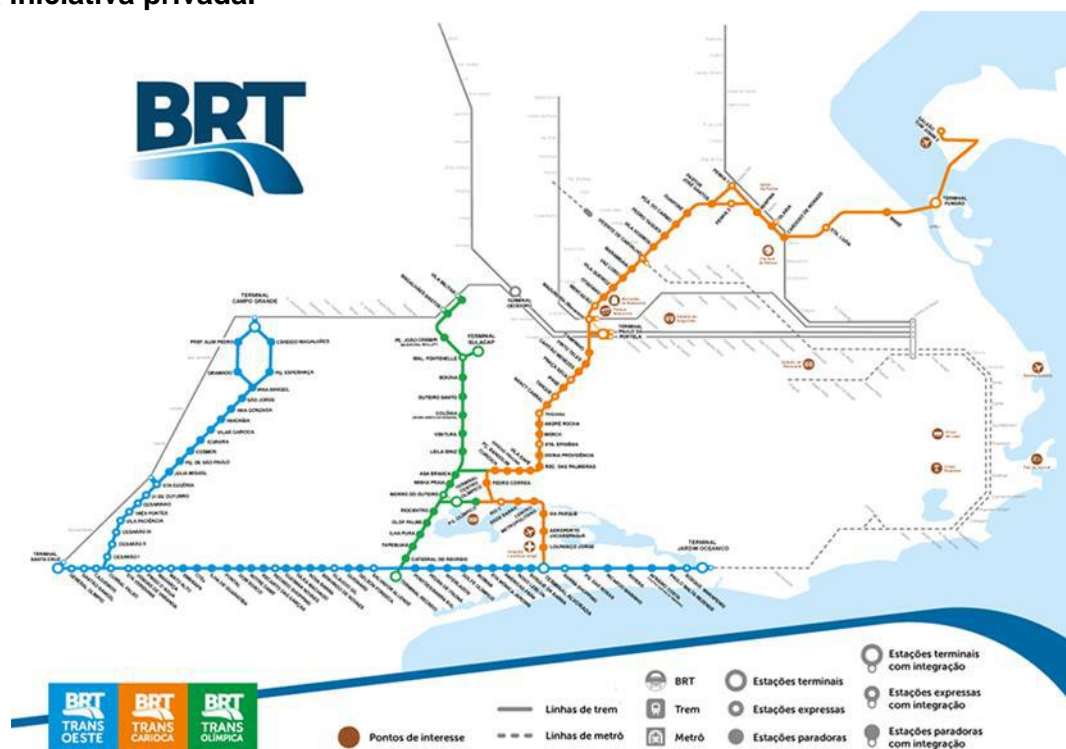
Fonte: Site Invepar.

A Invepar a partir de 2000 passa a ter protagonismo nesse processo e se torna importante força nas concessões de obras públicas em todo o país, entretanto, na cidade do Rio de Janeiro vem tendo destaque, sendo a administradora de importantes infraestruturas urbanas, como o Metrô da cidade (figura 4), assim como a expansão da nova linha, no caso, o metrô Barra. Também deve-se mencionar outras infraestruturas, como o BRT transolímpica (figura 2), por meio da Via Rio, a via expressa Linha amarela (por meio da LAMSA, figura 5), a rodovia Rio – Teresópolis pela concessionário CRT (figura 6), e o recentemente construído, VLT (veículo leve sobre trilhos, figura 3). As infraestruturas urbanas (hoje administradas pelos fundos de pensão) foram, nos últimos anos, importantes na reforma urbana por qual passou a cidade. Os processos de remoção efetiva e ou de tentativas insistentes de remoções por parte do poder público marcaram algumas das principais obras de infraestrutura nos últimos anos. Assim como na requalificação de determinadas áreas, como o VLT na região central da cidade, passando pela nova região do porto da cidade, por meio do projeto “Porto maravilha”. Destaca-se também o trajeto das obras da expansão do metrô para a Barra da Tijuca, zona oeste da cidade. A privatização de infraestruturas urbanas colabora na criação de espaços mais atraentes para investimentos que outras, pois determinadas áreas possuem maior segurança, turismo e movimentação de trabalhadores, como chamam atenção Tessa Hebb e Rajiv Sharmab (2014).

Além disso, conceder equipamentos urbanos de mobilidade, como parece ser uma preferência da empresa, pode causar conflitos de interesses graves, envolvendo as melhorias e expansões desse sistema. A criação de novas linhas de metrô, por exemplo, atenderá qual perspectiva, a de melhoria do sistema no longo prazo para toda população ou

uma expansão que atenda os locais de maior poder aquisitivo e movimento diário de pessoas? Os serviços de metrô acontecem da mesma forma em todas as linhas e estações? O pedágio pago pelos usuários é revertido em melhorias da rodovia? Recentemente placas foram postas ao longo de toda a pista localizada próxima ao aeroporto do Galeão com o discurso de que era para proteger a população dos ruídos dos automóveis: era mesmo esse o motivo ou para esconder as favelas que cercam a via dos olhos estrangeiros? Ou seja, financeirizar serviços públicos acarreta dois problemas graves: num primeiro momento, o Estado escolhe aqueles mais atrativos para o setor privado, depois o setor privado (no caso, fundos de pensão estatais) escolhem aqueles que trarão maior retorno no longo prazo. Contudo mais à frente se desenvolve uma nova problemática, o serviço prestado pelas concessionárias atenderá de forma equânime as áreas concedidas? Essas questões são relevantes e merecem uma reflexão, tendo em vista os poucos estudos que pensam as concessões de infraestruturas urbanas pela lógica da financeirização. Os impactos sociais na cidade que essas práticas desenvolvem precisam ser pesquisadas e discutidas, visando uma maior compreensão das contradições existentes nesse processo.

Figura 2: Mapa das linhas de BRT, contando a linha transOlimpíca, única concedida para iniciativa privada.



Fonte: Site BRT Transolímpica.

Figura 3: Mapa com linhas atuais e futuras do sistema de veículo leve sobre trilhos (VLT).



*Mapa referente à etapa 1. Etapas 2 e 3 em construção
Fonte: Site do sistema VLT.

Figura 4: Mapa com as linhas de Metrô da cidade do Rio de Janeiro.



Fonte: Site MetrôRio

Figura 5: Imagem aérea da praça do pedágio da linha amarela – Lamsa.



Fonte: Site JB.FM

Figura 6: Praça do pedágio rodovia Rio – Teresópolis.



Fonte: Site concessionário CRT.

2. A infraestrutura tornada ativo financeiro

O serviço de infraestrutura urbana, de importante impacto social, passa a ser visto como bem financeiro privado de interesse público, ou seja, torna-se um ativo financeiro, um produto a ser apresentado nos relatórios anuais do fundo, entretanto, possui relevância social, um direito de cada um, por isso, “bem financeiro privado, de interesse público” (HEBB e SHARMAB, 2014). Outro aspecto relevante do modelo de concessões é a necessidade de obtenção de informações sobre os mais diferentes locais de investimentos. Por mais que o tema desta pesquisa seja cidade do Rio de Janeiro, é importante uma abordagem que compare outros locais. Torrance (2009) fala em “geografias relacionais” ou relacionamento, como importantes ferramentas para compreender e ajustar os modelos de investimentos dos fundos de pensão, assim, dispensando a necessidade de proximidade espacial para realizar investimentos. Um fundo de pensão de outro país pode contratar um analista no país em que se pretende investir e obter as informações e contatos necessários para fazer suas aplicações e concorrer em ativos de infraestrutura. Portanto, juntando a geografia das finanças com esta geografia relacional, se vê o aprofundamento de tendências que reafirmam certos lugares e áreas da cidade em detrimento de outras. A privatização dos serviços públicos trás para o serviço de interesse público, uma lógica financeira.

O maior papel dos fundos de pensão na infraestrutura urbana da cidade do Rio de Janeiro, como gestores de vários equipamentos de mobilidade da cidade, como metrô e vias expressas, mostra como é importante compreender a financeirização de serviços públicos e como isso altera a cidade do Rio de Janeiro. Tessa Hebb e Rajiv Sharmab (2014) utilizam o termo “geografia das finanças” (para elas, uma área dentro da geografia econômica) para refletir sobre esses acontecimentos similares ocorridos nos Estados Unidos. Para elas, a geografia das finanças:

(...) sugere que, enquanto esse investimento oferece a oportunidade de vincular as economias de aposentadoria à saúde e à vitalidade das cidades em que as pessoas querem viver e se aposentar, a necessidade de gerar lucros com esse investimento resulta em uma melhoria para algumas áreas urbanas, enquanto outras são deixados para trás. (HEBB e SHARMAB, 2014).

Portanto, essa geografia financeira resulta na escolha de lugares de maior interesse, elevando desigualdades urbanas e impedindo a distribuição do crescimento econômico. Os fundos de pensão escolhem os melhores lugares observando aqueles que trarão maior retorno de forma consistente e terão maior estabilidade regulatória. Assim como proximidades relacionadas com a localização da sede desses fundos, visto que todos os três maiores fundos estatais possuem sede na cidade do Rio de Janeiro, criando assim uma rede de contatos.

No caso brasileiro, os fundos de pensão das estatais surgem como os maiores promotores dessa financeirização de equipamentos urbanos públicos. Salientando-se que, não são simplesmente fundos de pensão que estão entrando no mercado de infraestruturas urbanas, até porque essas instituições financeiras não possuem capacidade para gerenciar essas estruturas, por isso precisam se aliar a empresas como OAS (empreiteiras) que detém tecnologia e conhecimento para tal. Os fundos de pensão entram em busca de ativos capazes de gerar lucro, o ativo é visto como uma poupança, um produto financeiro. Essa lógica financeira deixa questões relevantes que devem ser refletidas, afinal de contas, quando um ativo não for mais interessante ou estiver dando menos lucro, qual será a postura? Se desfazer deste equipamento? Privilegiar aqueles setores da concessão que estão dando maior retorno? São situações importantes que precisam ser levadas em conta quando se trata de serviços essenciais para todos.

Assim sendo, de início será importante entender o surgimento dos fundos de pensão brasileiro, assim como o papel dos mesmos, dentro da passagem de um sistema capitalista cada vez mais financeirizado. Para assim, tendo em vista os vários exemplos apresentados, refletir e questionar sobre os vários processos de privatização de serviços públicos da cidade do Rio de Janeiro e como isso é reproduzido no espaço urbano. Estas concessões interferem no espaço urbano da cidade, no modelo de cidade que se pretende produzir e reproduzir. Entender essas problemáticas exigem reflexão e pesquisa identificando as contradições de um processo amplo e complexo.

Dentro da vasta bibliografia utilizada para construir essa pesquisa, as que tratam da financeirização estão entre as mais importantes. Pois para se compreender este processo dentro de um recorte específico, é preciso conhecer os fundamentos mais gerais que a caracterizam. Por exemplo, por acumulação financeira, entende-se o mesmo que Chesnais (2005, p. 37) quando diz que:

(...) a centralização em instituições especializadas de lucros industriais não reinvestidos e de rendas não consumidas, que têm por encargo valorizá-los sob a forma de aplicação em ativos financeiros – divisas, obrigações e ações – mantendo-os fora da produção de bens e serviços.

Portanto, surge uma nova inquietação, não somente o lucro industrial pode ser acumulado e investido no sistema em detrimento da produção. Mas os lucros obtidos nos serviços de mobilidade adquiridos pela Invepar, podem ser não reinvestidos em melhorias, mas a frente será apresentado a relação de investimentos feitos pela Invepar em algumas de suas concessões.

Como nosso objetivo é compreender o papel dos fundos de pensão no financiamento de infraestrutura urbana, a literatura sobre a produção capitalista do espaço servirá como base, espaço esse que socialmente produzido é de fundamental importância para a reprodução do capitalismo (LEFEBVRE, 1974). É importante também a conceituação de Milton Santos que entende o espaço formado por um conjunto indissociável, solidário e contraditório de sistemas de objetos e sistemas de ação (SANTOS, 1996).

Esta base teórico-conceitual pretende se desenrolar em dois momentos. Um primeiro buscará uma revisão bibliográfica da produção do espaço no sistema capitalista, baseado principalmente na vasta obra de David Harvey. Na importante obra “Limites do capital”, Harvey revisita o legado de Marx para pensar a urbanização no modo de produção capitalista e a importância do espaço na reprodução desse sistema. Será importante principalmente as explicações sobre o capital fixo. Ao existir um excesso de capital circulante necessitando de investimento, esse excedente necessita de local para ser investido. É importante o debate de Harvey apresenta quanto à obsolescência desses capitais fixos, transportando isso para os serviços urbanos que eram públicos. Nesta pesquisa, pode-se entender como novos capitais fixos os serviços de infraestrutura, que desde os anos 1990 vêm sendo repassados à iniciativa privada. Também se pode entender o excesso de capital circulante como o excedente gerido por fundos de pensão.

Além da obra acima citada, utilizaremos a contribuição de David Harvey exposta em outras obras, como em “O Enigma do Capital”, onde o autor busca um entendimento sobre o fluxo de capital, as intensas modificações espaciais a partir de seu avanço, assim como das intrínsecas crises e reconfigurações recorrentes desse modo de produção. Em “O Novo Imperialismo” nos escritos acerca da importância dos processos de expansão do capitalismo em atualização de mecanismos de espoliação presentes ao longo de toda história do capitalismo, assim como o papel da financeirização nesses mecanismos.

Um segundo momento desta discussão teórica se dará na revisão bibliográfica sobre financeirização e fundos de pensão, assim como sua influência na produção do espaço. Para compreender a financeirização com as ferramentas conceituais da ciência geográfica nossa pesquisa se baseará em produções como as de Pike e Polland (2010) que se inserem no estudo da geografia das finanças, uma subárea da geografia econômica, que precisa se

atualizar e compreender as novas formas de atuar no espaço que as novas tendências capitalistas apontam, em que o capital é fluído e quase instantâneo, se não, irreal, feito em apostas e especulações. Reflexões presentes também em Chesnais (1996).

Geografia financeira que vem destacando o forte papel dos investimentos financeiros no crescimento das desigualdades urbanas. Importante também nessa abordagem são as pesquisas de Torrance (2009) que, dialogando com a geografia das finanças, vê nas novas formas de produção e investimentos capitalistas uma tendência a investimentos que não precisam de contato do investidor com o local onde irá se investir, visto que novos tipos de assessores poderiam vender informações dos locais de interesse e fazem a ponte com a cultura local. Diante disso é necessária compreensão da atuação em redes dos fundos de pensão, redes de serviços, no caso, que são dependentes dos fluxos de informações e agentes, mas que ao mesmo tempo dependem de redes técnicas de infraestrutura para se realizarem no território. Essa atuação em redes, exercida pelos agentes financeiros aqui trabalhados são primeiramente as articulações políticas e suas decisões, mas que dialogam com as redes técnicas, para se refletirem no espaço e dela dependem, por meio dessas concessões (PEREIRA E KAHIL, 2006).

A percepção de Torrance (2009) ao notar que os investimentos dos fundos de pensão também acompanham um projeto de diversificação de riscos espalhados geograficamente e atentos aos retornos financeiros, são necessárias contribuições para a elaboração do trabalho. A escolha pela cidade do Rio de Janeiro para receber a maioria dos investimentos em infraestrutura pode ser notada ao observar que, das treze concessões que os fundos de pensão administram, através da Invepar, seis delas, estão apenas no Rio de Janeiro. Ou seja, há uma relação de escalas de ações que precisam ser observadas em vários níveis, notando também para a escolha dos investimentos na cidade do Rio de Janeiro, que são notadamente vantajosos, geograficamente espalhados pela cidade e vitais para o fluxo urbano de mercadorias e pessoas. Tendo em vista que este projeto de pesquisa foca no papel dos fundos de pensão na financeirização de serviços públicos, portanto, trabalhos como Jardim, Datz ou Grün são importantes para compreender a história dos fundos de pensão no Brasil e sua atuação desde a criação dessas entidades na década de 1970. Tessa Hebb e Rajiv Sharmab também são importantes na reflexão e pesquisa sobre o tema, ao observarem a passagem do serviço de interesse público para de interesse privado. Essa bibliografia será fundamental para compreender as problemáticas envolvidas no fenômeno estudado.

Entender o papel dos fundos de pensão estatais na financeirização de serviços, infraestrutura ou do espaço urbano é fundamental para compreender as mudanças ocorridas nos últimos anos pela cidade do Rio de Janeiro. Contudo, para entender essas ações é importante compreender dois pontos específicos: o surgimento dos fundos e a inserção deles como principais fomentadores da transformação de serviços urbanos em produtos financeiros. É válido observar que os maiores fundos de pensão do país são os estatais, que possuem forte ligação com governos vigentes, seja incentivando a privatização de empresas, seja a concessão de infraestruturas urbanas. Tendo em vista que isso interfere decisivamente na organização do espaço urbano, a análise que proponho neste projeto é fundamental para compreender as mudanças ocorridas na cidade do Rio de Janeiro no período de 2003 a 2015, pressupondo que a financeirização de serviços públicos na cidade do Rio de Janeiro faz parte de um projeto de governança urbana endossado pelo Estado. Durante os anos 1990 os fundos de pensão, assim como o BNDES, foram de enorme importância para o sucesso e o desenvolvimento das privatizações de empresas públicas. Pode-se questionar se este papel como “parceiro” de projetos do Estado esteja novamente em curso, com os fundos de pensão estatais mais uma vez dando suporte a uma política pública. Contudo, não se deve deixar de destacar também a importância, para estas instituições, da prospecção e aplicação de recursos em ativos que possam sustentar os passivos previdenciários dos fundos no longo prazo. Entre as hipóteses que surgem, portanto, é investigar a inserção desde o início dos anos 2000 dos fundos de pensão estatais, no caso, os três maiores, na privatização e concessão de infraestruturas urbanas

assim como outros tipos de infraestrutura. Tendo o Rio de Janeiro como principal recorte de análise, a infraestrutura urbana ganha destaque, tendo em vista a grande presença dos fundos via empresa Invepar na administração de relevantes serviços de mobilidade.

Muitos trabalhos que analisam a função econômica ou social dos fundos foram feitos e são de grande importância para o debate e reflexão acerca das contradições do tema. Entretanto, permanece uma escassez de trabalhos geográficos sobre o tema, que abordem a distribuição espacial dos investimentos, as desigualdades existentes na distribuição dos recursos e conseqüentemente as repercussões políticas, sociais e econômicas dessas ações. A sede dos três maiores fundos estatais se localiza na cidade do Rio de Janeiro, e a maior parte das infraestruturas administradas está na cidade do Rio de Janeiro. A capacidade da geografia em notar essas problemáticas e refletir sobre elas apresenta um novo espaço dentro da pesquisa, indo além do debate da geografia econômica e urbana, mas também um importante componente político, com suas diferentes capacidades de atuar e se inserir nos conflitos e disputas. Analisar as relações de vários agentes que atuam em diferentes escalas e conexões é uma maneira útil de compreender a relação entre o governo federal e os representantes dos fundos. No capítulo seguinte após a apresentação da metodologia utilizada neste trabalho, apresentaremos os dados obtidos.

3. Uma análise preliminar da geografia dos investimentos por fundos de pensão

Antes de apresentar os dados colhidos nesta pesquisa apresentando dados relacionados à Invepar e às concessões que a empresa possui na cidade do Rio de Janeiro, será esclarecida a metodologia utilizada neste trabalho. A metodologia utilizada nesta pesquisa se baseia na revisão bibliográfica do tema. No Brasil, trabalhos na sociologia e economia debatem as configurações sociopolíticas que o tema desperta, as implicações no sistema capitalista e ajudam a preencher a lacuna que a falta de trabalhos de geógrafos sobre o tema provoca. Por outro lado, a produção no exterior é bem ampla e diversa, com linhas já bastante definidas em outros centros de pesquisas. Os motivos para essa negligência da pesquisa nacional são diversos, como exemplo, a recente importância adquirida pelos fundos de pensão: enquanto no país as instituições são relativamente recentes, nos países desenvolvidos, já são bastante consolidadas.

Considerando que os fundos de pensão tenham sido deliberadamente utilizados para suprir a escassez de capital em infraestrutura, esta pesquisa busca realizar uma análise sobre o papel destas instituições na financeirização da infraestrutura urbana da cidade do Rio de Janeiro, por isso a utilização de dados preliminares colhidos que ilustrem essa configuração será de grande importância.

Após a apresentação do tema aqui desenvolvido, com as devidas descrições da metodologia utilizada nesta pesquisa, apresentaremos os dados obtidos até o momento, por meio de tabelas e descrição dos dados para melhor debate e compreensão do tema. Na tabela a seguir será apresentado o total de empreendimentos administrados pelos fundos de pensão por meio da empresa Invepar.

Tabela 1 – Porcentagem de participação da Invepar nos ativos que administra na cidade.

Ativo	Porcentagem
Metrô Rio	100%
BRT - TransOlimpico	33,34%
Veículo leve sobre trilhos - VLT	24,8%
Linha amarela - Lamsa	100%
Rio - Teresópolis	24,9%

Fonte: Site Invepar.

Como é possível observar, os fundos de pensão, por meio da Invepar, empresa que possuem em conjunto com a empreiteira OAS, administram importantes serviços de mobilidade na cidade do Rio de Janeiro, em alguns com a totalidade da concessão. Entretanto, ao mesmo tempo que se observa forte presença dos fundos de pensão em importantes infraestruturas da cidade, pode-se observar a pulverização de acionistas em algumas concessões citadas, realçando o que vem sendo defendido - a financeirização de infraestruturas urbanas na cidade do Rio de Janeiro - e mostrando que os negócios podem ser de fato lucrativos, tendo em vista o grande interesse.

Tabela 2 – Receita valor econômico gerado pelas concessões que a Invepar faz parte.

Receita em Milhões de reais	Lamsa	Metrô Rio	TransOlimpica*	VLT	CRT
2016	258,1	960	-	27,7	45,3

* Início das operações em 9 e julho de 2016.

Fonte: Relatório Invepar 2016.

Tabela 3 – Volume de passageiros total transportado pelo Metrô Rio.

Metrô Rio	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Volume de passageiros	180 milhões	186 milhões	192 milhões	228,2 milhões	233 milhões	240 milhões

Fonte: Relatórios Invepar.

A Invepar existe desde o início dos anos 2000, entretanto, é a partir de 2011 que a empresa vem tendo receitas líquidas cada vez maiores, até ser interrompida pelos fracos desempenhos a partir da crise de 2015 e 2016. Ainda assim, diga-se, a empresa conseguiu sustentar vultosos resultados financeiros, como apresentado no último relatório divulgado no ano de 2016. A empresa passou de uma receita líquida de 905 milhões de reais em 2011 para uma receita de três bilhões e meio de reais em 2016, ou seja, em apenas cinco anos a empresa quase quadruplicou sua receita líquida, receita esta que desconta as despesas do mesmo período de um ano analisado. É importante destacar que esse valor conquistado pela empresa se refere à sua receita total e, portanto, não está relacionado apenas aos resultados dos ativos no Rio de Janeiro. Chamam atenção alguns dados referentes aos ativos fluminenses, por exemplo o valor econômico direto gerado pelo Metrô Rio no ano de 2016, que atinge 960 milhões de reais. É importante salientar que neste ano foi disputada na cidade os jogos olímpicos e o metrô teve importante papel na mobilidade dos habitantes e visitantes da cidade, tendo circulado pelos trilhos da concessionária 240 milhões de pessoas, um recorde. No ano de 2016, outra importante infraestrutura de mobilidade da cidade bateu recordes, também sob influência dos jogos olímpicos: pela linha amarela circulou 131 mil carros diariamente pelo pedágio, gerando um valor econômico de 258,1

milhões de reais. A Linha Amarela na cidade do Rio de Janeiro desempenha um relevante papel de mobilidade, pois liga as regiões do centro, norte e oeste da cidade, mais precisamente os bairros de Jacarepaguá e Barra da Tijuca, bairro onde se localizava o mais importante parque olímpico dos jogos. Contudo, quando comparado com os dados do ano anterior, observa-se que a empresa teve uma pequena queda no número de carros diários pela praça do pedágio, quando passaram 138 mil veículos diariamente. Destaca-se, portanto, que a empresa Invepar, controladora de 100% das duas concessões, tanto da linha amarela quanto do metrô, controla as duas das principais redes de mobilidade da cidade, uma de carros particulares e coletivos rodoviários e outra de transporte de massa como o metrô, que vem crescendo anualmente. Deve-se lembrar que no ano de 2016 entrou em operação a nova linha de metrô do sistema, a linha 4, ligando a Barra da Tijuca à zona sul da cidade. Outro modal que pode ser utilizado é o recentemente inaugurado na cidade, o veículo leve sobre trilhos, o VLT, que circula pelo centro da cidade do Rio de Janeiro, interligando a rodoviária da cidade, a Novo Rio, ao aeroporto Santos Dumont, passando pelo terminal de ônibus e trens da central do Brasil. No ano de 2016 o VLT transportou 756.172 pessoas e gerou 27,7 milhões de reais de receita líquida ajustada, neste consórcio a Invepar é detentora de 24,8% do grupo.

Quanto aos investimentos feitos pelos consórcios, iniciaremos pelos que são totalmente controlados pela Invepar. No Metrô Rio os investimentos da concessionária em 2011 foram de 199,2 milhões de reais, quando as novas composições começaram a ser encomendadas visando à renovação da frota, os jogos olímpicos e Copa do Mundo. Em 2012 foram investidos 320 milhões de reais, ano de maior investimento, tendo havido queda anualmente até chegar aos 87,1 milhões de reais em 2016, quando houve também o maior lucro. Na Lamsa (linha amarela) o consórcio também investiu maior soma no ano de 2012, no total de 251 milhões de reais, nesse caso, por causa da renovação do contrato de concessão, no ano seguinte, por exemplo, foram investidos 15,1 milhões de reais, aumentando para 33,2 milhões em 2016. Na concessionária que administra a rodovia Rio-Teresópolis, CRT chegou-se a receita líquida ajustada de 45,3 milhões de reais, nessa infraestrutura a Invepar possui 24,9% do consórcio.

Infelizmente não são todos os ativos que possuem seus dados recentes expostos nos relatórios anuais da empresa Invepar, muito menos nos relatórios dos três maiores fundos de pensão. Contudo, com os dados obtidos nesse início de pesquisa, que está apenas começando seu desenvolvimento e terá maior riqueza de dados muito em breve, já é possível observar a importância dos fundos de pensão, por meio da Invepar, na cidade do Rio de Janeiro. Como importantes administradores de serviços públicos e infraestruturas lucrativas e vitais na mobilidade urbana e na economia da cidade. A capacidade de influenciar algumas medidas de política pública são marcantes, pois controla não apenas um modal, mas vários, desde o rodoviário, até o metroviário, passando pelos transportes alimentadores. Ao mesmo tempo, políticas públicas relativamente simples quando se observa o controle dessa empresa, como na criação de bilhete de fato único, são medidas difíceis de serem postas em prática. Outro importante ponto é o fato da empresa estar no controle de duas importantes praças de pedágio, da linha amarela e do BRT Transolímpico. O plano de investimento de longo prazo dos três fundos parece seguir alinhado e frutífero, tendo em vista a lucratividade de todos os serviços públicos. Com capacidade de crescimento, a linha 4 do metrô, por exemplo, vem funcionando abaixo da capacidade esperada e ainda possui uma linha para terminar sua já iniciada construção (estação Gávea), assim como o BRT que também opera abaixo do esperado e do VLT que ainda terá estações inauguradas. Uma pesquisa detalhada da inserção dos fundos é necessária para analisar o papel destas entidades na economia, visto que as reformas previdenciárias são uma realidade e as taxas de juros no ano de 2017 e início de 2018 chegaram a patamares mínimos históricos, o que forçará esses fundos a investir e diversificar suas carteiras de investimentos em direção a ativos de maior risco e de retorno de longo prazo, como

infraestrutura, tendo em vista que investimentos como em títulos públicos tendem a ser menos lucrativos com as quedas na taxa Selic². Essa busca por outros ativos irá fortalecer a busca por serviços públicos como os aqui apresentados, reforçando os do Rio de Janeiro, e quem sabe, em outras partes do país.

4. Conclusão

Essa pesquisa, ainda em estágio inicial, se propõe a estudar a financeirização dos serviços e infraestruturas urbanas da cidade do Rio de Janeiro. Não se trata de estudar a pura e simples privatização desses serviços, mas sim a financeirização conduzida por agentes específicos, no caso, os fundos de pensão estatais aqui apresentados: Petros, Funcef e Previ. Qual a grande diferença entre privatizações por empresas quaisquer e as feitas pelos fundos de pensão? No caso, para se compreender isso, é preciso, como dito no início deste trabalho, ter noção da articulação existente entre os fundos de pensão propriamente dito e o governo federal. Essa “articulação” foi capaz em duas décadas de criar um mercado que juntando previdências pública e privada, chega ao incrível número de 830 bilhões de reais dividido em 676 planos, segundo o jornal O Globo de 18 de março de 2018. Deste valor, 180 bilhões é administrado somente pela Previ, o maior fundo de pensão do país, ou 21,6% do total.

O projeto de criar uma poupança interna privada³ capaz de liberar o sistema financeiro para financiar o crescimento econômico e atenuar os gastos obrigatórios com previdência fomentou a criação destes fundos de pensão. Entretanto, os fundos de pensão estatal se alinharam, ao longo do tempo, com as várias políticas econômicas propostas, ajudando, na década de 1990, na privatização das empresas públicas e nos anos 2000 na concessão de infraestrutura pública, sendo importantes na concessão e no financiamento, seja por meio da Invepar ou diretamente. Devido à histórica ligação do Partido dos Trabalhadores com o sindicalismo do país, os três maiores fundos de pensão passaram a ter nas suas presidências pessoas bastante ligadas à cúpula do partido, assim como suas crenças. Essa articulação permitiu maior articulação entre o governo federal (poder executivo) e esses grandes investidores institucionais, ao mesmo tempo permitiu a concessão de inúmeras infraestruturas urbanas amparadas pelo discurso da inserção do trabalhador no sistema financeiro e popularização desse mesmo sistema, assim como as possíveis melhorias nos serviços que esses novos gestores poderiam trazer (JARDIM, 2009).

Nos últimos 20 anos os fundos de pensão passaram por um consistente crescimento, tanto do ponto de vista dos recursos administrados quanto do ponto de vista político. Em 2003, no primeiro ano de governo Lula foi feita uma reforma da previdência, alterando algumas características da previdência do servidor público, entre elas o salário integral após a aposentadoria, ou seja, ao se aposentar o servidor não mais ganharia o mesmo salário do último mês na ativa, assim como não teria mais seu reajuste atrelado aos reajustes dados aos servidores ativos. Em compensação, esse servidor que ingressasse a partir de 2003, como servidor federal seria incorporado a uma previdência complementar. Porém, essa lei aprovada, só viria a ser regulamentada em 2012, no governo Dilma Rousseff, nove anos depois, assim como a instituição de previdência complementar, a FUNPRESP. Por isso, devido ao curto espaço de tempo, não se pode apresentar o real tamanho desse fundo, visto que nem sua adesão foi ainda plenamente alcançada. Nesse mesmo tempo, no Rio de Janeiro, os fundos de pensão tiveram um enorme papel na cidade, assumindo já no final dos anos 90 a principal via expressa da cidade, a linha amarela, e ao longo da década, outras infraestruturas. Chama atenção o papel dos mega eventos nesse crescimento, pois a realização dos jogos olímpicos na cidade permitiu a criação do BRT,

² Muitos títulos públicos são corrigidos pelo valor da taxa de juros Selic.

³ Dinheiro poupado por empresas e pessoas físicas.

VLT e expansão do Metrô, assim como o fluxo consistente na linha amarela, não são infraestruturas de pequeno porte, pelo contrário, são serviços de mobilidade de conectam toda a cidade, assim como serviços de massa, como Metrô, até os mais turísticos, como VLT

Por fim, tendo em mãos o material até momento recolhido, mas ainda carecendo de entrevistas e maior bibliografia, é possível confirmar o expressivo papel dos fundos de pensão na financeirização de serviços públicos, transformando esses serviços em ativos financeiros capazes, juntamente com seus outros investimentos, sustentar os passivos previdenciários de seus clientes. O papel dos fundos é interessante e suscita algumas reflexões, como exemplo, questionar se as ações dos fundos seria o mesmo feito nas privatizações das empresas estatais nos anos 90, estariam novamente entrando nessas concessões para iniciar um processo e atrair outros setores do mercado, para com o tempo criar um mercado robusto e rico de ativos de infraestruturas? Por mais que este não seja o foco deste trabalho, são questões significativas. Em decorrência de sua centralidade nacional, assim como a realização dos jogos olímpicos e Copa do Mundo, o Rio de Janeiro se tornou um laboratório dessas práticas, como o porto maravilha, o parque olímpico da Barra e as infraestruturas urbanas. O problemático é que todas essas medidas e ações mexem com muitos aspectos da vida das pessoas, pois há concentração do controle dos serviços públicos de mobilidade, há reforma previdenciária e um gasto do dinheiro destes aposentados na aquisição desses ativos. Os fundos de pensão são nacionais e, portanto recolhem dinheiro em todo o país, contudo, como visto na figura 1, existe uma concentração dos investimentos em mobilidade na região sudeste, com grande diversificação no estado do Rio de Janeiro.

Para Chesnais (2005, p.50) a propriedade patrimonial cria direitos a rendas sob a forma de aluguéis, de rendas do solo (urbano ou rural), para a propriedade patrimonial:

A finalidade dela não é nem o consumo nem a criação de riqueza que aumentem a capacidade de produção, mas o “rendimento”. A propriedade patrimonial se faz acompanhar de diferentes estratégias de investimento financeiro.

Sauviat (2005, p. 126) possui um olhar crítico sobre a atuação dos investidores institucionais, como pode ser visto no seguinte trecho:

Em face do objetivo fixado de maximização do valor acionário para responder as exigências dos mercados e à intensificação da concorrência, não são os interesses dos assalariados criadores de riquezas e da valorização do capital humano como fator possível de competitividade que guiam a política dos dirigentes da empresa. Ao contrário, estes privilegiaram os esquemas que vão ao encontro das “preferências” dos investidores, tais como a redução de custos, a reestruturação dos grupos em torno dos segmentos de atividade mais rentáveis, os programas recorrentes de recompra de ações etc.

Como pode ser visto, por mais que a crítica seja aos meios de produção, a problemática também pode ocorrer nos serviços públicos, até que ponto os lucros são revertidos em melhorias do sistema? Qual a parcela do lucro é revertida em melhorias no serviço? Como relacionar o direito à mobilidade e a margem de lucro do gestor via cobrança de tarifas? Nesse caso, contratos bens construídos pelo poder público prevendo defendendo as necessidades da sociedade é essencial. Ainda se utilizando do economista francês, o mercado financeiro é aquele dotado de capacidade mágica de transformar dinheiro em um valor que produz. O fundo de pensão adquire centenas de ações e infraestruturas sem visar um plano de investimento, pois seu foco é a obtenção de lucros no longo prazo, estando em pauta a qualquer momento, se desfazer de seus ativos por propostas vantajosas, nesse

caso, contratos de concessões protegendo a sociedade como interessada na sua locomoção e como consumidora, reafirma a necessidade de boa fiscalização dos contratos feitos. A participação da sociedade no acompanhamento da fiscalização seria um avanço no democrático e no modelo de gestão.

Por fim, essa pesquisa se propõe a estudar um tema ainda pouco observado pelos geógrafos, seja na geografia econômica ou até mesmo urbana. Contudo, a financeirização de serviços públicos, tendo importantes instituições financeiras (fundos de pensão) na gestão de importantes serviços públicos parece ser um tema importante o suficiente para que se tenha maior produção sobre. A inserção dos fundos nos serviços públicos, com certa ênfase nas infraestruturas de mobilidade, surge de forma acelerada no início dos anos 2000, trazendo algumas questões importantes. O serviço público ser visto como ativo que possa ser desfeito no futuro é prejudicial, me parece, pois envolve necessidades sociais importantes, como o direito a mobilidade. Essa e outras questões precisam ser debatidas para se entender um processo que ainda é recente no país, para que assim, novas pesquisas surjam, com novas questões.

5. Referência bibliográfica

BATHELT, H. GLÜCKLER, J. Toward a relational economic geography. *Journal of Economic Geography*. pp, 117-144, 2003.

CLARK, G.L. Pension fund capitalism: a causal analysis. *Geogr. Ann.* pp, 139–157. 1998.

CLARK, G. L. Pension fund capitalismo. Oxford: Oxford University Press, 2000.

CHESNAIS, F. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: CHESNAIS, François (org.). *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração e consequências*. São Paulo. Boitempo. 2005 p. 35-68.

DARDOT, Pierre & LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.

DATZ, Giselle. Brazil's Pension Fund Developmentalism. *Competition and change*, Vol. 17 No. 2. pp, 111-128. 2013.

FARNETTI, Richard. O papel dos fundos de pensão e de investimentos coletivos anglosaxônicos no desenvolvimento das finanças globalizadas. In: CHESNAIS, François (Coord.). *A mundialização financeira: gênese, custos e riscos*. 1998 p. 183-210.

GRÜN, Roberto. Fundos de pensão no Brasil do final do século XX: guerra cultural, modelos de capitalismo e os destinos das classes médias. *Mana*. p. 7-38, 2003.

_____. O “nó” dos fundos de pensão. *Novos estudos*. p. 19-30, 2005.

GUTTMANM, Robert. Uma introdução ao capitalismo dirigido pelas finanças. *Novos estudos*. p. 11-33, 2008.

GRANEMANN, Sara. A Reforma da Previdência do governo Lula: argumentos e perspectiva de classe. *Revista Outubro*, nº9, p. 113-124, 2003.

HARVEY, D. *Para entender o capital – livro 1*. São Paulo: Boitempo, 2013.

_____. *Os limites do capital*. São Paulo: Boitempo, 2013.

_____. *O enigma do capital e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. *O neoliberalismo: história e implicações*. 2ª ed. São Paulo: Loyola, 2011.

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

_____. *Espaços de esperança*. São Paulo: Loyola, 2009 [2000].

_____. *A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Loyola, 2010.

HEBB, Tessa, SHARMA, Rajiv. New Finance for America's Cities. *Regional Studies Association*. Vol. 48, No. 3. p. 485–500, 2014.

JARDIM, Maria A. Chaves. Entre a Solidariedade e o Risco: sindicatos e fundos de pensão em tempos de governo Lula. Coleção TC – Trabalho e Contemporaneidade. São Paulo: Anna Blume/Fapesp, 2009.

JARDIM, M. C. A crise financeira de 2008: Os discursos e as estratégias do governo e dos fundos de pensão. *Revistas de ciências sociais*. Rio de Janeiro. p. 901-941, 2013.

LEFEBVRE, Henri. A produção do espaço. Tradução não-oficial da UFMG. Belo Horizonte, 2005.

PEREIRA, F. M. Uma “nova classe” no capitalismo brasileiro? Um estudo sobre a direção executiva da PREVI durante o governo Lula. 2013. Dissertação (Mestrado e ciências políticas) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, PR, 2013.

PEREIRA, M. F. V, KAHIL, S. P. O território e as redes: considerações a partir das estratégias de grandes empresas. In: Gerardi, L. H. D. CARVALHO, P. F. C. (Organ.) *Geografia: ações e reflexões*. Rio Claro: UNESP/IGCE: AGETEO, pp, 217-230, 2006.

PIKE, Andy. POLLARD, Jane. *Economic Geographies of Financialization*. p. 29-51, 2010.

SAUVIAT, C. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: CHESNAIS, François (org.). *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração e consequências*. São Paulo. Boitempo. 2005. p. 109-132.

SANTOS, Milton. *A Natureza do Espaço: técnica tempo, razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. *Espaço e método*. São Paulo: Nobel, 1985.

SIEMIATYCHI, Matti. Pension Fund Investors in Transport Infrastructure: Opportunities and Barriers. *Case Studies on Transport Policy*. *Case Studies on Transport Policy*. pp, 166-175, 2015.

TORRANCE, Morag. *The Rise of a Global Infrastructure Market through Relational Investing*. Clark University. pp. 75-97, 2009.

WOLFGANG, Streeck. *As crises do capitalismo democrático*. *Novos estudos*. p. 35-55, 2012.

ZIBECHI, Raul. A ampliação da elite no poder. In: Zibechi, Raul. *Brasil Potência: entre a integração regional e um novo imperialismo*. p. 49-85, 2012.

seminário internacional



**FINANCEIRIZAÇÃO
E ESTUDOS URBANOS:**

**OLHARES CRUZADOS
EUROPA E AMÉRICA LATINA**

**Padrão de Financiamento das Empresas do Setor de Edificação
(2010/2017)**

Real Estate Company Methods of Finance (2010/2017)

Carlos Alberto Penha Filho, CEDE/IE/Unicamp,
carlos.penha@yahoo.com.br

Resumo

O objetivo deste trabalho é explorar quais são as fontes de financiamento das empresas de capital aberto do segmento de edificações no Brasil e a situação do endividamento. A importância de destrinchar a origem dos recursos que financiam as atividades de construção e incorporação imobiliária ocorre, pois, a partir desses dados, pode-se compreender a estrutura de capital dessas companhias, quais os capitais que aportam nessas empresas e de que maneira isso influencia as estratégias de negócios adotadas. A metodologia do trabalho será com base nos Balanços Patrimoniais divulgados pelas empresas e compilados pelo sistema Economatica, o período estende-se de 2010 até 2017.

Palavras Chave: Estrutura de Capital; Financiamento; Negócios Imobiliários.

Abstract

The aim of this paper is to explore the sources of financing of publicl traded companies in the construction segment in Brazil and the debt situation. The significance of unraveling the origin of the resources that finance the activities of real estate development occurs because, from these data, one can understand what types of capital they contribute in these companies and what strategies of investments are adopted. The methodology of this paper will be based on the balance sheets disclosed by the companies and compiled by the Economatica system, the period extends from 2010 until 2017.

Keywords/Palabras Clave: Capital Struture; Financing; Real Estate Bussiness

1. Introdução e Contextualização

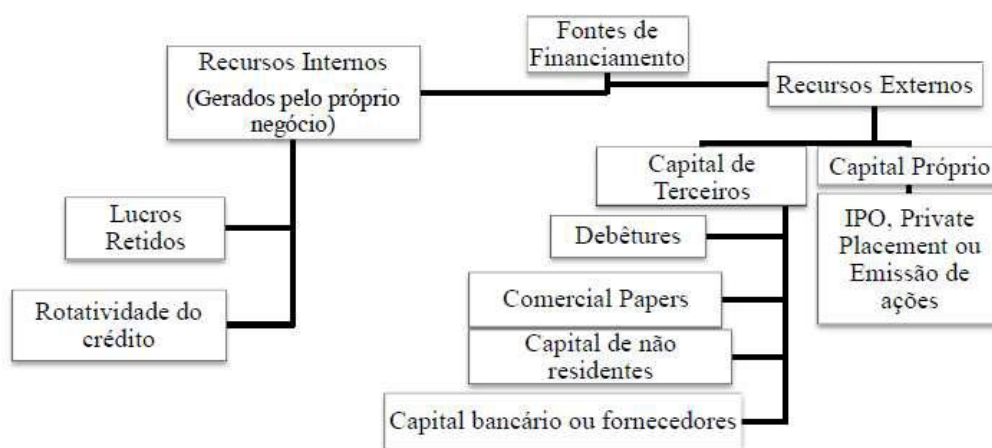
A preocupação acerca da natureza do investimento, suas fontes de financiamento, os desdobramentos para a economia real e as estratégias empresariais estão presentes nas mais diferentes correntes de pensamento econômico. Diversos autores investigaram as questões de ordem macroeconômica que envolvem o investimento, no entanto apesar dessas abordagens amplas sobre a temática foi na década de 1950 que a teoria econômica, juntamente com teóricos das finanças debruçam seus olhares para o entendimento de como as empresas não-financeiras financiam seus investimentos e quais as implicações disso para a gestão interna dos recursos além das correspondências sobre a dinâmica econômica geral.

Mesmo não sendo objetivo desse artigo discutir as diferentes concepções teóricas tanto do papel do investimento como das visões acerca das diferentes fontes de financiamento, escolheu-se por apresentar brevemente algumas das principais contribuições sobre a estrutura de capital das empresas e como estas avançam ao longo das décadas. Além dessas abordagens, destacam-se os trabalhos pioneiros dentro da tradição da econômica política marxista que por meio de algumas categorias analíticas abordam o assunto.

Nesse caminho, o objetivo aqui proposto é discutir o padrão recente de financiamento das empresas de capital aberto do segmento de edificações a partir de indicadores e dados dos balanços patrimoniais dessas empresas. A escolha dos recursos pelos quais a empresa decide financiar tanto seus investimentos produtivos como financeiros, além da continuidade da atividade (capital giro) passa por determinantes tanto microeconômicos como macroeconômicos. É a interação desses dois ambientes que as empresas decidem qual a melhor fonte de recursos (BACIC, 1990).

Dentre essas há dois tipos: os recursos internos, originados dos lucros acumulados pela atividade da companhia e a rotatividade do crédito (combinação entre os recursos próprios e o passivo da empresa) e os recursos externos que são o capital próprio, originário da emissão de ações e aportes de acionistas e o capital de terceiros, cujas fontes são a emissão de debêntures, empréstimos bancários, *comercial papers* dentre outros.

Figura 1 – Fontes de Financiamento



Fonte: Fonseca , 2015 : 8

Ao escolher determinada fonte de financiamento a empresa incorre em custos e riscos associados a esta. Cabe pontuar também que além dos aspectos macro e microeconômicos, outro determinante para escolha é o sistema financeiro que proporciona alternativas às firmas. A questão que se coloca é que, ao privilegiar determinada fonte de financiamento essas empresas deverão seguir as normais contratuais estabelecidas pelos seus credores ou

acionistas. Nesse sentido, a forma como a empresa se financia tem impacto direto sobre suas estratégias produtivas ou financeiras. Almeida et. al. (2013) exemplificam que a escolha pelo mercado acionário coloca as empresas dentro da lógica desse sistema implicando em uma visão de curto prazo na gestão de seus negócios. Essa visão abre um campo de pesquisa que tem se dedicado a compreender a lógica de gestão de empresas não- financeiras que passam a agir em semelhança a esses capitais que orbitam no mercado financeiro, adotando uma visão curtoprazista denominada de maximização do valor do acionista.

Lazonick e O'Sullivan (2000) discutem as alterações no plano estratégico das empresas visando os interesses circunscritos pelos acionistas. Para eles, a estratégia da empresa não-financeira transitou do ideal de "reter e reinvestir" para o "reduzir tamanho e distribuir".¹ Isso significou o seguinte: durante o período de vigência do fordismo keynesiano as corporações retinham os lucros gerados e, posteriormente, investiam nas atividades produtivas; atualmente essas empresas buscam reduzir as atividades concentrando no *core* da corporação e com os lucros auferidos são remunerados os acionistas. Essa remuneração ocorre por meio tanto de dividendos como de recompra de ações, o primeiro para distribuir aos acionistas o lucro da empresa e a segunda como forma de garantir o preço da ação em um determinado patamar desejável pelos seus detentores e evitar aquisições hostis (*takeover*).

Para evidenciar essas mudanças nas estratégias das empresas os autores elencam uma série de dados relativos as demissões e gerações de emprego nos EUA nas décadas de 1980 e 1990 e a ampliação do volume de recursos direcionados a distribuição de dividendos e recompra de ações.

O setor que discutiremos mais a frente, o de edificações, passou por um movimento de abertura de capital no Brasil a partir de 2006. Diversos fatores macro e microeconômicos colaboraram para que as empresas desse setor, até então de controle familiar, buscassem como fonte de recursos o mercado acionário. Entre 2006 e 2011 foram 20 empresas que abriram capital na bolsa de valores de São Paulo injetando aproximadamente 33 bilhões de reais em valores atuais e mais 44 bilhões de reais de recursos de *follow-on*, ou seja, por meio de novas emissões. A tabela 1 mostra que o número de IPOs por segmento da Bovespa com mais de 5 realizados entre 2004 e 2017. De um total de 164 aberturas de capital nesse período, 20 foram de empresas da construção civil (no nosso caso edificações) e mais 16 *follow-on*. Ainda na atividade imobiliária, porém fora do escopo de trabalho estão 9 aberturas de capital de empresas que fazem exploração de imóveis, principalmente de shopping centers. Esse dado mostra como a atividade imobiliária teve destaque no período recente de aberturas de capital no Brasil.

Tabela 1 - Número de IPOs e Follow-On (2004-2017)

Segmento	IPOS	Follow-On
Construção Civil (eific)	20	16
Bancos	13	8
Alimentos	10	-
Energia Elétrica	9	13
Exploração de Imóveis	9	13

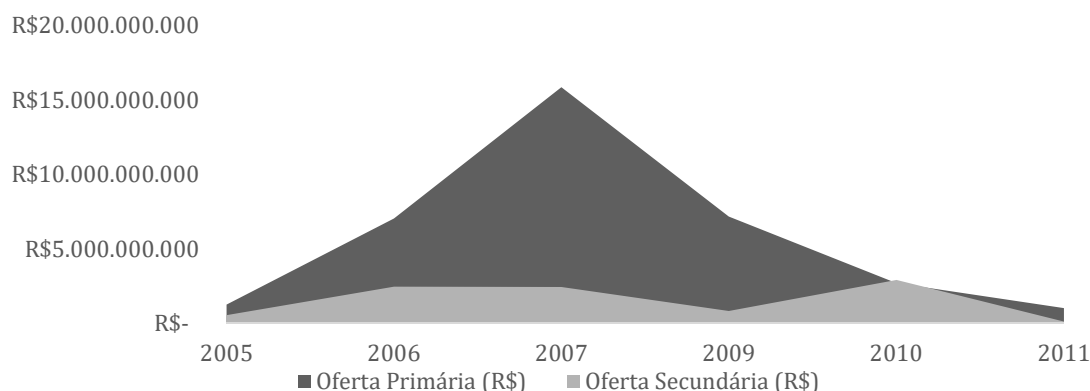
¹ Apesar de basear nos trabalhos desenvolvidos por essa perspectiva que foi citada, acredita-se que para o setor imobiliário devem ser feitas as necessárias mediações, uma vez que, apesar de também ser uma atividade não-financeira, o acesso ao mercado de capitais fez com que as estratégias dessas caminhasse no sentido oposto ao colocado pelos autores. Isto é, passaram a ampliar seu escopo, aumentando de tamanho e atuando tanto em diversas áreas do país como em diversos nichos de mercado. Portanto, parte da hipótese desse trabalho é que para renumerar esses novos agentes foi necessário expandir os negócios imobiliários na lógica crescer-endividar-distribuir.

Serv. Méd. Hospit., Análises e Diagnósticos	7	-
Programas e Serviços	6	1
Serviços Educacionais	6	6
Exploração e/ou Refino	5	1
Serviços Financeiros Diversos	5	2

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da BM&FBovespa

Já o gráfico 1 mostra a evolução dos recursos captados via emissões de ações tanto primárias (novas ações destinadas a novos acionistas potenciais com aumento de capital nas empresas) como secundárias (cotas já existentes destinadas apenas a acionistas sem aumentos de capital nas empresas). Como pode-se ver, o pico de captação de recursos via emissão de ações ocorre em 2007 quando chega a quase 16 bilhões em termos de oferta primária. A partir daí reduz-se substancialmente a captação no mercado acionário findando em 2011 com pouco mais de 1 bilhão entre ofertas secundárias e primárias.

Gráfico 1 – Oferta Primária e Secundária Construção Civil (2005-2011). (Em R\$ corrigido IPCA)



Fonte: elaboração própria a partir de dados da BMFBovespa

Como pontuou Fix (2011), a abertura de capital e as seguidas emissões de ações trouxeram para dentro da gestão dessas empresas novos atores, como os investidores institucionais de origem estrangeira. Rufino (2012), Shimbo (2010) e Fix (2011) também discorrem sobre como a abertura de capital alterou os negócios da incorporação imobiliária e suas estratégias. Por hora carecemos de elementos para afirmar que as colocou em uma visão curtoprazista, no entanto, liquidar produtos no dia do lançamento (reduzindo o tempo de rotação do capital) foi meta central das áreas de incorporação e vendas. Além disso, essas empresas abrigaram dentro das estruturas, até então dominadas por engenheiros, os administradores financeiros gerando conflitos internos na gestão do negócio. Também decorre que essas empresas tiveram que arcar com os anseios colocados pelos acionistas.

A frase a seguir de Elie Horn, fundador da empresa Cyrela são esclarecedoras quanto ao tema abordado: "O bom do IPO é que você vê um dinheiro que nunca viu, mas o ruim é que passa a ser escravo do mercado".(Época Negócios 13/11/2014). Apesar das críticas colocadas pelo incorporador, no plano dos negócios os recursos captados no mercado acionário proporcionaram um crescimento excepcional para as empresas. A grande maioria com alcance regional restrito ao sudeste expandiu-se geograficamente e houve inclusive tentativas de internacionalização, e não apenas isso.

Outro fato desse momento foi a diversificação de produtos, ou seja, as empresas passaram a ofertar às mais diversas faixas de renda, especialmente o segmento econômico que foi turbinado com recursos do programa Minha Casa, Minha Vida a partir de 2009. A formação dos *landbanks* com recursos captados no mercado acionário assegurou a essas empresas reserva de mercado em determinadas praças e garantia de produção por vários anos. Para muitos autores, esses movimentos implicaram na reestruturação dos negócios imobiliários no Brasil.²

Apesar desse movimento de crescimento a partir de 2011 ocorreu estancamento dos recursos captados via emissão de ações e a redução paulatina da atividade imobiliária sobretudo no ano seguinte (PENHA FILHO e MIOTO, 2017). A partir daí houve alterações na dinâmica colocada pós abertura de capital, como exemplo pode-se citar o fechamento de capital de algumas e a decretação de falência da construtora que era considerada a maior do país. Esses eventos acentuam-se a partir de 2015 quando o país abarca em uma crise econômica e política de grande magnitude.

A partir desse contexto, pós abertura de capital, busca-se, entender como se deu a estrutura de financiamento das empresas de capital aberto pós-2010, ou seja, quais as fontes de recursos e que tipos de capitais financiam a atividade de edificações no Brasil. Em outros termos, qual a estrutura de capital dessas empresas? Para tanto, utilizaremos índices de endividamento, alavancagem, estrutura do passivo, dentre outros a partir da mediana de todas as empresas do setor listadas na Bovespa e situadas no Novo Mercado. O olhar pretendido nesse trabalho é setorial não individualizando por empresa. Os dados são dos Balanços Patrimoniais e dos Demonstrativos de Resultado de Exercício divulgados e compilados pelo sistema Economática.

Para os propósitos descritos, além dessa introdução e contextualização, o artigo segue em mais três seções e as considerações finais. A primeira faz uma revisão geral das teorias da estrutura de capital e de financiamento situando o leitor no debate sobre essa temática no interior da teoria econômica e das finanças. A segunda seção trata dos sistemas financeiros e das fontes de recursos destinadas ao financiamento imobiliário no Brasil. A terceira e última seção mostra o padrão recente do endividamento e do financiamento das empresas de capital aberto do segmento de edificações entre 2010 e setembro de 2017 pautado pela descrição dos dados e das perguntas que eles levantam, criando assim uma agenda de pesquisa sobre o tema.

2. Estrutura de Capital e Financiamento: as diferentes abordagens teóricas

O estudo sobre como as empresas não financeiras financiam suas atividades produtivas abarca os campos teóricos da economia e da administração financeira. Tratam-se de abordagens cujo propósito é compreender quais os aspectos macroeconômicos e microeconômicos implicam no ambiente decisório de endividamento das empresas. O interesse por esse campo de pesquisa dentro dessas áreas surgiu inicialmente na década de 1950. O estudo pioneiro de como as empresas financiam seus investimentos, quais os meios para isso e as implicações para as estratégias internas foi o de Merton Miller e Franco Modigliani em 1958 no artigo "*The Cost of Capital Corporate Finance and Theory of Investment*".

Partindo das premissas da economia neoclássica como concorrência perfeita, perfeitas condições de acesso a informações e ausência de custos de transação, o Teorema Modigliani

² Ver Lencioni (2014) e Pereira et. al (2011).

- Miller argumenta que as fontes de financiamento de uma firma não têm relevância para formação do investimento. Para os autores, esse era ditado exclusivamente pelas variáveis reais da economia como produtividade, demanda e progresso técnico. No fim, a conclusão dos autores seguiu a direção de que a estrutura de capital das empresas é irrelevante para sua gestão interna e para a formação de investimentos (ALMEIDA *et al* , 2013).

Citando o economista Joseph Stiglitz, Almeida *et al.* (2013) pontuam que um trabalho que considerou irrelevante a maneira como as empresas financiam seu investimento foi capaz de despertar a pesquisa acadêmica sobre o tema. A partir de Modigliani e Miller uma série de trabalhos objetivaram refutar o teorema proposto pelos autores além de entender a estrutura de capital das empresas e como isso interfere na administração financeira interna. De acordo com os autores os trabalhos seguintes foram embasados em pressupostos teóricos como: mercados imperfeitos, custos de agência e de transações, possibilidade de falência, aquisições hostis (*takeover*), estruturas do sistema financeiro. Com isso lançaram-se para entender as implicações da estrutura de capital das empresas não apenas pela ótica interna dessas mas como influenciam o crescimento das economias nacionais.

A relevância da dimensão financeira abriu uma ampla discussão sobre qual seria a estrutura ótima de capital para as empresas e os fatores que a condicionariam. Surgiu um extenso conjunto de estudos teóricos e empíricos, com firmas individuais e agregadas, sobre as estruturas de capitais das corporações. (ALMEIDA, *et. al* , 2013: 18)

Seguindo na abordagem das relações entre investimento produtivo e fontes de financiamento é relevante considerar a formulação de Myers (1984), que abre espaço para uma linha de argumentação baseada nos *trade-offs* envolvidos na escolha de determinadas fontes de financiamento. Denominada *pecking order theory of finance* esta considera que as companhias buscam as fontes de financiamento levando em consideração os custos e os riscos envolvidos. Para Myers (1984) as empresas preferem financiar seus investimentos a partir da seguinte ordem: lucros retidos em primeiro lugar, ou seja, há preferência por utilizar recursos próprios ao invés de fontes externas. A segunda modalidade de financiamento desejada é a do endividamento bancário e, por último, as emissões de ações. Tavares (2008) argumenta que as pesquisas baseadas na teoria da hierarquia das fontes de financiamento entendem que a estrutura de capital é essencial para determinação do investimento e provoca alterações nos fluxos de caixa das empresas, no entanto, observam que não há um ponto ótimo nos balanços das empresas na relação entre capital próprio e de terceiros.

Os trabalhos nessa corrente de abordagem pontuam que no geral as empresas mantêm uma estrutura de capital semelhante ao do setor em que atuam e o endividamento é orientado por custos de captação, instrumentos financeiros disponíveis, riscos associados, benefícios tributários dentre outros fatores. Para Fonseca (2015), a teoria do *pecking order*, em breves palavras, considera que a estrutura de capital das empresas é desenhada conjuntamente com as oportunidades investimento , tanto no presente como no futuro e da capacidade de reter lucros internamente.

Outro modelo difundido na literatura sobre o tema é o dos custos de agência desenvolvido por Jensen e Meckling no artigo "*Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*" em 1976. Os autores debatem nesse trabalho os custos de agência envolvidos no endividamento das empresas e na gestão interna. Os custos de agência se referem aos conflitos que se estabelecem entre o principal e o agente. No caso abordado pelos autores o principal corresponde aos proprietários (acionistas da empresa) e os agentes são os gerentes e diretores. Assim, segundo os autores, "há boas razões para acreditar que o agente nem sempre agirá de acordo com os interesses do principal." (JENSEN e MECKLING , 2008 :89). Dessas divergências os autores pontuam que o principal incorre em

custos de agência que são compreendidos como os custos de monitoramento do agente, dos custos contratuais e residuais.

A raiz dos custos de agência decorre de um ambiente empresarial marcado pela pulverização da propriedade e afastamento do controle implicando na separação entre propriedade e controle. Para eles, o sucesso de uma estratégia com aumento dos lucros seria captado unicamente pelos acionistas enquanto os custos dessa estratégia recairiam sobre os agentes. Assim sendo, não há incentivos para que os gestores adotem uma postura de maximizar o valor da empresa aumentando os ganhos dos acionistas. Isso justificaria a ampliação do endividamento da empresa uma vez que manteria constante a participação dos acionistas e uma parte do fluxo de caixa ficaria engessada para o pagamento de dívida, reduzindo o montante de recursos sob alçada dos executivos. “A dívida serviria, portanto, como um instrumento para mitigar os custos associados ao conflito em questão – custos de agência do capital próprio.” (FONSECA, 2015: 20).

No entanto, como pontua Fonseca (2015), o financiamento via dívida gera um conflito de outra ordem, isto é, os conflitos entre acionistas e credores. Esses orbitam em torno dos custos contratuais estabelecidos entre a empresa e os credores e principalmente os custos de falência. Além disso, os acionistas buscariam utilizar recursos dos credores em projetos de maior risco cujo ônus poderia recair sobre os credores. Nesse sentido os autores consideram que a estrutura de capital ótima para o desempenho das atividades da empresa deve ser aquela que tenha equilíbrio entre os benefícios da dívida e os custos de agência.

Grande parte dessa problemática elaborada pelos autores originará uma corrente teórica de pensamento de gestão empresarial ancorada no princípio de que os rumos da empresa devem ser guiados de modo a “maximizar o valor do acionista” citado na introdução e que tem desdoreamentos para economia real como foi dito. O significado dessa ideia é que, independentemente dos rumos produtivos e financeiros da empresa, seu objetivo maior é o de gerar valor ao acionista. De acordo com Fonseca (2015) é uma visão de governança corporativa de origem anglo-saxônica, outra visão de governança corporativa descrita pela autora é a nipo-germânica que orienta a empresa a buscar o equilíbrio entre os interesses de todas as partes envolvidas (*stakeholders*) e não apenas dos acionistas.

Por fim, uma última abordagem acerca da estrutura de capital das empresas é a que elas escolhem suas fontes de financiamento pelo momento do mercado. Para os teóricos do *market timing* os gestores das empresas optam por determinadas fontes de financiamento, que forem mais apropriadas para o momento. Esse conjunto de teorias sobre a formatação da estrutura de capital das empresas gerou uma série de debates não apenas sobre as concepções teóricas como também de pesquisas empíricas referentes as diferentes estruturas de capital de um mesmo setor como também as diferenças entre países³.

Mesmo não abordando o tema a partir desses conceitos descritos anteriormente pode-se argumentar que dentro da tradição da economia política marxista, pela perspectiva histórica, há trabalhos que abordam a evolução das formas empresariais e dos mercados pela ótica dos capitais que financiam a atividade não-financeira e as implicações da entrada desses capitais. Tanto Hobson (1985) quanto Hilferding (1985) apontam as transformações da grande empresa no começo do século XX e a penetração do capital bancário, capital financeiro e dos financistas na gestão e atuação desses grupos⁴. Nessa abordagem, os autores mostram

³ Tanto Almeida et al (2013) e Fonseca (2015), fazem o estudo da estrutura de capital das empresas brasileiras. Esses autores, citam uma série de trabalhos que seguem a mesma abordagem apesar de algumas distinções metodológicas dentre eles destaca-se : Moreira e Puga (2000), Levini (2001), Singh (1995), Gomes e Leal (2001), Perobilli e Famá (2003) , Brito, Correr e Batistella (2007). Mais recente cita-se Almeida, Novais e Rocha (2016).

⁴ O conceito de capital financeiro é desenvolvido por Hilferding (1985). Para ele este capital surge da penetração do capital bancário na esfera industrial: “Chamo de capital financeiro o capital bancário, portanto o capital em forma de dinheiro que, desse modo, é na realidade transformado em capital industrial.” (HILFERDING , 1985 : 219). Já

como os processos de concentração e centralização descritos por Marx alteram o padrão de atuação das empresas atentando sobretudo para sua estrutura de capital, sem no entanto, utilizar tais termos.

Tavares e Belluzzo (1980) a partir da argumentação desses autores mostram o percurso histórico da formação da grande empresa multinacional norte-americana. Segundo os autores o papel do crédito e a formação das sociedades anônimas é que garantiram a supremacia das empresas desse país durante o século XX. Além do mais, frisam que o surgimento da classe dos financistas, desenvolvido por Hobson, mostra o crescente poder desses na gestão empresarial.

É a medida que o crédito vai se tornando a força vital dos negócios modernos, a classe que controla o crédito vai se tornando cada vez mais poderosa, tomando para si – como seus lucros – uma proporção cada vez maior do produto da indústria.

A predominância do financeiro na organização do capitalismo monopolista apenas demonstra que a autonomização do capital a juros, referida por Marx, acaba se resolvendo no comando sobre o capital produtivo, independentemente da forma particular que esse comando possa assumir ou da forma morfológica que a grande empresa venha a adotar em suas estratégias de expansão (TAVARES e BELLUZZO, 1980 : 4)

A partir da citação pode-se visualizar que por essa tradição do pensamento econômico há frentes analíticas que mostram a transformação das estruturas de financiamento da atividade industrial e suas implicações para as estratégias produtivas adotadas. Portanto, por ser este trabalho exploratório das mais diversas correntes de pensamento sobre a temática é relevante apontar os mais diversos caminhos que a teoria econômica permite para o entendimento da questão posta.

Para os propósitos desse trabalho frisa-se, conforme estabelecido por Tavares (2008), que a escolha das fontes de recursos para financiar as atividades das empresas seguem seis pontos principais : i) oportunidade de crescimento, ii) prevalência de ativos tangíveis dados como garantia, iii) tamanho da empresa, iv) rentabilidade esperada do investimento , v) riscos envolvidos na execução do investimento e vi) custos envolvidos na captação.

3. Sistemas Financeiros e Financiamento da Produção Imobiliária no Brasil

A forma como a indústria financia seu crescimento e seus investimentos depende de como o sistema financeiro está estruturado, em outras palavras, como a forma desse sistema permite captações no mercado de capitais , no sistema bancário ou ambos. Para Zysman (1983) há três formatos de sistemas financeiros predominantes nos países centrais importando a presença relativa desses três sistemas no sistema financeiro como um todo. Assim, “Capital market and loan market are alternative sources of funds for all companies.” (ZYSMAN , 1983 : 60)

O primeiro sistema é o *capital market based financial system* , isto é , sistema financeiro de financiamento assentado no mercado de capitais. Nesse sistema as empresas privilegiam a emissão de ações e bônus como forma de financiar seus investimentos. Nesse sistema,

o papel dos financistas na grande empresa é abordado no capítulo X da obra “A evolução do capitalismo moderno” de John Hobson.

predominante nos EUA e Inglaterra as ações e bônus são ofertadas diretamente pelo agente que tomará esses recursos estando o sistema bancário especializado na concessão de crédito de curto prazo. Almeida *et. al* (2013) citando o referido autor destacam que nesse sistema Estado, empresas e bancos situam-se em esferas diferentes e agem de forma mais autônoma.

Já o segundo sistema financeiro, *credit based financial system*, os preços são fixados pelo Estado, ou seja, o Estado regula o mercado de crédito e, com isso, há um vínculo mais forte entre bancos, Estados e empresas devido os empréstimos de longo prazo. Nesse sistema, predominante em países como França, Japão e Itália, os credores possuem maior poder de controle sobre as empresas e o Estado atua como o corretor das fragilidades do sistema.

Para resumir o segundo modelo, o crédito ampliado pelas instituições torna-se o pivô principal do sistema de financiamento das empresas, sendo o governo atraído para apoiar o sistema e fazer as escolhas administrativas sobre alocação. O papel do governo é aparentemente compensar a fragilidade existente no sistema financeiro privado (ZYSMAN, 1983, 71-72, *apud* ALMEIDA, *et. al*, 2013 : 20 tradução dos autores).

O terceiro e último sistema financeiro descrito por Zysman (1983) é também denominado de *credit based financial system*, no entanto, os preços são fixados pelas instituições financeiras privadas com um poder de mercado sendo pouco dependentes do Estado. Nesse sistema estariam os países como Alemanha e Suécia. Almeida *et al* (2013) discutindo a taxonomia proposta por Zysman (1983) argumentam que para esse autor o segundo e o terceiro caso são originários de países com industrialização tardia enquanto o primeiro de industrialização originária. Tal correlação existe, pois, no segundo e no terceiro caso há maior alcance do Estado em interferir no sistema financeiro via uma política industrial ou econômica. Já no que se refere ao sistema baseado no mercado de capitais os autores destacam a necessidade de um mercado secundário para ampliar a liquidez dos papeis e permitir que seu portador não tenha que ficar com este até a maturação do investimento.

Portanto, os países em que predominam os mercados baseados em crédito a estrutura de capital das empresas seria alavancada, uma vez que há grande presença de capital de terceiros, enquanto o contrário ocorre em países onde predominam o sistema baseado no mercado de capitais. Eles ainda argumentam que a discussão sobre esse tema não está mais no plano da formatação dos sistemas financeiros, mas sim quais as vantagens e desvantagens de financiar a atividade industrial por uma dessas formas e quais são os instrumentos disponíveis em cada país, em suas palavras “quão diversificados” são esses sistemas financeiros.

Olhando o financiamento da atividade empresarial de construção e incorporação imobiliária pode-se argumentar que há um sistema baseado no mercado de capitais, permitindo as empresas ofertarem ações e debêntures na bolsa de valores ou mesmo atuar por meio do Sistema Financeiro Imobiliário, criado nos anos 1990 com objetivo de induzir outras fontes de financiamento no setor. Os principais produtos financeiros disponíveis para os empresários da construção são os Fundos de Investimento Imobiliários (FIIs) onde os recursos das cotas podem ser utilizados para financiar a construção de imóveis comerciais ou residenciais bem como pode ter em seus portfólios ações de companhias ou Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs).

Sobre esses últimos, é importante considerar que algumas empresas do setor emitem certificados lastreados em dívidas de seus clientes, esse tipo de produto financeiro constitui em um título de crédito emitido por uma empresa securitizadora. Algumas construtoras, como a Cyrela e a PDG possuem em suas estruturas companhias securitizadoras para emitir CRIs lastreados em créditos imobiliários. Tanto as cotas dos FIIs como os CRIs, podem ser comercializadas em nos mercados secundários. O desenvolvimento das estruturas que dão

suporte a esses títulos garante maior liquidez a seus portadores. Ainda há as Cédulas de Crédito Imobiliário (CCI) que diferentemente dos CRIs não se constituem em títulos mobiliários, mas representam uma dívida imobiliária e podem ser objeto de lastro para os CRIs. Há no SFI outros arranjos de produtos que, no entanto são permitidas as emissões outras instituições que não as empresas do setor (ROYER, 2009).

Já no âmbito do mercado de crédito existe no país o Sistema Financeiro Habitacional (SFH), criado durante o regime militar que conta a participação de recursos do Sistema Brasileiro de Empréstimos e Poupança (SBPE) e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Trata-se de uma combinação de recursos privados captados via cadernetas de poupança e fundos semi públicos como o FGTS. Esse sistema é um o principal alicerce do financiamento habitacional no país sendo a participação do Estado fundamental para seu funcionamento. Outra linha de financiamento é por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) que apoia a construção de infraestrutura urbana em determinados produtos imobiliários.

4. Padrão de Financiamento das Empresas do setor de Edificação (2010-2017)

Como colocado na introdução desse trabalho diversas empresas do setor de edificações no Brasil buscaram na emissão de ações um meio de captar recursos para suas expansões. Esse fenômeno de grande relevância para dinâmica imobiliária nacional não teve precedente histórico similar isso porque, mesmo as empresas de grande porte mantinham suas estruturas de propriedade calcadas nas famílias dos proprietários. De acordo com Fix (2011) “A constituição de grandes empresas de capital aberto e propriedade relativamente pulverizada, por meio de uma sequência de fusões e aquisições de antigas empresas de estrutura familiar, é emblemática das mudanças em curso.” (FIX, 2011 : 220).

A questão que se coloca no debate proposto nesse trabalho é entender quais as fontes de financiamento da atividade que sucederam esse período de abertura de capital. Ou seja, como se manteve a estrutura de capital dessas empresas frente as mudanças provocadas pela aproximação dessas com o mercado acionário.

Para discutir essa temática, entender o financiamento das empresas e levar a discussão para o plano produtivo, o caminho a ser percorrido é através de índices desenvolvidos por meio de dados do balanço patrimonial a partir da mediana do setor. Também será utilizado dados medianos relativos ao endividamento para mostrar a evolução desses.

Para construção desses índices o trabalho foi apoiado por outros trabalhos que seguiram tal metodologia para outros ramos não financeiros. São eles, Borghi (2013), Loral (2016), Assaf Neto (2017) e Tavares (2008), sendo apenas esse último relativo ao segmento de edificações. Para construção desses dados não há um padrão ou forma adotada universalmente na literatura, a escolha é particular dos autores e segue de acordo com os objetivos próprios de cada pesquisa. Como pontua Assaf Neto (2017)

(...) a análise de balanços é uma arte, pois, apesar das técnicas desenvolvidas, não há nenhum critério ou metodologia formal de análise válidos nas diferentes situações e aceitos unanimemente pelos analistas. Dessa maneira, é impossível sugerir uma sequência metodológica ou instrumental científico capazes de fornecer diagnósticos sempre precisos das empresas. (ASSAF NETO, 2017 : 47)

O horizonte temporal dos dados inicia-se em 2010 com término em setembro de 2017. Entre 2010 e 2016 os dados estão consolidados para todo exercício social da empresa (365 dias com fechamento em 31 de dezembro do ano) já em 2017, por ainda não haver os dados consolidados para o ano utiliza-se a consolidação até setembro de 2017, podendo não corresponder a realidade final do ano. Além disso, todos os dados foram corrigidos pelo IPCA. Assim sendo, o trabalho utiliza os seguintes dados e indicadores:

1) Estrutura de Capital: mostra os percentuais de cada uma das fontes de recursos da empresa, ou seja, qual a participação dos recursos próprios (patrimônio líquido) e os de terceiros (passivo total = circulante + exigível a longo prazo). Varia de 0 a 1.

2) Alavancagem: esse índice mostra qual a relação entre capital de terceiros (passivo total = circulante + exigível a longo prazo) sobre os recursos próprios (patrimônio líquido). Esse dado mostra o grau de endividamento da empresa e sua exposição financeira. Quanto maior esse número, maior é o endividamento da empresa e maior é a participação de recursos de terceiros.

3) Dependência Financeira: é a relação entre o passivo total (passivo circulante + exigível a longo prazo) e o total de fontes de financiamento (passivo total e patrimônio líquido). Esse dado complementa o dado da alavancagem e quanto maior ele for maior é a participação de capital de terceiros no financiamento de ativos. Varia de 0 a 1.

4) Passivo Oneroso: aponta qual a participação relativa dos empréstimos e financiamentos no total de pagamentos da empresa, quanto maior esse número, maior é a parcela de recursos consumidos para pagamento de obrigações. Dado pela relação empréstimos e financiamentos de curto e longo prazo sobre o passivo total (circulante + exigível a longo prazo). Varia de 0 a 1.

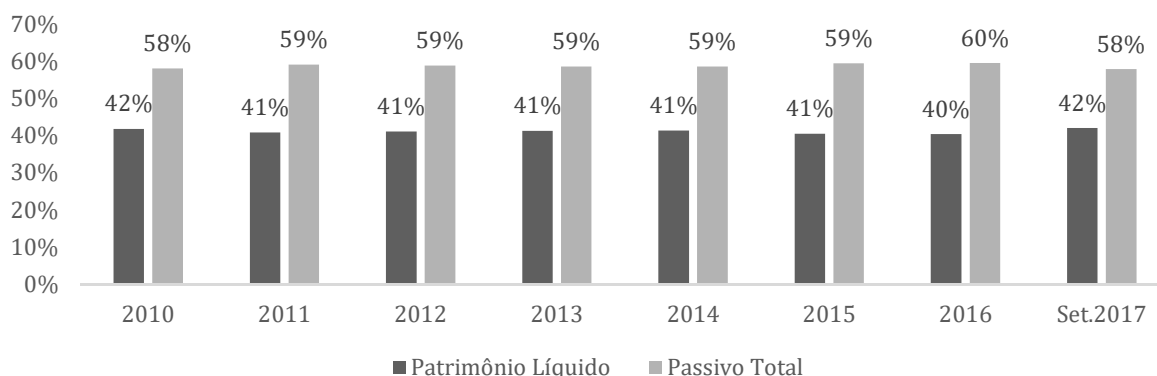
5) Qualidade do Passivo Oneroso: mostra qual é o peso das obrigações de curto prazo e de longo prazo sobre o total de financiamentos.

6) Liquidez Geral: é a relação entre o ativo total (ativo circulante + realizável a longo prazo) e o passivo total (passivo circulante + exigível a longo prazo). Esse índice aponta para capacidade de pagamento da empresa de suas obrigações no longo prazo. Quando menor que 1 significa que a empresa pode passar por dificuldades financeiras.

7) Evolução do endividamento: evidencia a evolução dos recursos dispêndidos em empréstimos e financiamentos de curto e longo prazo bem como pagamento de debêntures no curto e no longo prazo. A partir desse dado pode-se ver a preferência das empresas por uma determinada fonte de financiamento.

8) Evolução das despesas financeiras e de dividendos: mostra a evolução dos gastos com pagamentos financeiros, principalmente juros, e o pagamento de dividendos, ou seja, recursos pagos aos acionistas.

Gráfico 2 – Estrutura de Capital Mediana do Setor (% de cada fonte de recursos)

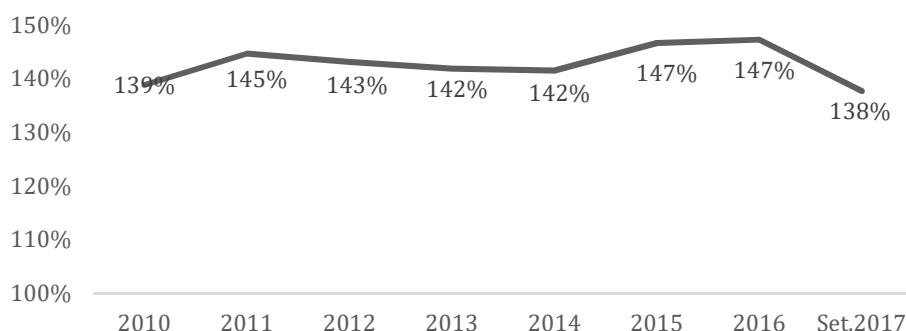


Fonte: Elaboração Própria a partir de dados da Economática

Atentando primeiramente a estrutura de capital mediana do setor destaca-se que entre 2010 e setembro de 2017, houve um padrão que se estende durante todo o período. Ou seja, há maior participação relativa de capital de terceiros (passivo circulante + exigível de longo prazo) em comparação com o capital próprio. As participações variam de 58% a 60% de capital de terceiros e de 42% a 40% de capital próprio. Esse dado indica que mesmo aumentando seus recursos próprios com a abertura de capital e os sucessivos *follow-on* , as empresas do setor se endividam além de seus recursos próprios. Esse fato fica melhor ilustrado pelo dado da alavancagem das empresas medido pela relação Passivo Total/Patrimônio Líquido no gráfico 3.

Como já apontado anteriormente, a participação de recursos de terceiros no total de recursos das empresas excede o de capital próprio, isso indica que essas empresas são alavancadas. De acordo com os dados do gráfico 3, no geral, os recursos de terceiros excedem em aproximadamente 1,4 dos recursos próprios das empresas. Isso significa que para R\$1 de capital próprio há R\$1,4 em dívidas. Após uma subida de 6% entre 2010 e 2011 nos anos subsequentes há uma desalavancagem no setor, aumentando em 2015 e 2016, período de grande desaceleração da atividade imobiliária que pode ter acarretado em uma deterioração da situação financeira. Apesar de haver uma redução da alavancagem entre 2016 e 2017, esse dado pode ter alterações já que não é consolidado para o ano todo.

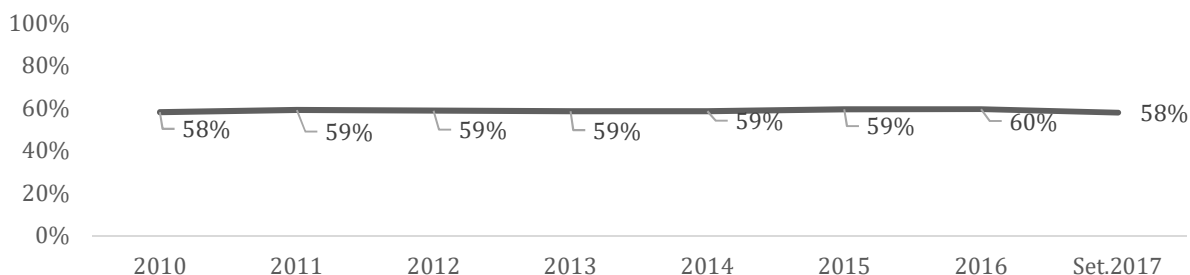
Gráfico 3 – Alavancagem (2010/2017)



Fonte: Elaboração Própria a partir de dados da Economática.

Complementarmente ao dado da alavancagem, considera-se relevante também o dado da dependência financeira para frisar que a participação de recursos de terceiros é um dos pilares da promoção imobiliária. No gráfico 4, pode-se ver que o padrão é uma relação de aproximadamente 60% de participação de capital de terceiros sobre o total das fontes de financiamento (passivo total + patrimônio líquido). Indica, portanto, que 60% dos investimentos da empresa são financiamento com recursos de terceiros, principalmente empréstimos e financiamentos e 40% com recursos próprios.

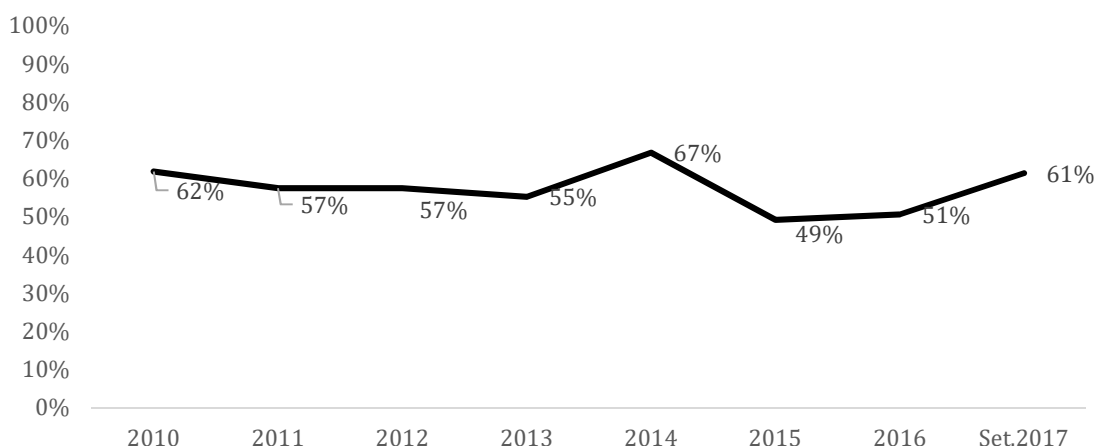
Gráfico 4 – Dependência Financeira (2010/2017)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Económica.

O gráfico 5 mostra o dado do passivo oneroso, ou seja, esse dado é necessário para separar qual é a parcela de passivo que corresponde ao pagamento de empréstimos e financiamentos separando daqueles gastos relativos a salários e ordenados, impostos, entre outros chamado de passivo de funcionamento. Os dados mostram que mais da metade do passivo da empresa é relativo ao pagamento de empréstimos e financiamentos, corroborando com a ideia que a participação de recursos de terceiros é essencial para dinâmica dessas empresas.

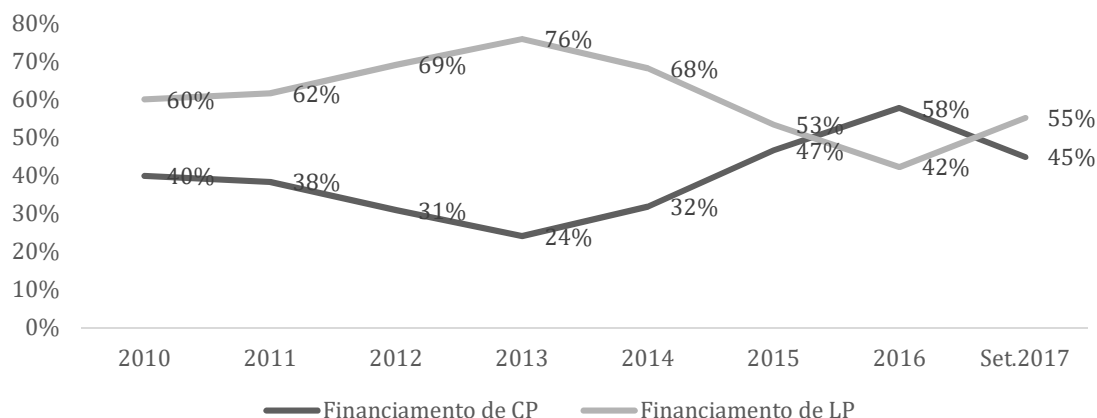
Gráfico 5 – Passivo Oneroso (2010/2017)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Económica.

Do passivo total, cumpre pontuar qual é a data de liquidação dessas obrigações atentando qual a qualidade dessa dívida, isto é, se de curto ou de longo prazo. A maior concentração dessas responsabilidades no curto prazo indica uma maior exposição da firma frente suas obrigações, mas por outro leva a crer que a concentração desses pagamentos no curto prazo indica uma visão curtoprazista da atividade imobiliária. Ou seja, a realização de lucros em um curto prazo de tempo para o pagamento dessas obrigações. Outra questão que deve ser considerada é em relação ao prazo de empréstimos concedidos a essas empresas, sendo também essa variável dependente do sistema bancário e também a liquidação dessas obrigações.

Gráfico 6 – Qualidade do Passivo Oneroso (2010/2017)

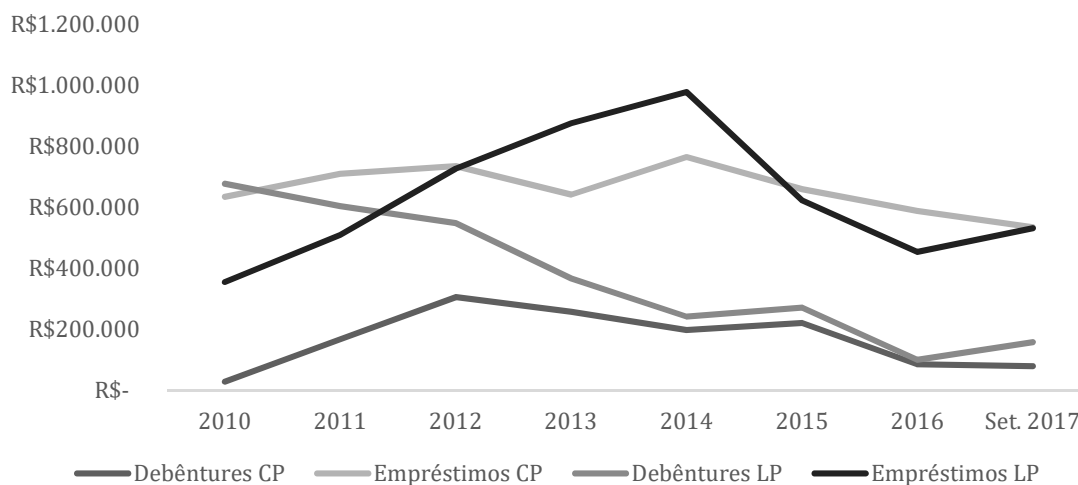


Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Economática.

A partir do gráfico 6, nota-se um crescimento da dívida de longo prazo em 2011, indicando projeções de crescimento para essas firmas no longo prazo. No entanto, essa tendência inverte-se a partir de 2014, apontando uma retração da visão de longo prazo (de expandir as operações) dado que a partir desse ano há o início dos processos que culminarão na crise econômica brasileira dos anos seguintes. Com a inversão das curvas, aumenta a concentração do endividamento de curto prazo puxado tanto pelo pagamento das obrigações assumidas ao longo do período anterior como pela redução da visão de longo prazo dessas empresas decorrente da piora da atividade econômica nesse período. Em 2016 o predomínio de dívidas de curto prazo em comparação com as dívidas de longo prazo aponta para uma piora da qualidade da dívida dessas empresas.

O volume mediano recursos captados pelas empresas do segmento de incorporação é visto pelo gráfico 7. Nesse dado pode-se ver a preferência das empresas primeiramente pela emissão de debêntures indicando inicialmente uma escolha de financiamento por meio da emissão de dívidas no mercado de capitais e, em anos seguintes, há o aumento do volume de recursos captados no sistema de crédito comandado pelo setor bancário.

Gráfico 7 – Evolução do Endividamento (2010/2017) Corrigido IPCA (Em milhares de R\$)



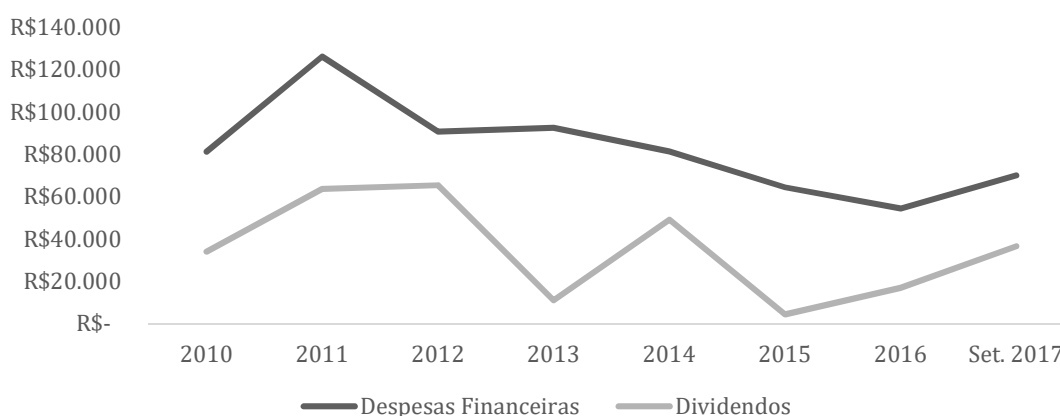
Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do Economática.

Dos dados apresentados no gráfico 7, nota-se que em 2010, houve maior captação de recursos no mercado de capitais coma emissão de debêntures. A mediana do volume de recursos colocados no balanço, na rubrica debêntures de longo prazo, era de aproximadamente 678 milhões de reais contra 635 milhões de reais dos empréstimos de curto prazo, segundo colocado. Já os empréstimos de longo prazo e das debêntures de curto prazo correspondiam a uma mediana de 356 milhões de reais e 30 milhões de reais respectivamente⁵. Desse modo, pode-se argumentar que em 2010 as empresas projetavam um crescimento de longo prazo em suas operações captando recursos no mercado de capitais algo que inverte a partir de 2012, a partir daí os empréstimos de longo prazo assumem a principal forma de captação de recursos por parte das empresas.

Esse fato deve ser encarado também pela política de redução de juros empreendida pelo governo Dilma Rousseff. Ao pressionar a baixa das taxas de juros dos bancos públicos o ambiente de custo tornou-se favorável a aquisição de crédito no sistema bancário. Essa pode ser uma das explicações para essa inversão nas curvas dos financiamentos de longo prazo. Chama atenção também a tendência dos empréstimos de curto prazo: esses variam em torno de uma média de 650 milhões de reais ao longo de todo período. Esse fato corrobora com a ideia de que as construções e o capital giro das empresas são financiadas com esses recursos. Enquanto que os empréstimos de longo prazo podem ser interpretados como uma visão de expansão dos negócios, processo que se inicia com a abertura de capital dessas empresas. Aparentemente esses dados remetem a uma dupla visão sobre os rumos dessas empresas, tendências que impactam diretamente no meio urbano: formar *landbanks* e acelerar a rotação do capital com as vendas mais rápidas dos produtos já lançados para arcar com os financiamentos de curto prazo.

Ainda sobre o endividamento dessas empresas, o gráfico 8 mostra a evolução mediana dos dispêndios realizados para pagamentos de credores (juros) e acionistas (dividendos), buscando comparar a extração de recursos da atividade imobiliária para outras formas de capital.

Gráfico 8 – Evolução das despesas financeira e dos dividendos (2010/2017) Corrigido IPCA (Em milhares de R\$)



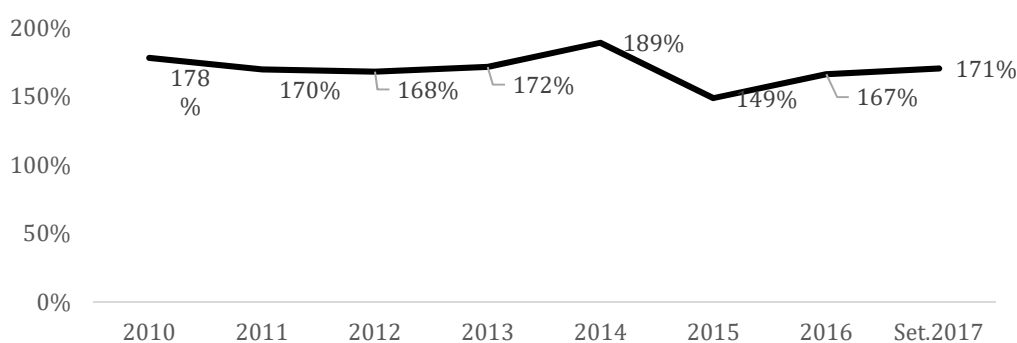
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Economática.

⁵ Cabe considerar que a emissão de debêntures não foi realizada por todas as empresas listadas, apesar da maioria lançar nesse tipo de endividamento.

A partir do gráfico 8 , nota-se comparativamente a remuneração dos credores sempre assumiu maior magnitude comparado a dos acionistas. Disso decorre que parte das estratégias assumidas por essas empresas é pautada de acordo com os interesses dos credores mais do que dos acionistas. Apesar do aumento dos pagamentos feitos aos acionistas em 2016 e setembro de 2017 não são todas as empresas que estão pagando dividendos. Em 2016 foram 11 empresas que pagaram dividendos e em 2017 apenas 5. Isso de um total de 18 empresas que atualmente possuem capital aberto.

Por fim, o gráfico 9 de liquidez geral, mostra que apesar de haver um elevado grau de alavancagem e da piora dos prazos de vencimento das dívidas, no geral as empresas possuem condições de arcar com seus compromissos. De acordo com ASSAF NETO (2017) a liquidez geral expressa a relação entre a dívida da empresa e seus ativos dessa forma mostra a solvência da empresa e sua capacidade de honrar os compromissos assumidos. No geral nota-se que apesar do arrefecimento da atividade imobiliária e a debilidade financeira de algumas empresas, inclusive em processo de recuperação judicial, há no setor boas garantias para o pagamento de suas dívidas.

Gráfico 9 – Liquidez Geral (2010/2017)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Economática.

Esse fato pode ser melhor elucidado pela análise dos ativos dessas empresas, fato que vai além dos objetivos propostos nesse trabalho. Com esses dados expostos anteriormente, pode-se inferir que mesmo capitalizadas com a abertura de capital e as seguidas rodadas de novas emissões de ações, essas empresas apoiaram o financiamento de sua produção principalmente no endividamento hora no mercado de capitais hora no sistema bancário.. Para expandir a argumentação faz-se necessário utilizar outros dados sobre o tema e também comparar esse segmento com os demais setores não financeiros da economia brasileira. Mas até onde permite chegar esse trabalho infere-se que há um papel central para dinâmica dessa atividade o mercado de crédito bancário. Essas e outras considerações aprofundam-se nas considerações finais do trabalho.

5. Considerações Finais

Apesar de ter escolhido nas seções iniciais desse artigo chamar atenção para a ampla bibliografia referente ao tema das estruturas de capital e dos sistemas de financiamento das atividades empresariais, o objetivo central aqui proposto foi discutir e tentar buscar elementos para compreender os meios de financiamento das empresas do segmento de edificação de capital aberto no Brasil. Trata-se de um universo restrito a 20 empresas (atualmente em 18) mas que tem relevância significativa para os negócios imobiliários. A partir dos padrões encontrados, a pesquisa a ser desenvolvida em outros meios levanta a discussão

sobre a dinâmica interna de acumulação dessas empresas e seus possíveis desdobramentos para o meio urbano. Portanto, o trabalho aqui por hora mais descritivo levanta hipóteses e questões a serem debatidas e destrinchadas em trabalhos futuros, criando assim uma agenda de pontos a serem debatidos.

Por um lado os dados mostram que mesmo capitalizadas com recursos oriundos da abertura de capitais essas empresas mantêm um padrão de avalacagem. Ou seja, decorre que a continuidade da atividade depende do setor bancário: daí pode-se entender esse fato pela existência de um sistema próprio de financiamento habitacional (SFH) que garante acesso a recursos do sistema bancário. No entanto observou-se em 2010 a captação de recursos via emissão de debêntures, portanto, mais no mercado de capitais do que em qualquer outra modalidade de endividamento bancário. A inversão pode ser entendida pela mudança do patamar de taxas de juros praticadas no país.

Entende-se que a participação do capital de terceiros na estrutura das empresas é fundamental para a dinâmica de acumulação isso evidencia o que já foi apontado em outros trabalhos de que grande parte dos recursos dos IPOs foram canalizados para a formação de *landbanks*. Por outro lado, abre espaço para o questionamento do direcionamento dos lucros auferidos na atividade. Ou seja, sendo parte expressiva da dinâmica interna dessas empresas alimentada por capital de terceiros, qual é o direcionamento dos lucros internos acumulados?

Outro ponto da discussão aqui aventada é em relação ao horizonte temporal dos recursos captados de terceiros. Frisou-se anteriormente que há um crescimento dos recursos de longo prazo fato revertido quando há o aguçamento da crise econômica e política do país. No entanto, o horizonte de longo prazo mostra que essas empresas seguiam em uma toada de crescimento a longo prazo visando expandir seus mercados com a formação de bancos de terras. Já a permanência em um determinado patamar dos empréstimos de curto prazo, indicam que esses recursos sirvam de suporte a atividade de construção, implicado dessa forma em uma aceleração da rotação do capital com a redução do tempo de realização da mercadoria para pagamento de seus compromissos.

Esse caminho do horizonte temporal dos empréstimos captados leva a possíveis entendimentos dos rebatimentos dessas estruturas financeiras sobre o meio urbano. Esses fatos são melhores evidenciados pela exposição também dos ativos das empresas que em conjunto apontam para a dinâmica de acumulação dessas empresas, permitindo uma leitura sobre seus desdobramentos nas cidades.

Como os dados apontam que esse segmento é dependente do setor bancário para seu dinamismo interno e, dadas as características do setor bancário no Brasil há que se considerar nessa hipótese a relevância que assume o Estado em conduzir e estimular esse setor econômico.

Por fim, o padrão de financiamento e de endividamento aqui brevemente levantado, suporta a hipótese de trabalho defendida de que a aproximação entre o mercado de capitais, com a abertura de capital dessas empresas, leva a uma dinâmica interna no sentido de crescer (expandir) – endividar – distribuir, que vai em sentido oposto ao abordado em parte da literatura sobre o papel dos mercados financeiros na gestão das empresas não financeiras levantado de forma breve na introdução. O percurso metodológico passa pelo entendimento do financiamento e até onde chega-se o trabalho há evidências de que a utilização do sistema bancário de crédito é fundamental para a continuidade da dinâmica desse segmento.

Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, et al.. Padrões de financiamento das empresas: a experiência brasileira. Em: Cintra, M. A.; Silva Filho, E. B. (org). **Financiamento das Corporações. Perspectivas do Desenvolvimento brasileiro**. Brasília, IPEA, 2013.
- ASSAF NETO, A. **Estrutura e análise de balanços: um enfoque econômico-financeiro**. 11 ed. São Paulo, Atlas, 2017.
- BACIC, M.J. **Fragilidade Financeira e Alavancagem: Uma Aplicação no Segmento das Maiores Empresas do Brasil: 1980-1987**. Dissertação mestrado. IE, Unicamp, 1990.
- BORGHI, R.A.Z. **Economia Financeira e Economia Produtiva. O Padrão de Financiamento da Indústria Automobilística**. Dissertação (Mestrado em Economia). Instituto de Economia – Unicamp, Campinas, 2011.
- FIX, Mariana A. B. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. 2011. 288 p. Tese. (Doutorado em Desenvolvimento Econômico). IE/UNICAMP, Campinas, 2011.
- FONSECA, C.V.C. **A influência da adesão aos níveis diferenciados de governança corporativa sobre a estrutura de capital das empresas brasileiras de capital aberto (2000-2013)**. Dissertação. (Mestrado em Economia). Instituto de Economia – Unicamp. Campinas, 2015.
- JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, n. 4, p. 305–360, 1976.
- LAZONICK, W. e O'SULLIVAN, . Maximizing shareholder value: a new ideology for corporate governance, **Economy and Society**, vol.29 n.1, 2000.
- LOURAL, M. S. **Investimentos industriais no Brasil: uma análise setorial do período 1999-2013**. Tese (Doutorado em Economia). Instituto de Economia – Unicamp. Campinas 2016.
- MOREIRA, M. M.; PUGA, F. P. Como a indústria financia o seu crescimento: uma análise do Brasil pós-plano Real. Rio de Janeiro: BNDES, out. 2000. (**Texto para Discussão**, n. 84).
- HOBSON, J. **A evolução do capitalismo moderno**. São Paulo: Nova Cultural, 1985
- HILFERDING, R. **O capital financeiro**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- PENHA FILHO, C.A. e MIOTO, B.T. Limites da concentração e centralização do capital no imobiliário: um olhar a partir de quatro empresas incorporadoras. In: Encontro Nacional da Associação de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 17, 2017, São Paulo. *Anais Enanpur 2017*. Disponível em: http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%205/ST%205.1/ST%205.1-04.pdf.
- ROCHA, M. A. M. **Grupos Econômicos e Capital Financeiro: Uma história recente do Grande Capital Brasileiro**. Tese (Doutorado em Economia) Instituto de Economia – Unicamp. Campinas, 2013.
- ROYER, L. O. **Financeirização da Política Habitacional: limites e perspectivas**. Tese.(Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – Universidade de São Paulo . São Paulo, 2009).
- RUFINO, M.B.C. **Incorporação da Metrôpole: centralização do capital no imobiliário e nova produção do espaço em Fortaleza**. Tese. (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, 2012.

SHIMBO, L. Z.. **Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro.** (Tese de Doutorado). EESC/USP, junho/2010

TAVARES, M. C. e BELLUZO, L.G. Capital Financeiro e Empresa Multinacional. **Revista Temas**, n. 9 , 1980.

TAVARES, R. **A estrutura de financiamento das empresas brasileiras abertas do setor de construção civil e incorporadoras de empreendimentos imobiliários: um estudo comparativo.** Tese. (Doutorado em Contabilidade). Faculdade de Economia e Administração – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.

ZYSMAN, R. **Governments, Markets, and Growth. Financial Systems and the Politics of Industrial Change.** New York, Cornell University Press, 1983.

FINANCEIRIZAÇÃO E ESTUDOS URBANOS:

OLHARES CRUZADOS
EUROPA E AMÉRICA LATINA

O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) em disputa: pressões sobre o uso de fundos públicos em um contexto de crise institucional

Disputes over the Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS): pressures over the use of public funds in a context of institutional crisis

Adauto Lucio Cardoso, Professor Associado – IPPUR/UFRJ,
adcard.cardoso@gmail.com

Alexandre Yassu, Mestrado – IPPUR/UFRJ,
alesdl@yahoo.com.br

Alice Pina, Doutorado – IPPUR/UFRJ,
alicepina@gmail.com

Luciana Alencar Ximenes, Mestrado – IPPUR/UFRJ,
lualencarximenes@gmail.com

Samuel Thomas Jaenisch Pós-Doutorado – IPPUR/UFRJ,
samueljaenisch@hotmail.com

Resumo

Esta comunicação tem como objetivo apresentar um panorama das disputas recentes travadas no âmbito do Governo Federal pelos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), considerando o contexto institucional instituído no governo de Michel Temer. Trabalhamos com a hipótese de que o fundo vem se distanciando de suas finalidades fundantes – financiamento de políticas de provisão habitacional, saneamento e seguridade social – tendo seus recursos direcionados para outros fins ligados às pressões políticas internas e externas enfrentadas pelo governo federal. A fragilidade da base aliada que dá sustentação ao governo e o crescente nível de endividamento da população seriam dois elementos importantes nesse cenário, relacionado a ações e anúncios recentes envolvendo o fundo: autorização do saque das contas inativas, distribuição dos “lucros”, recursos para quitação de dívidas de financiamento estudantil, empréstimo de capital à Caixa Econômica Federal, dentre outros. Iniciamos com uma reflexão sobre o papel dos fundos públicos frente ao contexto atual de neoliberalização e reescalonamento do Estado, com o crescente conflito entre projetos políticos de caráter redistributivo e privatistas. Em seguida, apresentamos um breve retrospecto dos períodos de governo em que o Partido dos Trabalhadores esteve à frente da Presidência da República, destacando: mudanças na regulação do FGTS, seu uso para o financiamento de grandes programas de investimento, balanço do montante investido, além de seu uso para dar suporte ao processo de financeirização do imobiliário. Após esse retrospecto serão feitas considerações sobre o momento atual de “disputas” em torno do FGTS e algumas reflexões críticas sobre esse processo e os riscos gerados pelos impactos do distanciamento do fundo de suas finalidades primeiras (em especial da produção habitacional para famílias de renda baixa e média), diante do agravamento das desigualdades sociais nas cidades brasileiras

Palavras Chave: Fundo público, política habitacional, financeirização

Abstract

This paper aims to present an overview of recent disputes within the Brazilian government for the Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) resources, considering the institutional context instituted under the government of President Michel Temer. We work with the hypothesis that this fund is distancing itself from its founding objectives – financing social housing, sanitation and social security – and having its resources directed to others purposes related to internal and external political pressures faced by the government. The fragilities of the political coalition that support the government and the increasing level of people indebtedness could be taken as two important elements in this scenario, related to recent actions and announcements involving the fund: inactive accounts withdraw authorization, “profits” distribution, resources to pay off student debts, loan to Caixa Econômica Federal bank, among others. We star with a discussion over the role of public funds in face to the present context of neoliberalization and state rescaling, with the increasing conflict between welfare oriented and market oriented political projects. After that we present a brief retrospective of the Partido dos Trabalhadores government,

highlighting: changes in the FGTS regulation, its use for financing large investment programs, a balance of the invested amount, and also its use to support the housing financialization process. After this retrospective it will be made some considerations over the recent disputes over the FGTS and some critical reflections over this process and the risks generated by the impacts of the detachment from the fund primary purposes (especially the housing production for low and middle income families) in face of the aggravation of social inequalities in Brazilian cities.

Keywords: Public funds, housing policies, financialization

1. Introdução

A presente comunicação apresenta um breve histórico das disputas travadas no âmbito do Governo Federal pelos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) desde a sua criação, com ênfase no contexto de crise política e institucional instaurada após o processo de destituição sofrido pela Presidenta Dilma Rousseff em 2016. Nosso objetivo central está em identificar os principais agentes engajados nessas disputas e as principais decisões tomadas no âmbito das instâncias que regulam o fundo, discutindo seus posicionamentos e os respectivos interesses envolvidos, considerando os possíveis impactos desse cenário sobre as possibilidades de financiamento habitacional no país¹.

O fundo em questão foi criado em 1966 como parte de um amplo conjunto de reformas institucionais implementadas pelos governos militares para reestruturar os órgãos de planejamento urbano e regional do país, ao lado de outras iniciativas como a criação do Sistema Financeiro Habitacional (SFH), do Banco Nacional de Habitação (BNH), do Sistema Brasileiro de Poupanças e Empréstimos (SBPE), além do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). Seu capital é formado a partir de uma contribuição compulsória mensal descontada do salário dos trabalhadores formais, com o objetivo de constituir um pecúlio para uso próprio em situações específicas delimitadas por lei e angariar recursos para financiar a produção habitacional. Consiste em um fundo financeiro para-fiscal que deve por lei direcionar 60% de seu programa de aplicações para investimentos em habitação popular e projetos complementares de saneamento e infraestrutura.

Esse desenho institucional fez com que o fundo se transformasse na principal fonte de recursos para o financiamento e implementação de políticas governamentais de habitação e saneamento. Após um período de relativa instabilidade e reestruturação durante os governos neoliberais da década de 1990 – com grande constrição de recursos para investimento – o fundo voltou a assumir um papel importante, ao ser usado como parte do projeto político desenvolvimentista dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016). Ele ajudou a financiar a dívida pública e foi uma peça fundamental para garantir recursos para os grandes programas de investimento que marcaram os governos do Partido dos Trabalhadores, particularmente após a virada na política econômica ocorrida a partir de 2008. O fundo foi, por exemplo, uma das principais fontes de recurso para garantir os subsídios para o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) e em 2016 chegou a destinar cerca de R\$66 bilhões para investimentos em habitação.

Após a concretização do projeto de *impeachment* em agosto de 2016, as forças políticas que assumiram o governo passaram a dar novos fins aos recursos do fundo visando ampliar seu capital político. A incapacidade do Presidente Michel Temer (2016-2018) em formar uma base de apoio sólida e seu baixo nível de aprovação junto à população, fizeram com que o governo buscasse flexibilizar o uso dos recursos do fundo para dar conta das pressões políticas que se configuravam. Um exemplo disso foi a autorização inédita na história do fundo para saque das contas inativas, visando conter o alto nível de endividamento da população e injetar recursos extraordinários para garantir liquidez na economia. Entre março e julho de 2017 foram sacados mais de R\$ 44 bilhões que beneficiaram perto de vinte e seis milhões de pessoas. Outro exemplo correlato são os debates – ainda inconclusos – sobre a

¹ Esta comunicação é o esforço inicial para sintetizar algumas considerações referentes a uma pesquisa em andamento desenvolvida junto ao Núcleo Rio de Janeiro do INCT Observatório das Metrópoles. Ela faz parte do projeto “Habitação e Direito à Cidade” que integra o programa de pesquisa “As metrópoles e o Direito à Cidade: plataforma de conhecimento, inovação e ação para o desenvolvimento urbano”. Os resultados apresentados ainda são preliminares.

possibilidade de usar o fundo para quitar dívidas do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) de beneficiários inadimplentes. Enquanto no primeiro caso podemos falar em uma mudança que está contida no escopo do fundo e apenas altera possibilidades legais de resgate dos valores depositados para o trabalhador, no segundo caso há um significativo desvio das finalidades do fundo, que não foi criado para financiar a formação universitária da população através de instituições de ensino privadas.

Isso nos leva a considerar dois tipos de disputa pelos recursos FGTS. Um primeiro tipo é aquele que passa por decisões quanto aos usos que estão previstos para os recursos do fundo desde a sua criação. Ela pode se expressar em iniciativas para intensificar ou reduzir os montantes investidos em programas de habitação e saneamento, em direcionamentos para financiar projetos ligados à grupos políticos específicos, na concentração de investimentos em determinadas unidades da federação, em detrimento de outras, ou mesmo na criação de novos mecanismos para aquecer determinados setores da economia. Foi o caso do mercado de capitais. Desde finais da década de 1990 parte dos recursos do fundo vem sendo usada para comprar títulos financeiros de base imobiliária. Várias resoluções do Conselho Curador (órgão colegiado responsável por deliberar sobre seu uso) vem admitindo esse tipo de investimento e atualmente seu patrimônio conta com quase R\$15 bilhões em Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI) e Letras de Crédito Imobiliário (LCI). Um segundo tipo de disputa corresponde a tentativas de direcionar os recursos do fundo para outras áreas alheias aos setores de habitação, saneamento e seguridade social.

Ambos os casos explicitam que a alocação dos recursos não está imune aos interesses políticos expressos em diferentes momentos de nossa história recente. Em contextos de crise isso tende a se acirrar. Foi o caso do uso dos recursos do fundo pelo Presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992) para compor o frágil quadro de alianças que pretendia dar sustentação ao seu governo, direcionando os financiamentos habitacionais para algumas regiões específicas do país. E vem sendo também o caso do momento atual. A relevância desta discussão reside na necessidade de compreender esses processos e de discutir o uso que vem sendo feito de um fundo público que teria como função primordial financiar políticas de caráter redistributivo, algo de extrema importância em contextos de grande desigualdade social como o caso brasileiro, com grande déficit habitacional e precariedade do serviço de saneamento.

2. Fundos públicos

Uma rápida discussão de caráter teórico/conceitual sobre os fundos públicos cabe ser feita, com o objetivo de estabelecer algumas conceituações e definições que possam lançar luz sobre a funcionalidade dos fundos no desenvolvimento da economia capitalista. Espera-se com isso buscar uma melhor compreensão sobre as disputas que vêm ocorrendo em torno dos recursos FGTS no Brasil.

A capacidade de financiamento do Estado muitas vezes é abordada por uma visão estritamente tecnocrática, que se limita a considerar a sua organização orçamentária a partir da análise de suas origens como receita fiscal e da sua distribuição entre órgãos e demais instâncias de um governo. Não aponta a dimensão política e suas relações com a acumulação capitalista que extravasam as definições administrativas e contábeis. A abordagem de OLIVERIA (1998) e BEHRING (2008, 2011) tem como pressuposto a compreensão do papel notável desempenhado pelos fundos públicos no capitalismo, por sua capacidade particular de reunir de uma miríade de recursos – desde fontes fiscais, para-fiscais, previdenciária e orçamentos de empresas públicas – e pela forma de gestão e controle dos fluxos destes recursos:

Este pode ser sintetizado na sistematização de uma esfera pública onde, a partir de regras universais e pactuadas, o fundo público em suas diversas formas, passou a ser o pressuposto do financiamento da acumulação de

capital, de um lado, e, de outro, do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais” (OLIVEIRA,1998, pp.XX).

A partir dessa competência singular de reunir grande volume de mais valia (trabalho excedente) surge, no período do pós segunda Guerra, o chamado *Welfare State*. Por um lado como uma forma de contornar, momentaneamente, os conflitos entre capital e trabalho e a queda tendencial da taxa de lucro na fase industrial do capitalismo e, por outro, como fruto das lutas dos trabalhadores na disputa pelo mais-valor (HORONATO,2008). Na luta pelo dispêndio governamental, os fundos públicos vão operar no suporte da reprodução do capital em geral, atuando sobre capital variável através do salário indireto, reduzindo os custos de produção através da incorporação pelo Estado de parte dos custos de reprodução da força de trabalho, materializado nas políticas sociais e na aceleração na circulação de mercadorias (OLIVEIRA,1998). De outro lado, o fundo opera sobre o capital constante, por meio do financiamento à pesquisa em inovação tecnológica, financiamento para renovação do capital fixo, políticas cambiais e de oferta de crédito, dentre outras. Apesar dessa definição ser geográfica e historicamente delimitada (BEHRING,2008), traz elementos da sua relação com o capitalismo em geral que, através de algumas mediações, podem contribuir para a compreensão do contexto brasileiro.

Essa abordagem, ainda, reúne uma série de elementos que trazem o papel histórico da utilização do poder político e econômico do Estado no desenvolvimento do capitalismo desde sua gênese, apontado por Marx ao descrever o processo de acumulação primitiva. Colocado enfaticamente por OLIVEIRA (XXXX) ao afirmar que “a formação do sistema capitalista é impensável sem a utilização de recursos públicos” (pp.XX). Esse papel ganha outros contornos e escalas na reorganização do grande capital na virada do século, como exigência do próprio estágio de desenvolvimento capitalista. Momento em que há um movimento conjunto entre expansão do capital monopolista e do Estado Nacional, manifestando-se como a emergência de um Imperialismo por parte dos Estados Centrais (ROCHA, 2013). Desse modo, para ampliação de seu poder econômico, o capital se apoia no Estado, como pressuposto de sua capacidade particular de centralização de capitais e poder para o financiamento da contínua expansão de suas atividades capitalistas. Isso reflete uma de suas características essenciais de constante movimento e propagação, presentes nos dias atuais no avanço global da produção capitalista e das finanças, pelos processos de globalização ou mundialização.

Voltando à análise de OLIVEIRA (XXXX) e BEHRING (XXXX), os fundos públicos são formados por uma fração do trabalho excedente como parte da disputa pelo mais-valor. Ao ser abordado por esta característica e com estes excedentes centralizados, torna-se expressão de um nível superior da luta de classes, como espaço de disputa por seus recursos, ou para expansão das políticas sociais ou pela ampliação do apoio à acumulação capitalista. Essa disputa, por ser estabelecida entre forças desiguais, não leva a uma possível redução da exploração, mas explicita um conflito histórico sobre parte da mais-valia (como colocado por Marx), manifestando-se tanto num conflito tributário como num conflito distributivo.

No contexto dos países periféricos, marcados pela superexploração do trabalho e por tributação altamente regressivas, os fundos públicos são compostos através da expropriação do trabalhador. O fundo público brasileiro não é diferente: seus recursos são compostos majoritariamente pela contribuição do trabalhador – via mais-valor (trabalho excedente) repartido entre Estado e Capital – e pela tributação de sua renda, na fonte ou no consumo (trabalho necessário). No Brasil, algumas delas são oriundas diretamente do salário, como as poupanças compulsórias (FGTS) ou as voluntárias (SBPE), além de outras tributação incidentes sobre o salário como o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que alimenta o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES). ~~Neste cenário de total desequilíbrio na contribuição ao fundo público, o Capital, para reduzir ainda mais sua parte e~~

~~evitar esse espaço de disputa, procura fugir de tributações por meio da elisão fiscal, da influência política para conquista de isenções fiscais setoriais, etc. No Brasil isso é flagrante, refletindo no caráter altamente regressivo da nossa carga tributária, pouco incidindo sobre o patrimônio, seja ele territorial ou financeiro (GOBETTI & ORAIR, 2016).~~ Essa contribuição, não retornando ao trabalhador na sua devida proporção, através das políticas sociais, intensifica a concentração de renda e o agravamento da exclusão socioespacial, no que foi chamado por Oliveira de “Estado de Mal-Estar Social”. Desde as primeiras políticas de proteção social no Brasil, nos anos de 1930, estas foram marcadamente excludentes, restringindo-se a institutos de previdência de trabalhadores de determinados setores, ficando de fora grande parte da população, seja ela desempregada, subempregada ou vinculada ao trabalho informal. Mesmo após a Constituição Federal de 1988, com forte presença de pactos sociais distributivos e universalistas, esse quadro não se alterou significativamente em vista das colossais demandas sociais do país.

As formas de provisão de bens de consumo individuais e coletivos também são muitas vezes financiadas pelo fundo público. Quando cumpre essa função distributiva, ele também se coloca na disputa de classes, seja para distribuir bens de maneira universal e democrática, seja para remover certos obstáculos que o capital encontra no processo de acumulação. É o caso do financiamento de longo prazo para produção e o consumo e no uso do seu poder regulatório e de intervenção no espaço e na sociedade. Podemos ver o caso da mercadoria moradia, que possui certa peculiaridade na sua produção e circulação como mercadoria, sendo necessária a entrada do Estado para resolver vários entraves, como o crédito para financiar tanto a produção e aquisição dessa mercadoria (RIBEIRO, 1997; TOPALOV, 2006). Essa forma de uso dos fundos públicos na política habitacional é uma das principais funções do FGTS, que reflete um dos traços gerais do uso do fundo público: a sua utilização em políticas anticíclicas desejando deslocar temporalmente a crise, papel notável do crédito (HARVEY, 2013).

A partir de suas características funcionais e essenciais e de seu papel histórico em diversos momentos do capitalismo, o fundo público é foco de disputa e apropriação em momentos de crise, não sendo diferente na contemporaneidade marcada pela predominância financeira. Na atual conjuntura, marcada por intensas atividades especulativas, com crises cada vez mais recorrentes, o fundo público vem sendo sofrendo tentativas cada vez mais agressivas de apropriação. No contexto da financeirização do capitalismo, com a intensa mobilidade do capital portador de juros, a dívida pública tem papel fundamental ao se consolidar como espaço seguro de extração de renda por diversos atores financeiros. Assim, são drenados imensos volumes de recursos dos fundos públicos para o pagamento dos serviços da dívida, que representa uma fatia muito superior a qualquer gasto social, no caso brasileiro, garantindo o pagamento dos dividendos aos rentistas. Diversos países ao redor do mundo têm passado por políticas de austeridade fiscal e de estabilização macroeconômica, de cunho neoliberal, com o estrangulamento do gasto social para assegurar os pagamentos das suas dívidas. Isso é alardeado como um sacrifício necessário, com a justificativa de atingir um suposto equilíbrio fiscal com vistas a atrair investimentos produtivos. Finalidade que já foi contestada, principalmente, nos países periféricos, como é o caso do Brasil apontando que sua intenção real é garantir a reserva de recursos para o pagamento da dívida (PAULANI, 2013).

O contínuo avanço sobre o fundo público pode ser visto como traço fundamental dos processos de neoliberalização dos Estados, que atuam no ataque às formas anteriores de atuação e regulação estatal, de cunho fordista, de apoio e suporte a reprodução social do trabalho por meio da provisão de serviços públicos e de uma série de valores de uso e relações não mercantis na sociedade. Dessa forma, os processos de neoliberalização pretendem ampliar os espaços de acumulação de capital, visando criar novos negócios, através do avanço sobre serviços públicos e outros espaços. ~~na busca de uma comeditização total da vida (BRENNER, PECK, THEODORE, 2010; PECK, 2016, 2012).~~ A

desregulação visa retirar travas ao processo de acumulação e, sobretudo, alterar as formas de uso dos fundos públicos para, num momento seguinte, se implantar uma nova regulação que altere paulatinamente os espaços de atuação do Estado, voltando-se cada vez mais ao apoio e sustentação a acumulação de capital e abandonando gradativamente as políticas sociais.

Podemos, então, concluir que as atuais disputas históricas sobre os fundos públicos, atualizadas para um contexto agudo de neoliberalização – dentro do capitalismo de predominância financeira e da livre mobilidade do capital portador de juros – coloca a sociedade a caminho de um cenário muito grave, de desmonte das políticas sociais e da fragilização da democracia (GIROUX, 2005; MÉSZAROS, 2006; NUNES, 2016), ~~ou a redução da democracia “somente a um meio desejável para a defesa da liberdade individual de produzir e consumir” (CANDIOTTO, 2012) e a votar.~~ Nesse quadro global, como pensamos o Brasil? Como avaliar os impactos do desmonte de um “Estado de Bem-Estar Social incompleto” que ofereceu de maneira desigual, conservadora e restritiva o acesso a serviços públicos e a políticas sociais? ~~Este trabalho não pretende responder a essa pergunta, mas apresentar um panorama da recente disputa em torno do FGTS, que ocorre paralelamente a redução dos recursos para programas de provisão habitacional, visando compreender melhor essas transformações.~~

3. Da criação do fundo à virada institucional da década de 1990

O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) foi instituído durante o governo do Marechal Humberto Castelo Branco (1964-1967) através da Lei 5.107 de 13 de setembro de 1966, passando, a partir de então, a se constituir como o principal *funding* para a política habitacional brasileira. O Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH) já vinham operando desde 1964 de forma pouco efetiva, devido às limitações do modelo de financiamento adotado inicialmente e aos conflitos políticos entre os grupos de interesse que haviam se articulado originalmente pela sua proposição. Sandra Cavalcanti (ligada ao grupo político do ex-governador do Estado da Guanabara Carlos Lacerda) é afastada da presidência do banco e em seu lugar assume Luiz Gonzaga Nascimento Silva, que passou a dar mais espaço em sua gestão aos interesses dos grupos privados ligados à construção civil (ARAGÃO, 1999). Havia um viés político que considerava o BNH como um instrumento importante para estimular esse setor (ROYER, 2016). Com a criação do FGTS, o SFH e o BNH passaram a contar com recursos significativos, de longo prazo e baixo custo, estabelecendo um novo patamar para o financiamento habitacional. Os resultados logo repercutiram no número de unidades financiadas nos anos seguintes, conforme o quadro abaixo:

Quadro nº1 – Acumulo de unidades financiadas pelo BNH ente 1966 e 1970

Ano	Acumulado de unidades financiadas
1966	48.629
1967	108.461
1968	201.697
1969	318.814
1970	401.358

Fonte: ARAGÃO, 1999

O fundo foi criado como uma alternativa à estabilidade no emprego, que nesse período era garantida pela legislação trabalhista para empregados formais com pelo menos dez anos de contrato na mesma empresa. A lei promulgada em 1966 passou a oferecer aos empregadores a opção de depositar mensalmente um valor equivalente a 8% do salário pago, em conta bancária estabelecida em nome de cada empregado junto ao BNH. Isso rapidamente passou a ser regra geral e o BNH tornou-se o segundo maior estabelecimento

bancário do país (apenas atrás do Banco do Brasil) dado o volume de recursos que migraram para ele nesse processo (ROYER, 2016). Nesse mesmo período o FGTS passou a ser visto como uma conquista da classe trabalhadora, que apoiou a ratificação desse instrumento como regra constitucional durante o processo que resultou na Constituição de 1988 (ARAGÃO, 1999). Esses depósitos – que no seu conjunto constituem o volume de recursos que compõem o FGTS – eram remunerados a 3% de juros anuais, acrescidos de correção monetária. Segundo ARAGÃO (1999):

Os depósitos poderiam ser sacados nos casos de rescisão do contrato de trabalho, pela empresa, sem justa causa, de cessação das atividades da empresa, término do contrato por tempo determinado, aposentadoria (...) Na vigência do contrato de trabalho a lei admitia o saque para aquisição da moradia própria, através do SFH.

Os recursos do FGTS sob a gestão do BNH deveriam ser aplicados de forma a garantir a sua sustentabilidade financeira e a provisão de moradia de interesse social. O acesso à moradia pelas classes populares se dava, nesse sistema, através de um financiamento hipotecário, sem subsídios diretos a não ser nos casos em que, através da atuação dos governos locais, fosse possível um aporte na forma de terrenos ou de obras de infraestrutura necessárias à realização do empreendimento (AZEVEDO, 1988). É importante ressaltar que durante todo o período em que o BNH esteve ativo (entre 1964 e 1986) a burocracia responsável pela sua gestão conseguiu manter um controle bastante estrito na utilização dos recursos do fundo em relação à sua finalidade precípua – a produção de moradia – que foi complementada, a partir de 1968, com o financiamento às companhias estaduais de saneamento para investimentos na expansão das redes de abastecimento de água e coleta de esgotos.

Ao lado do FGTS foi criado também o Sistema Brasileiro de Poupanças e Empréstimos (SBPE), nos moldes do sistema norte-americano de *savings and loan*, que também passou a ser regulado e fiscalizado pelo BNH, juntamente com Banco Central e o Conselho Monetário Nacional. Com o FGTS e o SBPE, monta-se um sistema que, em princípio, deveria permitir o financiamento da produção de moradias para todas as camadas de renda, sem a necessidade de recorrer a recursos do Tesouro Nacional. Algo que efetivamente nunca ocorreu de forma plena. Até a extinção do BNH em 1986, o SFH financiou um volume significativo de novas unidades habitacionais, como pode ser visto no quadro abaixo:

Quadro nº2 – Número de financiamentos habitacionais do SFH por região do Brasil até a extinção do BNH em 1986

	BNH		SBPE		TOTAL SFH	
	Quantidade (1.000)	%	Quantidade (1.000)	%	Quantidade (1.000)	%
Brasil	2.55.9	100	1.895	100	4.454	100
Norte	120	5	39	2	159	4
Nordeste	725	28	2014	11	929	22
Sudeste	1.094	43	1.176	62	2.270	53
Sul	409	16	384	20	793	15
Centro-Oeste	211	8	92	5	303	6

Fonte: ARAGÃO, 1999

O BNH é extinto pelo governo de José Sarney (1985-1990) através do Decreto-Lei nº 2.291 de 21 de novembro de 1986. Com isso a responsabilidade pela administração do FGTS é transferida para a Caixa Econômica Federal (CAIXA), que passa a desempenhar o papel de órgão gestor. Isso gerou fortes impactos na capacidade de controle da burocracia sobre a alocação de recursos. Até a década de 1980 seria possível caracterizar o banco como uma “burocracia insulada” – conforme a concepção discutida por NUNES (2010) – ou seja, como uma instância burocrática relativamente protegida contras as injunções e pressões políticas

cotidianas e com uma grande capacidade de decisão sobre a alocação dos recursos, o que se fazia a partir de critérios definidos tecnicamente. A CAIXA, por outro lado, não tinha naquela época um perfil de banco de fomento e não conseguiu se reestruturar de forma adequada para conseguir ser de fato gestora dos programas que estavam sob responsabilidade do BNH.

O Conselho Curador do FGTS (CCFGTS) – instância deliberativa que é responsável por gerir e administrar os recursos do fundo – operou durante as décadas de 1960 e 1970 de forma subordinada e sempre alinhada com as grandes decisões tomadas pela direção do BNH. Período em que ele era composto por quatro membros e presidido, cumulativamente, pelo presidente do banco. Segundo SCHVARBERG (1993:284),

De 1967 a 1976 aquele conselho constituiu-se como “apêndice” do BNH, numa instância de recurso de interesses sociais fragmentados quanto aos recursos do FGTS. Ao apagar das luzes do Governo Sarney, trava-se uma batalha política e legislativa que redundou em um projeto de ampla reestruturação institucional do FGTS. No âmbito desse projeto ocupa papel destacado um novo Conselho Curador (...) [formado por representações de] trabalhadores (CUT, CGT e Força Sindical), empresários (CNI, CNC e CNIF) e governo (Ministério do Trabalho, Banco Central, Ministério de Ação Social e Ministério da Fazenda) com poder decisório quanto a políticas de gestão e sobretudo de alocação territorial dos recursos do Fundo para Programas Urbanos de Habitação Popular, Saneamento Básico e Infraestrutura Urbana.

A reestruturação legal do FGTS e do seu Conselho Curador se dão através da Lei nº7.839 de 12 de outubro de 1989. Como destacado pela citação acima, essa reestruturação acontece em meio a debates no Congresso Nacional em torno da distribuição regional dos recursos, configurando assim um primeiro momento de grande disputa pela alocação dos recursos do fundo. Ainda segundo SCHVARBERG (1993:284):

a questão ganha visibilidade pública no início dos anos 90, quando o deputado Antonio Britto acusou a direção da CEF [CAIXA] de fazer uso político dos recursos do FGTS, ignorando o plano de aplicação aprovado pelo CCFGTS. A denúncia é de tal maneira evidenciada pelos números das alocações que não obteve resposta: de 1988 a 1990 (dois últimos anos do Governo Sarney) o Estado do Maranhão recebeu 12 % dos recursos, embora sua população represente 3,4% do país.

Como uma tentativa de resposta a este conflito, o CCFGTS aprova uma resolução disciplinando a distribuição territorial dos recursos com o estabelecimento de critérios técnicos. Eles eram baseados em indicadores de população, extensão, territorial, demanda de habitação para baixa renda, demanda por saneamento e infraestrutura, além de dados de arrecadação. Havia também a exigência de que a distribuição contemplasse uma perspectiva redistributiva dos recursos, ou seja, atendendo mais –amplamente as regiões mais pobres (SCHVARBERG, 1993). No entanto, o CCFGTS ainda não dispunha naquele momento de capacidade efetiva de fazer valer as suas deliberações. No início dos anos 1990, a CAIXA assumiu compromissos financeiros bem acima da disponibilidade efetiva de recursos e realizou uma distribuição que atendia aos interesses políticos do governo de Fernando Collor de Mello, tanto beneficiando as alianças regionais quanto interesses privatistas (SCHVARBERG, 1993; VALENÇA e BONATES, 2009). Essa distribuição pode ser vista no quadro abaixo:

Quadro nº3 – Percentuais de investimento com recursos do FGTS por área de aplicação entre 1990 e 1992

Região	Infra-Estrutura			Saneamento			Habitação		
	1990	1991	1992	1990	1991	1992	1990	1991	1992

Norte	9,44	10,28	11,18	16,77	11,25	8,77	6,01	23,29	5,21
Nordeste	44,27	36,04	41,31	34,27	27,20	28,14	44,88	51,25	22,38
Sudeste	28,97	29,99	26,72	26,57	30,51	35,84	31,27	15,91	51,60
Sul	3,80	6,46	10,63	3,72	9,13	9,65	9,17	1,81	14,28
Centro-Oeste	13,52	17,20	10,11	18,67	21,90	17,49	8,67	7,72	6,54

Fonte: SCHVARSBURG, 1993

A crise gerada por essa medida, ao final do Governo Collor, levou a uma paralisação nos empréstimos do fundo até que houvesse uma recomposição de suas reservas. Os governos seguintes de Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) vão ser marcados por um fortalecimento do poder deliberativo do Conselho Curador e por uma visão muito mais conservadora com relação às suas aplicações, buscando fortalecer a rentabilidade dos investimentos do FGTS e também ampliar as garantias de retorno sobre as aplicações realizadas nas atividades fim. A diminuição no volume de unidades financiadas após a extinção do BNH está expressa no quadro abaixo:

Quadro nº4 – investimentos do FGTS em habitação entre 1966 e 2000

Período	População beneficiada	Quantidade de unidades	Valor aplicado (R\$)
1966 – 1985 (BNH)	13.000.000	2.600.000	11.500 Milhões
1986 – 1994	3.956.515	791.303	7.600 Milhões
1995 – 2000	4.521.009	1.086.061	12.035 Milhões
TOTAL	21.477.524	4.477.364	31.135 Milhões

Fonte: CAIXA (2001)

Outro problema que começa a se configurar na década de 1990 diz respeito à capacidade de endividamento do setor público. Essa tendência se acentua com as crises econômicas que atingiram o país em 1998 e 1999 e o conseqüente recurso às ajudas financeiras providas pelo Fundo Monetário Internacional, que exigiam uma série de contrapartidas voltadas para a austeridade fiscal e redução da máquina pública. Isso tornou ainda mais agressivo o “ajuste neoliberal” que vinha sendo elaborado desde o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso. Havia um compromisso do governo em construir um *superávit* primário que deveria passar de 0% em 1998 para 3,1% em 1999, tendo como meta atingir 3,35% em 2001 (CARDOSO et all, 2017).

Essas medidas levaram a uma significativa restrição dos empréstimos do FGTS para setor público, impulsionando outro padrão de aplicações mais voltados para o setor privado. Foi criado o programa Carta de Crédito (individual e associativa) visando basicamente a concessão de crédito ao mutuário final, permitindo a aquisição de unidades habitacionais novas ou usadas, terrenos, material de construção, além de reformas e ampliação. Foi criado também o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), contando com um *mix* de recursos do FGTS e do Orçamento Geral da União (OGU), agregados no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). O programa foi destinado aos segmentos de renda média (de três a seis salários mínimos) que podiam ser enquadrados como demanda solvável sem comprometer os recursos do FGTS (CARDOSO et all, 2017; CARDOSO e ARAGÃO, 2013). Ainda durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, uma nova dimensão do conflito distributivo em torno dos recursos do FGTS toma forma. Segundo ELOY (2013:30):

Reivindicações por uma melhor rentabilidade aos depósitos motivaram a criação do Fundo Mútuo de Privatizações/FGTS (FMP/FGTS)⁶⁴, em 1997. Elaborado pelo Ministério do Planejamento, o FMP autorizava seus cotistas a utilizar até 50% do seu saldo depositado para comprar ações de empresas (Vale do Rio Doce, Petrobras), adquirindo cotas dos FMP ou participando de clubes de investimentos (CINTRA, 2007, p.55). Essa prerrogativa tinha como justificativa melhorar o rendimento dos depósitos, ainda que com limitadas alternativas de investimento.

Na verdade, pode-se considerar que a justificativa de “melhor rentabilidade”, acionada pelos defensores da medida, esconde outra faceta das disputas por acesso aos recursos do fundo. Tratou-se, aqui, de mobilizar capital visando apoiar o processo de privatização de empresas públicas desenvolvido no âmbito do projeto de neoliberalização em voga. No âmbito desse projeto, ganha relevo ainda a criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), que criou um aparato normativo e um conjunto de novos instrumentos financeiros de base imobiliária, que irão se configurar – principalmente a partir dos governos do Partido dos Trabalhadores – como uma nova frente de drenagem para os recursos do FGTS.

4. O FGTS e os governos de Lula e Dilma

O início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, abriu espaço para que uma nova política habitacional de caráter redistributiva fosse construída, em diálogo com as concepções que vinham sendo discutidas pelo campo progressista desde a década de 1960. A criação do Ministério das Cidades em 2003 foi uma medida importante nesse sentido mas o caráter conservador da política econômica adotada enquanto Antônio Palocci ocupou o cargo de Ministro da Fazenda – que manteve praticamente inalteradas as mesmas regras de restrição de gastos vigentes nos governos de Fernando Henrique Cardoso – dificultaram qualquer iniciativa que demandasse novos recursos do orçamento. Nesse contexto pouco favorável é criado, em junho de 2005, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) pela Presidência da República. Segundo CARDOSO *et al* (2017:25):

[o SNHIS era] baseado em uma distribuição de competências e atribuições entre os três níveis de governo (...) Para aderir ao sistema, os estados e municípios deveriam se comprometer com a criação de um fundo de habitação a ser gerido por um conselho com participação popular e com a elaboração de um plano de habitação de interesse social que deveria estabelecer as diretrizes e prioridades para a política em nível local.

O SNHIS teve dificuldades para se efetivar devido à falta de recursos e a partir de 2006 mudanças na composição da equipe de governo – com a entrada de Guido Mantega no Ministério da Fazenda – vão dar novos rumos à política econômica e produzir impactos significativas sobre a política habitacional.

O governo passa a adotar uma série de estratégias econômicas de caráter intervencionista e um progressivo aumento dos gastos públicos junto aos programas sociais. Como parte desse contexto foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007 e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em 2009². O primeiro esteve voltado para a implementação de obras de saneamento e infraestrutura em diversas áreas, contando em seu escopo com um programa específico para intervenção e urbanização em áreas de favela e similares. O programa de Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP) realizou em sua primeira etapa um investimento de R\$20,8 bilhões para urbanização de mais de 3.100 assentamentos precários em todo o país. Algumas intervenções de grande visibilidade foram efetuadas, a exemplo dos investimentos feitos no Complexo de Favelas

² Ao lado desse programa outras medidas devem ser consideradas como parte desse mesmo “pacote” de investimentos: o aumento significativo dos investimentos da Petrobrás (particularmente após a descoberta das reservas do pré-sal), a atração de grandes eventos internacionais como a Copa do Mundo de Futebol de 2014 e os Jogos Olímpicos de Verão de 2016, o uso intensivo dos bancos públicos (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) e dos fundos públicos de pensão (PREVI, POSTALIS, FUNCEF) para incentivar o setor produtivo, dentre outro. Com o lançamento da Nova Matriz Econômica no primeiro governo de Dilma Rousseff, em 2011, novas medidas visando o aquecimento da economia e setor produtivo serão tomadas (SINGER, 2015).

de Manguinhos e no Complexo de Favelas do Alemão, ambas na cidade do Rio de Janeiro. O primeiro governo de Dilma Rousseff deu continuidade e lançou a segunda etapa desse programa em 2012, que totalizou mais de R\$12,7 bilhões investidos em 337 municípios (CARDOSO *et al*, 2017). Vários desses investimentos tiveram complementação de recursos vinda do FGTS através do Programa Pró-Moradia³.

O PAC foi uma peça importante dentro do projeto desenvolvimentista dos governos do Partido dos Trabalhadores por sua capacidade de mobilizar grandes investimentos com significativos desdobramentos sobre o setor produtivo e com grande volume de empregos formais gerados. O mesmo pode ser dito sobre o Programa Minha Casa Minha Vida que desde o início foi pensado como uma política anticíclica para fazer frente aos efeitos da crise internacional de 2008 (CARDOSO e ARAGÃO, 2013). Nas duas fases do programa foi contratada a construção de mais de quatro milhões de novas unidades habitacionais, com um desenho institucional que previa financiamentos tanto à produção quanto à aquisição, estabelecendo um patamar de subsídio direto proporcional à renda dos beneficiários. O programa foi dividido em três faixas de renda. A Faixa 1 deveria atender a famílias de baixa renda cujos rendimentos estivessem enquadrado na faixa de zero a três salários mínimos. Os recursos seriam disponibilizados pelo Fundo da Arrendamento Residencial (FAR), alimentado principalmente por recursos vindos do Orçamento Geral da União (OGU) e em menor escala do FGTS. A Faixa 2 e a Faixa 3 estavam voltadas para famílias cujos rendimentos estavam entre três e dez salários mínimos⁴. Neste caso os financiamentos seriam feitos todos com recursos do FGTS.

Várias críticas e considerações já foram feitas sobre esse programa e seus impactos sobre a ordem urbana das grandes cidades ou sobre as famílias beneficiadas, não cabendo aqui retomar essa discussão⁵. Interessa ressaltar que ambos os programas acima citados tiveram o FGTS como parte importante de suas fontes de financiamento. Cabe ressaltar também que foram programas importantes nas articulações políticas que vinham dando sustentação ao segundo governo de Luiz Inácio Lula da Silva e ao primeiro governo de Dilma Rousseff. Eles atendiam aos interesses do setor imobiliário e da construção civil, ofereciam um bom capital político para os prefeitos e governadores que aderissem aos programas, além de possuírem altíssimos níveis de aprovação (PMCMV) junto à população.

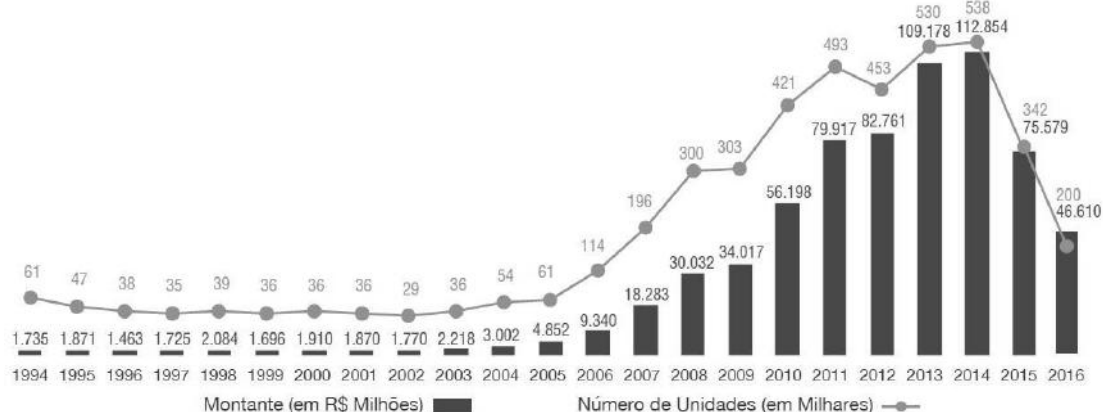
Durante esse período o governo manteve também uma política de constante expansão do crédito habitacional através dos mecanismos do SFH. Mesmo com as primeiras manifestações da crise fiscal que começou a tomar forma no início do segundo mandato de Dilma Rousseff e foi se agravando progressivamente nos anos seguintes, o número de financiamentos via SBPE e FGTS seguiram apresentando bons níveis de crescimento. No ano de 2014 o crédito imobiliário no Brasil atingiu o recorde histórico de 9,8% do PIB (CARDOSO e JAENISCH, 2017). A partir de 2015 o cenário econômico vai se tornando cada vez mais desfavorável e a crise política tomando contornos irreversíveis que foram resultar no processo de *impeachment* ocorrido em 2016. As contratações pelo SBPE apresentam forte queda em 2015 e 2016. Mas o FGTS segue mantendo uma curva ascendente, indicando um interesse explícito em seguir usando o crédito habitacional como uma estratégia política para manter os setores correlatos aquecidos. Nesse mesmo período, a oferta de crédito pelos bancos públicos passou de cerca de um terço para quase metade do crédito total ofertado (CARDOSO e JAENISCH, 2017). A evolução do número de financiamentos pode ser vista nos dois gráficos apresentados em seguida:

³ Trata-se de um programa criado pelo Governo Federal em 1995 que oferece financiamento para estados e municípios em três modalidades: “Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários”, “Produção e Aquisição de Conjuntos Habitacionais”; “Desenvolvimento Institucional”.

⁴ Na segunda fase do programa esses valores foram atualizados da seguinte forma: Faixa 1 para famílias com renda mensal até R\$1600,00; Faixa 2 para famílias com renda mensal até R\$3275,00; Faixa 3 para famílias com renda mensal até R\$5000,00.

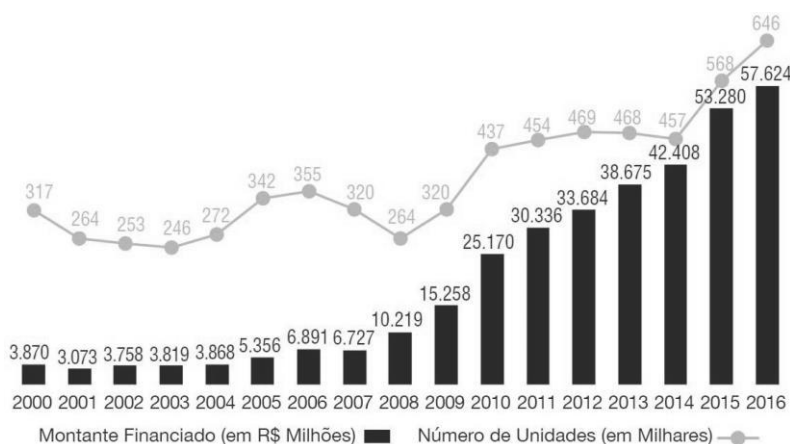
⁵ Sobre isso ver: SANTO AMORE *et al* (2015).

Gráfico nº1 – Financiamentos imobiliários com recursos do SBPE



Fonte: UQBAR (2017)

Gráfico nº2 – Financiamentos imobiliários com recursos do FGTS



Fonte: UQBAR (2017)

O uso do FGTS para ampliar o crédito habitacional e dar suporte aos dois programas de investimentos citados, pode ser entendido a partir de um viés político que tinha como pano de fundo dar sustentação ao projeto desenvolvimentista implementado pelo Partido dos Trabalhadores. Mas não há como negar que isso fez com que a política habitacional ganhasse uma centralidade que não era vista desde os tempos do BNH. O PAC e o MCMV conseguiram direcionar um volume significativo de recursos para o financiamento de novas unidades habitacionais para famílias de baixa renda e para programas de urbanização de assentamentos precários. Finalidades que correspondem aos usos legalmente previstos para os recursos do fundo desde a sua criação.

Esse período ficou marcado também por algumas inovações institucionais que vêm direcionando os recursos do FGTS para um novo perfil de investimento, voltado para o mercado de capitais ou mesmo para o financiamento da dívida pública. A resolução nº578/2008 do CCFGTS foi a primeira de uma série que foi editada a partir de 2008 para regular esse tipo de investimento, autorizando a compra de cotas de Fundos de Investimento Imobiliário (FII) e de Fundos de Investimento em Direitos Creditórios (FIDC), de Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI), além de debêntures. Entre 2008 e 2014 foram investidos cerca de R\$ 55,8 bilhões nesse tipo de operação. Um volume que mostra que o FGTS vem se tornando um investidor importante para alavancar o mercado secundário de títulos imobiliários no país (ROYER, 2016). Na tabela seguinte está descrito o montante investido em CRI's pelo fundo nos últimos anos:

Quadro nº5 – Investimentos do FGTS em Certificados de Recebíveis Imobiliários

Ano	Valor Investido (em milhões)	Total Investido em Habitação (em milhões)
2012	R\$ 2.427	R\$ 35.990
2013	R\$ 2.401	R\$ 40.133
2014	R\$ 1.707	R\$ 43.960
2015	R\$ 600	R\$ 53.383
2016	R\$ 9.976	R\$ 49.844

Fonte: CAIXA/CBIC

Um episódio importante nesse processo foi o uso de recursos do FGTS para a compra dos Certificados do Potencial Adicional de Construção (CEPAC) usados para financiar a Operação Urbana Porto Maravilha. O projeto foi uma das principais intervenções feitas na cidade do Rio de Janeiro visando a organização dos Jogos Olímpicos de Verão de 2016, outra peça importante para projeto político que vinha sendo implementado por Luiz Inácio Lula da Silva, que mantinha uma aliança muito profícua com o prefeito Eduardo Paes e o governador Sérgio Cabral Filho. Para viabilizar esse investimento foi criado o FII-Porto Maravilha que recebeu dois aportes vindos do FGTS que totalizaram R\$ 5 bilhões, tendo sido usados para adquirir todo o volume de CEPAC's disponíveis para a área da operação urbana (PEREIRA, 2015). Algo até então inédito na história do país e que indica uma atuação mais incisiva do fundo para a viabilização de projetos específicos, em grande medida conflituosos com os objetivos que deveriam nortear os investimentos dos recursos disponíveis. No caso do Porto Maravilha temos o FGTS atuando como um “incorporador imobiliário” que precisa garantir a rentabilidade dos seus investimentos em uma área de franca expansão para o mercado de imóveis de alto padrão na cidade.

O caso do FI-FGTS também vem apresentando um perfil de investimento semelhante. Ele foi criado pela Lei 11.491 de 20 de junho de 2007, com o objetivo de aplicar seus recursos na implantação de empreendimentos de infraestrutura em rodovias, portos, hidrovias, ferrovias, aeroportos, energia, saneamento e assim por diante. Conta com um comitê de investimento com doze membros designados pelo CCFGTS partir da indicação de setores do governo e de entidades da sociedade civil. Este fundo conta hoje com um patrimônio líquido de aproximadamente R\$ 31,7 bilhões de reais. Seus investimentos mais que triplicaram desde a sua formação até os dias de hoje, mas é possível identificar uma concentração em debêntures de empresas diversas. Outro dado interessante diz respeito ao volume significativo investido em letras e notas do tesouro, indicando que os recursos do FGTS também foram sendo direcionados ao longo dos últimos anos para financiar a dívida pública, conforme mostra a tabela seguinte:

Tabela nº6 – Composição do patrimônio do FI-FGTS (em milhares de R\$)

	Debêntures		Letras e notas do tesouro		Ações sem cotação na bolsa		Patrimônio total
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor
2008	8.627.414	92,3	73.486	0,79	111.210	1,19	9.348.176
2009	10.470.215	71,7	2.012.110	13,79	1.710.025	11,72	14.595.392
2010	10.273.652	54,3	3.257.122	17,23	5.461.828	28,89	18.903.325
2011	9.575.801	45,6	4.938.103	23,50	5.355.241	25,48	21.017.118
2012	12.670.391	47,9	6.806.186	25,75	5.189.446	19,63	26.432.610
2013	14.609.222	51,1	4.824.081	16,86	5.916.857	20,68	28.606.510
2014	14.733.066	46,2	5.181.732	16,26	7.522.141	23,60	31.871.416
2015	13.036.501	42,2	6.597.690	21,35	6.345.422	20,53	30.904.697
2016	12.871.098	40,5	6.680.276	21,03	5.204.977	16,39	31.761.225

Fonte: CAIXA/FGTS

5. Um panorama das disputas recentes pelos recursos do fundo

O governo de Michel Temer, que assume após a queda de Dilma Rousseff em agosto de 2016, precisou lidar com um contexto de grave crise fiscal e institucional decorrente da quebra do sistema de alianças que tinha sido construído durante o ciclo de governo do Partido dos Trabalhadores. Neste cenário, o FGTS passa a ser considerado como uma possibilidade para possíveis paliativos frente às pressões internas e externas que vinham atingindo o novo governo. As pressões internas correspondiam à fragilidade da base aliada, que passa a ser tratada com medidas econômicas voltadas para o benefício dos grupos políticos que mantiveram o apoio ao governo. As pressões externas diziam respeito ao agravamento da baixa popularidade enfrentada pelo novo presidente, afetada pelas medidas que vinham indicando uma reversão das políticas e benefícios sociais.

Diante deste cenário, as disputas em torno do FGTS intensificaram-se nos bastidores da cena política e ganharam espaço na grande mídia, ocupando manchetes e artigos de opinião em diversos meios. Em grande parte, a visibilidade dada ao fundo foi inflada pelo grande endividamento da população, para a qual o discurso hegemônico recorrentemente fortalecido na grande mídia apontava o acesso ao dinheiro depositado compulsoriamente no fundo como uma possível solução para a quitação das dívidas adquiridas. O entendimento de que o dinheiro “preso” no FGTS trazia mais ônus do que bônus aos trabalhadores foi reforçado pela condição das taxas de juros praticadas ao longo dos últimos anos que tornava o rendimento do fundo para o cotista inferior à inflação e ao rendimento oferecido por aplicações financeiras que poderiam ser acionadas pelos trabalhadores de forma individualizada. Por vezes, o baixo rendimento do FGTS para o cotista foi atrelado pela grande mídia às denúncias de corrupção – que ganharam grande projeção ao longo do governo petista – que endossavam o discurso sobre a má administração pública dos recursos, sendo por tanto um risco para o trabalhador ter seu dinheiro gerido pelo fundo.

Podemos destacar como exemplo a reportagem “FAT e FGTS são 'impostos disfarçados'” (MOTA, 2016), que traz trechos de uma fala de Gustavo Franco⁶, expondo mais detidamente os argumentos que são acionados em diversas outras reportagens que trazem notícias sobre o Fundo. Franco coloca um questionamento sobre a coerência da existência do FGTS hoje, considerado por ele como um arranjo anacrônico, que teria tido a sua criação em um momento no qual o governo se colocava como tutor das escolhas financeiras do trabalhador. Para Franco, atualmente o FGTS tem sido utilizado para “fazer políticas públicas que não necessariamente dão certo” (MOTA, 2016), referindo-se aos objetivos fundantes do FGTS de financiamento de políticas públicas de habitação, saneamento e infraestrutura. Em uma referência ao reiterado argumento da gestão pública como ineficiente e corrupta, Franco questiona ainda a posição do trabalhador como financiador: “Mas por que é a poupança do trabalhador que tem que bancar esses subsídios para Estados e municípios, que, toda vez que têm dinheiro, aumentam sua folha de pagamento, como a gente está vendo?” (MOTA, 2016).

Este quadro fez com que houvesse uma grande mobilização da mídia sobre possíveis mudanças do novo governo sobre o acesso dos cotistas ao Fundo. Em seu discurso de defesa no Senado, a então Presidente Dilma Rousseff fez referência à “proibição do saque do FGTS na demissão do trabalhador” como uma das ameaças que se apresentavam com o andamento do processo de impeachment (ASSISTA, 2016). Essa fala fez com que Temer, após ter assumido como novo Presidente, fosse a público afirmar que esta possibilidade não era cogitada por sua equipe. Ganhou espaço na mídia então a intenção de parte da equipe

⁶ Gustavo Franco é ex-Presidente do Banco Central no período de 1997 a 1999 (sendo figura importante na criação do Plano Real), é estrategista-chefe da Rio Bravo Investimentos e presidente do Instituto Millenium. Teve longa trajetória no PSDB e hoje integra o Partido Novo.

do novo governo de utilizar o FGTS para amenizar o endividamento das famílias e facilitar o acesso ao crédito dos cotistas.

Dentre as medidas econômicas propostas por Dilma Rousseff em seu mandato, a utilização do FGTS como garantia de crédito consignado foi uma das poucas levadas a diante pela nova equipe de governo. Apesar da expectativa de grande popularidade, entraves como o juro elevado e a fragilidade nas garantias do uso do FGTS foram apontados como motivadores da pequena repercussão da medida. Entretanto, esta medida merece destaque por ter sido uma das primeiras sinalizações da forma como FGTS viria a ser utilizado no período seguinte.

O acesso do trabalhador ao seu dinheiro compulsoriamente depositado no FGTS passa a ser pauta constante na grande mídia a partir do final de 2016. Recorrendo à ideia da condição do país como imerso em uma crise econômica, a liberação destes valores para os cotistas passa a integrar um “pacote de medidas” apresentadas pelo governo como de incentivo ao consumo, que seria o grande responsável pela retomada do crescimento do PIB nacional. Diante dos elevados índices de impopularidade de Temer, as propostas de liberação de valores do FGTS juntas à de redução dos juros do cartão de crédito são apontadas como estratégicas para recuperar uma boa imagem do governo. Já com diversas especulações sobre como se daria o acesso do trabalhador ao FGTS, em 15 de dezembro de 2016 o governo federal lançou um “pacote de natal” com medidas como a distribuição de parte do lucro do FGTS entre os cotistas e a chamada “minirreforma trabalhista” (QUINTÃO, BOUÇAS, FONTES, 2016). Poucos dias depois, já com uma nova pesquisa de popularidade do governo (que apresentou pouca mudança em relação à anterior), é então anunciada a liberação do saque das contas inativas sem limite de teto.

A forma “apressada” como se deram os anúncios destas medidas e o desalinhamento já público da equipe do governo com relação ao que seria a ação mais adequada foram argumentos utilizados pela mídia para reforçar a ideia da busca pelo aumento da popularidade como principal motivação do governo para o anúncio das medidas. Em um artigo de opinião de um de seus redatores, o Jornal Valor Econômico coloca a permissão do saque das contas inativas do FGTS como uma “medida engenhosa” que, mesmo enfrentando resistências do Ministério da Fazenda e do setor da construção civil, pode “fazer a economia girar e diminuir o saldo negativo da imagem de Temer” (GRANER, 2016). Este artigo traz ainda a fala de um analista político de uma agência de investimentos que, se referindo ao “turbilhão político que paralisa a economia”, afirma que “serão 10,2 milhões de pessoas menos irritadas com o Temer” (GRANER, 2016).

Após este anúncio às vésperas do natal de 2016, diversas reportagens passaram a repercutir opiniões de representantes do setor da construção civil que criticavam esta medida (os quais recebiam apoio de Henrique Meirelles, então Ministro da Fazenda), ao passo que partes da equipe do governo de Temer (especialmente o Ministério do Planejamento) buscavam reforçar que as preocupações apontadas por este setor não se justificavam, tendo em vista que a medida permitiria que os trabalhadores quitassem suas dívidas, reduzindo o endividamento e melhorando as condições de crédito, sem afetar a capacidade de investimento do Fundo. Frente a isso, um segundo grupo de reportagens abordava discussões sobre os impactos positivos esperados no comércio, apoiado ainda por medidas que integraram o “pacote de natal” como a possibilidade de diferenciação de preços entre formas de pagamento e a redução das taxas trabalhistas.

O setor da construção civil manifestou-se de forma crítica à decisão anunciada por Temer por meio de suas entidades. A Associação Brasileira das Incorporadoras Imobiliárias (ABRAINC) afirmava que “faltarão recursos para a habitação em 2020 e 2021 com a liberação dos valores das contas inativas” (QUINTÃO, 2016a). A Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) criticava a autorização do saque sem limite de teto e destinação específica, afirmando que esta decisão contrariava um acordo estabelecido com

o governo no qual estes pontos haviam sido debatidos (QUINTÃO, 2016a). Por fim, o Sindicato da Indústria da Construção do Estado de São Paulo (SINDUSCON-SP) apontava haver um desvio de função do Fundo, com afirmações como: “a medida desvirtua o uso dos recursos do FGTS” (QUINTÃO, 2016a) e “o princípio do FGTS está sendo violado” (QUINTÃO, 2016b).

Considerando a intenção do governo de aumentar seu capital político com a liberação do saque das contas inativas, as entidades de representação da construção civil chegaram a alegar que não seria necessário optar entre esta intenção e a manutenção da capacidade de investimento do FGTS. Uma vez que grande parte das contas inativas possuíam valores inferiores a um salário mínimo, a possibilidade do saque com teto limite poderia garantir a repercussão positiva junto a grande parte da população e a manutenção no Fundo do elevado saldo da menor parte das contas. De toda forma, a opção adotada pelo governo federal não seguiu essa análise, que foi contraposta no anúncio de Temer sobre a medida: “O trabalhador poderá sacar todo o saldo da conta inativa. Cerca de 86% das contas não ultrapassam o salário mínimo (R\$ 880,00). Então, não haverá limites para isso. Isso vai movimentar a economia sem colocar em risco a solidez do FGTS” (TRABALHADOR, 2016).

De acordo com o Jornal Valor Econômico, técnicos da CAIXA a princípio integravam a “ala” que defendia a necessidade de haver um teto na liberação dos valores, acompanhando o setor da construção. Ao percorrer as reportagens sobre o tema que fazem menção ao posicionamento da CAIXA é possível perceber uma mudança no discurso oficial da instituição, que deixa de ser bastante restritivo à medida e passa a alinhar-se ao discurso de Temer: “No início das discussões, técnicos propuseram saques de até R\$ 1,5 mil para pagamento de dívidas” (GRANER, SIMÃO, 2017), em seguida a CEF [CAIXA] passou a defender o limite de dez salários mínimos para os saques, tendo em maio de 2017 afirmado que “O saque das contas inativas por parte do trabalhador faz parte do modelo conceitual do FGTS e não fragiliza a capacidade de investimentos, autorizados pelo Conselho Curador do FGTS, nas áreas de Saneamento, Infraestrutura e Habitação” (O GLOBO, 2017). Apesar das ressalvas dos técnicos da CEF [CAIXA], o Conselho Curador do FGTS manteve para a grande mídia ao longo do período pesquisado o posicionamento de total acordo com o saque das contas inativas, alegando que o fundo poderia ganhar em rentabilidade “ao ajudar na retomada da economia brasileira” (SIMÃO, 2017), rechaçando as críticas do setor da construção civil de forma ríspida: “O saque não compromete as aplicações do fundo. Ninguém tem o que reclamar. O FGTS deve ser o que mais aplica em habitação. Não faltam recursos para habitação” (SIMÃO, 2017).

Ao longo do período que segue desde o anúncio da medida até a definição sobre como seria o calendário de saques, houve um grupo de reportagens que sinalizavam a expectativa positiva para o setor do consumo e sua possível repercussão na melhoria dos indicadores da crise do país. Ganhou destaque na grande mídia uma pesquisa de opinião realizada após o anúncio de Temer sobre o destino dos valores a serem sacados pela população. Em uma das reportagens que tratam desta pesquisa nota-se que grande parte dos entrevistados pretendiam destinar os valores sacados das suas contas inativas para o pagamento de débitos, em especial a população de menor renda, ressaltando o elevado índice de endividamento dos trabalhadores. Alguns meses depois o tema retorna em uma outra reportagem, também tratando da relação entre os saques das contas inativas e o crescimento do consumo, na qual o setor do comércio representado pela Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de São Paulo (FecomercioSP) aponta que, apesar de parte do dinheiro sacado do FGTS ser destinado ao pagamento de dívidas, isso beneficiaria o setor varejista a médio e longo prazo por trazer para grande parte da população a possibilidade de adquirir novas dívidas:

Ainda que nem todo o dinheiro seja destinado para o consumo, o varejo pode se beneficiar no médio e longo prazo já que, se o consumidor optar por quitar dívidas ou aplicar, tais recursos entrarão no mercado financeiro elevando a

capacidade bancária de conceder empréstimos (...) os consumidores endividados ou inadimplentes poderão reequilibrar seu orçamento doméstico, limpar o nome e se tornar novamente elegível a novos crediários, em condições mais vantajosas. (BRASIL, 2017).

Com o início dos saques das contas inativas pelos cotistas, passou então a haver uma sequência de reportagens com dados sobre os resultados desta medida nos indicadores econômicos do país. É notável a divergência entre as expectativas criadas em torno da medida e a real destinação do dinheiro em direção ao consumo, que teria sido inferior. Em uma de suas reportagens, o Jornal Valor Econômico aponta que, diante do “impacto inferior ao previsto dos recursos de contas inativas do FGTS” (MARTINS, 2017), uma pesquisa de “sondagem do consumidor” realizada pelo Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (Ibre-FGV) ajustou suas projeções para a conversão dos valores sacados no consumo, de 30 a 35% previsto no anúncio da medida para 9,6% alguns meses depois.

Apesar de algumas reportagens seguirem com esta avaliação, no final do ano este assunto tornou a pautar a grande mídia com uma espécie de “balanço” do ano, com opiniões emitidas especialmente pelo Ministério do Planejamento e pela Casa Civil. Na reportagem “Governo quer ampliar uso do FGTS como garantia de consignado” são publicadas as novas intenções do governo federal em relação do uso do FGTS, a serem inseridas no chamado “pacote de bondades”: “uma espécie de contrapartida às medidas impopulares que o governo será obrigado a adotar para fechar as contas de 2018” (OLIVEIRA, GRANER, 2017). Os reflexos do saque das contas inativas na economia são avaliados positivamente, com a afirmação de que “O saque do FGTS foi o responsável pelo *turning point* [ponto de inflexão] do consumo” (OLIVEIRA, GRANER, 2017), emitida por Marcos Ferrari, da Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos do Ministério do Planejamento. No “pacote de bondades” o FGTS segue sendo analisado como possível meio para a recuperação econômica atrelado ao consumo, sendo a ampliação do uso do FGTS na garantia de empréstimos uma das propostas. Mais uma vez a reportagem traz a opinião de Henrique Meirelles que pondera sobre os limites da utilização do Fundo: “o que puder ser feito no FGTS, o será, mas considerando-se o fato de que o recurso é utilizado para financiar saneamento e habitação de baixa renda” (OLIVEIRA, GRANER, 2017).

O calendário das autorizações dos saques das contas inativas foi acompanhado por discussões sobre outras destinações para o FGTS, intensificando-se nos últimos meses de 2017. Na mídia estas propostas passaram a ser denominadas como “sangrias” ou “pulsões”, sendo comumente apresentadas junto a uma ressalva sobre os possíveis riscos à “solidez” do Fundo. Estas propostas seguiram sendo recorrentemente combatidas pelo setor da construção civil, através das suas entidades como CBIC, ABRAINC e SINDUSCON.

Uma das “sangrias” que tiveram maior destaque ao longo de 2017 foi a proposta de liberação do FGTS para custeio do Financiamento Estudantil (FIES), que chegou à grande mídia com o apoio do Ministério da Educação e da “ala política do governo”, que iam de encontro ao entendimento da “equipe econômica” (RODRIGUES, 2017). Contra esta proposta entidades da construção civil se posicionaram de forma categórica, afirmando que tratava-se de uma grave ameaça: “Se a proposta for aprovada, teremos o colapso do crédito habitacional para a baixa renda e a redução drástica das obras de saneamento e mobilidade urbana” (SINDUSCON, 2017) e em nota divulgada pela ABRAINC que

O respeito ao objetivo maior do fundo não pode ser maculado, pois do contrário, em pouco tempo, os financiamentos habitacionais não mais conseguirão se sustentar apenas com os subsídios dos Estados e municípios e, novamente, o País se virá diante de um cenário onde a desigualdade social ficará visível com o aumento de favelas e até invasões aos patrimônios de terceiros (BONATELLI, 2018).

A proposta foi recusada pela Câmara dos Deputados, repercutindo em diversas reportagens, dentre elas uma que apontava a alta das ações da incorporadora MRV na bolsa de valores após esta definição (SILVA, 2017).⁷

Por fim, destacamos a reportagem “Justiça libera FGTS para tratamento de saúde e pensão”, na qual é apontado o crescimento das determinações judiciais que autorizam saques de cotistas para diversos fins, como pagamento de pensão alimentícia, doenças não listadas na norma que trata desta destinação, dentre outros. A reportagem suscita preocupação com a fala do gerente nacional do FGTS na CEF que posiciona-se contrário à medida. Chama atenção ainda a opinião de um advogado sobre o assunto ao resgatar o discurso sobre a má administração do Fundo para dar legitimidade às decisões judiciais que liberam saques em casos pontuais: “É chegado o momento para uma nova forma de gestão [do FGTS]. O rendimento está muito aquém do praticado pelo mercado. O trabalhador está perdendo dinheiro” (ROSA, 2016).

Paralelamente, um estudo elaborado pelo Banco Mundial a pedido do governo brasileiro apresentava outras propostas de “sangria” do FP. De acordo com as reportagens pesquisadas, o estudo voltado para a reformulação das despesas obrigatórias do governo para o “desafio” do cumprimento do teto de gastos apontou a “integração” do FGTS ao seguro-desemprego como uma possibilidade de “economia” de aproximadamente 0,6% do PIB (OLIVEIRA, 2017). De acordo com este estudo, “os desempregados teriam acesso ao seguro desemprego somente após o esgotamento de seus saldos de FGTS. Ao mesmo tempo, os pagamentos do Fundo seriam limitados a um valor máximo mensal do último salário, por exemplo 70% (...) o período de pagamento do seguro desemprego seria elevado para 7 meses” (OLIVEIRA, 2017). Nota-se a crescente presença e influência do capital financeiro e internacional no interior das disputas pelo FGTS, que ocorre paralelamente a redução de seu papel histórico de financiamento da política habitacional.

6. Apontamentos finais

Esta breve retomada histórica ilustra que os recursos do FGTS possuem um peso importante (talvez fundamental) para o financiamento das políticas habitacionais e de saneamento no país. Mas é importante ressaltar que houve uma “flutuação” significativa no aporte de recursos ao longo das últimas décadas, que revela a existência de um imbricamento entre o uso do fundo e as mudanças no quadro político e econômico.

Em diferentes momentos de sua história, muitos direcionamentos tomados pelo seu conselho gestor estiveram preocupados em atender a demandas alheias às suas finalidades fundantes. Houve casos de uso para compor alianças políticas, agradar setores do capital ou alimentar projetos de governo. Em alguns casos com disputa explícitas e manifestações na esfera pública – a exemplo dos debates sobre a distribuição regional dos recursos nos governos de José Sarney e Fernando Collor de Melo – em outros através de arranjos ou negociações feitos no plano das instâncias que regulam o uso do fundo.

Durante os governos do Partido dos Trabalhadores algumas decisões importantes foram tomadas. A participação cada vez mais intensa no mercado de capitais é uma delas. Os defensores dessa medidas se apóiam em um discurso que defende que o fundo deve buscar opções de investimento que lhe garantam uma maior rentabilidade (ROYER, 2016). Mas um exame mais detalhado do teor dos investimentos feitos indica que outros interesses podem estar em jogo. O FI-FGTS, por exemplo, possui cerca 7,30% de seus ativos

⁷ De abrangência nacional e com capital aberto na bolsa de valores desde 2007, a MRV destaca-se como a maior empresa brasileira atuante no chamado segmento econômico, tendo ampliado sua escala de produção com o Programa Minha Casa Minha Vida. Como visto neste episódio, os valores de suas ações têm refletido decisões do governo federal que implicam na ampliação ou restrição de investimentos públicos na política habitacional

investidos em empresas ligados ao grupo Odebrecht (cerca de R\$1 bilhão) e outros 20% investido em letras e títulos do tesouro. Será que é cabe ao FGTS atuar como uma espécie de “banco de fomento” financiando a atuação de empresas privadas ou o endividamento do governo federal? Ou atuar dando suporte a grandes operações urbanas como ocorreu no caso do Projeto Porto Maravilha?

Essas questões indicam que o fundo não está isento de capturas. Com o fim do governo de Dilma Rousseff isso ficou evidente e a desestabilização institucional gerada pelo processo de *impeachment* abriu o campo de disputas em torno do espólio deixado pelos governos anteriores. O debate público que se seguiu está permeado de argumentos que tentam instituir suas narrativas sobre a importância (ou não) do FGTS e definir possíveis usos para os seus vastos recursos. A liberação dos saques das contas inativas foi um primeiro resultado desse conflito. Basta saber que articulações seguiram e o quanto o fundo conseguiu resistir em suas finalidades fundantes.

7. Referências

ARAGÃO, J. M. Sistema Financeiro da Habitação. Uma análises sócio-jurídica da gênese, desenvolvimento e crise do Sistema. Curitiba: Juruá, 1999.

AZEVEDO, S. Vinte e dois anos de política habitacional (1964-1986): trajetória e extinção do BNH. *Revista de Administração Pública*, v. 22, n. 4, pp. 107-119, 1988.

BEHRING, E. Acumulação capitalista, fundo público e política social. In: BOSCHETTI, I. et all. (Org.). *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008.

BRENNER, N.; PECK, J.; THEODORE, N. Variegated neoliberalization: Geographies, modalities, pathways. *Global Networks*, 10 (2), pp.182–222, 2010.

BRENNER, N. Após a Neo-Liberalização? *Cadernos Metrôpoles*, v.14, n.27, pp.15-39, jan/jun 2012

CAIXA (2001)

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; JAENISCH, S. T. Introdução. IN: CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; JAENISCH, S. T (Org.) Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise. Rio de Janeiro, Carta Capital, 2017.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos de política habitacional no Brasil. IN: CARDOSO, A. L. (Org.) O Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, A. L.; JAENISCH, S. T., Mercado imobiliário e política habitacional nos governos de Lula e Dilma: entre o mercado financeiro e a produção habitacional subsidiada. *Anais do XVII Encontro Nacional da ANPUR*. São Paulo, 2017

ELOY, C. M. *O papel do Sistema Financeiro da Habitação diante do desafio de universalizar o acesso à moradia digna no Brasil*. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

GIROUX, H. A., El neoliberalismo y la crisis de la democracia. *Anales de la educación común*, año 1, número 1-2. Publicación de la Dirección General de Cultura e Educación de la Provincia de Buenos Aires, 2005.

GOBETTI, S.; ORAIR, O. Tributação e distribuição da renda no Brasil: novas evidências a partir das declarações tributárias das pessoas físicas. *IPC-IG Working Papers*,136, 2016.

HARVEY, D. *Os limites do capital*. São Paulo: Boitempo, 2013.

HORONATO, C. O Fundo Público e as relações entre Estado e Cidadania. *Anais do III Congresso Internacional História em Debates*, Santiago de Compostela, 2004.

NUNES, E. *A gramática política do Brasil*. Clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Garamond, 2010

NUNES, A. J. A. *Neoliberalismo e democracia*. Texto de apoio da Conferência de Encerramento da Conferência Internacional sobre o 50º Aniversário dos Pactos Internacionais dos Direitos Humanos. Coimbra, 2016.

OLIVEIRA, F. O surgimento do antivalor. In: _____. *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes, 1998.

PAULANI, Leda. Acumulação sistêmica, poupança externa e rentismo: observações sobre o caso brasileiro. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 27, n. 77, p. 237-261, 2013.

PECK, J. Neoliberalism. IN: RICHARDSON, D. et all (Org.) *The Wiley international encyclopedia of Geography*. Oxford: Wiley-Blackwell.2016

PEREIRA, A. *Intervenções em centros urbanos e conflitos distributivos: modelos regulatórios, circuitos de valorização e estratégias discursivas*. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2015.

RIBEIRO, L. C. Q. *Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

ROCHA, M. A. M. *Grupos econômicos e capital financeiro: uma história recente do grande capital brasileiro*. Tese de doutorado apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Campinas,2013.

ROYER, L. O FGTS e o mercado de títulos de base imobiliária: relações e tendências. *Cadernos Metrópole*, v. 18, nº 35, pp.33-51, 2016.

SANTO AMORE, C.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. *Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha, Casa Minha Vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SCHVARSBURG, B. Atores em movimento na disputa territorial do FGTS nos anos 90: espaço social e planejamento em transformação. In: *Anais do V Encontro Nacional da ANPUR*. Belo Horizonte, 2013.

SINGER, P. Cutucando onças com varas curtas. O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff. *Novos Estudos CEBRAP*, 102, pp.39-67, 2015.

UQBAR - Educação e Informação Financeira Avançada Ltda. *Anuário Finanças Estruturadas 2016*. São Paulo, 2017.

7.1 Notícias e Reportagens

“Temo a morte da democracia”. PT, São Paulo, 30 ago. 2016. Política. Disponível em: <<http://www.pt.org.br/em-discurso-no-senado-dilma-diz-temer-a-morte-da-democracia/>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

GRANER, Fabio. Um deserto para Temer atravessa. Valor Econômico, São Paulo, 27 dez. 2016. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/4818672/um-deserto-para-temer-atraversar>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

GRANER, Fabio; SIMÃO, Edna. Saques do FGTS podem ser concentrados no 1º semestre. Valor Econômico, São Paulo, 20 jan. 2017. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4842558/saques-do-fgts-podem-ser-concentrados-no-1- semestre>>. Acesso em: 12 abr. 2018.

MARTINS, Arícia. Ibre eleva projeção para expansão da atividade no 1º tri. Valor Econômico, São Paulo, 25 abr. 2017. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4947578/ibre-eleva-projecao-para-expansao-da-atividade-no-1-tri>>. Acesso em: 12 abr. 2018.

MÁXIMO, Luciano. Quase metade dos saques do FGTS irá para pagar dívidas, diz pesquisa. Valor Econômico, São Paulo, 31 mar. 2017. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4922070/quase-metade-dos-saques-do-fgts-ira-para-pagar-dividas-diz-pesquisa>>. Acesso em: 12 abr. 2018.

MOTA, Camilla Veras. FAT e FGTS são 'impostos disfarçados'. Valor Econômico, São Paulo, 27 set. 2016. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4726837/fat-e-fgts-sao-impostos-disfarçados-diz-gustavo-franco>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

O GLOBO, Agência. Sem extra do FGTS, governo é obrigado a remanejar verba para habitação. Valor Econômico, São Paulo, 05 mai. 2017. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4959470/sem-extra-do-fgts-governo-e-obrigado-remanejar-verba-para-habitacao>>. Acesso em: 12 abr. 2018.

OLIVEIRA, Ribamar. Para Banco Mundial, Brasil cumprir teto de gastos é um desafio. Valor Econômico, São Paulo, 21 nov. 2017. Disponível em: <www.valor.com.br/brasil/5200561/para-banco-mundial-brasil-cumprir-teto-de-gastos-e-um-desafio>. Acesso em: 11 abr. 2018.

OLIVEIRA, Ribamar; GRANER, Fabio. Governo quer ampliar uso do FGTS como garantia de consignado. Valor Econômico, São Paulo, 31 out. 2017. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/5177410/governo-quer-ampliar-uso-do-fgts-como-garantia-de-consignado>>. Acesso em: 12 abr. 2018.

QUINTÃO, Chiara. Construção prevê perdas. Valor Econômico, São Paulo, 23 dez. 2016a. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4816096/construcao-preve-perdas>>. Acesso em: 12 abr. 2018.

QUINTÃO, Chiara. Sinduscon-SP critica distribuição de lucro do FGTS para pagar dívidas. Valor Econômico, São Paulo, 15 dez. 2016b. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/empresas/4808959/sinduscon-sp-critica-distribuicao-de-lucro-do-fgts-para-pagar-dividas>>. Acesso em: 12 abr. 2018.

QUINTÃO, Chiara; BOUÇAS, Cibelle; FONTES, Stella. Setor produtivo aprova as propostas, mas faz ressalvas. Valor Econômico, São Paulo, 16 dez. 2016. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4809263/setor-produtivo-aprova-propostas-mas-faz-ressalvas>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

RODRIGUES, Lorena. Uso de FGTS para pagas Fies pode liberar R\$ 70 bilhões. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 30 out. 2017. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,uso-de-fgts-para-pagar-fies-pode-liberar-r-70-bilhoes,70002065481>>. Acesso em: 12 abr. 2018.

ROSA, Arthur. Justiça libera FGTS para tratamento de saúde e pensão. Valor Econômico, São Paulo, 26 dez. 2016. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/legislacao/4817428/justica-libera-fgts-para-tratamento-de-saude-e-pensao>>. Acesso em: 11 abr. 2018.

SILVA, Chrystiane. Ibovespa abre o mês em queda, com baixa de ações de bancos. Valor Econômico, São Paulo, 01 nov. 2017. Disponível em: <www.valor.com.br/financas/5179992/ibovespa-abre-o-mes-em-queda-com-baixa-de-acoes-de-bancos>. Acesso em: 11 abr. 2018.

SIMÃO, Edna. Saque de contas inativas reduzirá lucro do FGTS. Valor Econômico, São Paulo, 26 jan. 2017. Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/4848074/saque-de-contas-inativas-reduzira-lucro-do-fgts>. Acesso em: 12 abr. 2018.

SINDUSCON pede veto a saques do FGTS para pagar dívidas do Fies. Estado de S. Paulo, São Paulo, 10 out. 2017. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,empresas-pedem-veto-a-saques-do-fgts-para-amortizacao-de-dividas-do-fies,70002037269>>. Acesso em: 12 abr. 2018.

TRABALHADOR poderá sacar todo saldo de conta inativa do FGTS. Valor Econômico, São Paulo, 22 dez. 2016. Disponível em: < <http://www.valor.com.br/politica/4815574/trabalhador-podera-sacar-todo-saldo-de-conta-inativa-do-fgts>>. Acesso em: 12 abr. 2018.

FINANCEIRIZAÇÃO E ESTUDOS URBANOS:

OLHARES CRUZADOS
EUROPA E AMÉRICA LATINA

Dia 15: 16h15-18h15

Grupo de Trabalho 4

Agentes e produção da habitação

Local: Auditório Prof. Sérgio Mascarenhas

Debatedor: Everaldo Melazzo

Estratégias de produção e valorização imobiliária e a reconfiguração socioespacial intraurbana em cidades médias do Norte do Rio Grande do Sul

Juçara Spinelli

Rafael Kalinoski

Os novos vetores da financeirização do setor imobiliários a partir dos ativos securitizados.

Marlon Altavini de Abreu

Dinâmicas recentes da provisão habitacional de mercado na Região Metropolitana de São Paulo na continuidade da Crise Financeira Global

Beatriz Tamaso Miotto

Carolina M. Pozzi de Castro

Letícia Moreira Sígolo

Vacância imobiliária como base para rentabilidade do São Paulo real state financial complex

Isabel Martin Pereira

Pedro Henrique Rezende Mendonça

Paula Freire Santoro

Raquel Rolnik



**FINANCEIRIZAÇÃO
E ESTUDOS URBANOS:**

**OLHARES CRUZADOS
EUROPA E AMÉRICA LATINA**

Estratégias de Produção e Valorização Imobiliária: Reconfiguração Socioespacial Intraurbana em Cidades Médias do Norte do Rio Grande do Sul

Strategies for Real Estate Development and Valuation: Socio-spatial Reshaping of Region Centers in Northern Rio Grande do Sul State, Brazil

Juçara Spinelli, Professora do Curso de Geografia da Universidade Federal da Fronteira Sul, juçara.spinelli@uffs.edu.br.

Rafael Kalinoski, Mestrando em Planejamento Urbano pela Universidade Federal do Paraná, rafael@kalinoski.rocks.

Resumo

A incapacidade do sistema político-econômico brasileiro em garantir moradia para um grande número de famílias evidencia resultados de um processo de desconstrução da habitação como bem social e de sua transformação em ativo financeiro (ROLNIK, 2015). Erechim e Passo Fundo, cidades de porte médio, polos regionais localizados no norte do RS, não são exceções. O jogo de forças do mercado imobiliário apresenta forte envolvimento dos agentes Estado, grupos sociais e, cada vez mais, do setor imobiliário. A reestruturação econômica e produtiva regional, demarcada pela inserção do agronegócio, promove o crescimento urbano e a conseqüente relação entre o mercado imobiliário e a forma de expansão dessas cidades. A sistematização, processamento e análise de anúncios de classificados de jornal desses municípios (2005, 2010 e 2015) e entrevistas com representantes dos agentes possibilita entender como o mercado imobiliário procede para a reprodução do seu capital. A valorização imobiliária que este estudo verificou permite traçar um histórico do acirramento das desigualdades por meio das ações dos agentes envolvidos e da influência do agronegócio na economia regional. Os resultados apontam para o conhecido modelo configuracional centro-periferia das áreas metropolitanas, que se apresenta rebatido em médias e pequenas cidades. Morfologicamente, demarca a cidade concentrada e difusa (ABRAMO, 2011), com intensa ocupação nas áreas centrais, mais valorizadas, e uma expansão que se dispersa às bordas da cidade, com espaços ainda valorizados, mas habitados por populações de menor renda. A cidade passa a ser um dos principais *lócus* da sobreacumulação do capital, pois o mercado imobiliário cria estratégias permanentes e balizadoras nos períodos de arrefecimento, com a finalidade explícita de atrair mais investidores/rentistas e retoalimentar seus rendimentos. Tais estratégias potencializam as desigualdades socioespaciais, fato que favorece às disputas contemporâneas de classe e ao aumento do número de famílias em luta pela garantia do direito à cidade e à moradia.

Palavras-chave: Mercado imobiliário. Cidades médias. Passo Fundo. Erechim.

Abstract

The political system inability to secure housing to a large number of families shows the results of a process of discontinuing the status of housing as part of a welfare state and its mutation into a product of capitalism (ROLNIK, 2015). Erechim and Passo Fundo, medium cities which play an important role in agricultural business in Southern Brazil, are no exceptions. Housing issues are shaped by the strong presence of the government, social groups and, with growing power, the real estate market itself. The reorganization of regional economy and production habits, noted by the increased presence of agricultural businesses, also shows tight relations with real estate market and how these cities expand. Systematization, processing and analysis of collected data regarding real estate propaganda for the years of 2005, 2010 e 2015, in addition to interviews with representatives of all sectors, allowed us to understand how

real estate market adopts strategies to keep capital (re)production running as a cycle. The real estate prices boom visualized throughout data analysis can be time related to the increase on social inequalities in Brazil. These inequalities are continuously reshaped by the actions of housing market agents and big local agriculture businesses. That well-known downtown versus suburban slums model of many metropolitan regions in Latin America is already visible in smaller towns as well. Morphologically, this model describes the city which is dense and diffuse simultaneously (ABRAMO, 2011). This model represents cities with high density in downtown areas and lower densities as they sprawl. Our analysis confirms the city once again as the laboratory for speculative capital investments. These strategies increase the socioeconomic and spatial inequalities faced by those who cannot swim against the capitalism flow, and need to move, under pressure, to informal housing in order to have a roof to live under.

Keywords: Real estate market. Region centers. Passo Fundo. Erechim.

1. Introdução

O espaço urbano no Brasil apresenta fortes desigualdades socioespaciais quando observadas tipologias das moradias, caracterização socioeconômica da população e acesso à cidade. A incapacidade dos sistemas políticos e econômicos em garantir moradia de qualidade para um grande contingente de famílias evidencia, a partir do início do século XXI, os resultados de um longo processo de desconstrução da habitação como um bem social e de sua transmutação em mercadoria e ativo financeiro (ROLNIK, 2015). A última virada de século ficou marcada pela mudança do urbanismo com características utópicas do século XX para a entrada em campo das ideias neoliberais, onde o mercado imobiliário passa a ser importante agente na produção do espaço urbano.

Este texto apresenta resultados de análises comparativas do mercado imobiliário em duas cidades de porte médio do norte do Rio Grande do Sul: **Passo Fundo**, cidade média e polo de forte influência regional; e **Erechim**, cidade de intermediação que vem passando por reestruturação intraurbana e fortalecendo sua atuação na rede de municípios circunvizinhos. A rede urbana dessa região é demarcadamente influenciada pelas características de desenvolvimento econômico, fortemente atrelado aos processos de reestruturação produtiva da agricultura e, em âmbito intraurbano, pelo crescente desempenho do setor terciário, com maior dinamicidade da prestação de serviços, via de regra, interligada ao agronegócio regional e às áreas de saúde e educação. Para dar conta do estudo do mercado imobiliário em cidades de porte médio e mesmo em pequenas cidades, também se faz imprescindível a compreensão do contexto de sua inserção e o nível de sua influência na rede urbana regional. Justifica-se tal afirmação pois esses espaços vêm sendo reconfigurados, dada a forte e intensa reestruturação produtiva, econômica e das cidades e estabelecem relações interescolares entre grandes cidades, metrópoles e as pequenas cidades, bem como, com os espaços rurais com os quais mantém uma vida de relações (SPOSITO, 2001).

A valorização imobiliária que este estudo verificou em Passo Fundo e Erechim permite traçar o histórico do acirramento das desigualdades socioespaciais intraurbanas, intensificado a partir dos anos 2000, por uma série de políticas públicas federais de alto impacto que, por meio da condução articulada de seus agentes e dos interesses de mercado, produziu reflexos significativos no espaço e na sociedade. A sistematização de anúncios imobiliários dos classificados de jornal desses municípios e, posteriormente, seu processamento qualitativo e quantitativo, foi essencial para transformar essas informações em conhecimento, preenchendo uma lacuna no estado da arte sobre como o mercado imobiliário age, além das áreas metropolitanas, também nas cidades médias do interior do estado, criando e recriando os modelos de segregação do espaço que já não são estranhos aos brasileiros de quaisquer regiões.

A pesquisa analisou ofertas imobiliárias de 2005, 2010 e 2015 e a conseqüente (re)produção do espaço intraurbano de Passo Fundo e Erechim. A metodologia empregada já vem sendo utilizada pelos pesquisadores da Rede de Pesquisadores sobre Cidades Médias – ReCiMe, da qual os autores são integrantes e colaboradores. Tendo em vista que no Brasil os dados do mercado imobiliário são incipientes e indisponíveis e que, especialmente em cidades de porte médio e pequeno, informações acerca do mercado imobiliário são inexistentes, surge a necessidade de criação e adaptação de metodologias próprias. Nesse sentido, somente o banco de dados que vêm sendo construído, ainda que com dados extraídos dos classificados de jornais, se constitui como inédito sobre o assunto na região, sendo transformado em conhecimento e disponibilizado para outras demandas analíticas.

A análise comparativa teve o objetivo central de verificar semelhanças entre as cidades no que se refere à dinâmica das ofertas imobiliárias, tanto em termos das tendências de concentração/dispersão espacial, quanto da crescente valorização dos imóveis, potencializada pela ação dos agentes produtores do espaço urbano.

De forma específica, o estudo objetivou:

- Identificar as diferentes valorizações intraurbanas, nos anos de 2005, 2010 e 2015, em cada uma das cidades.
- Verificar os agentes imobiliários atuantes nesses anos, em cada cidade.
- Classificar as tipologias das ofertas, de modo a verificar quais prevalecem, e com que intensidade, nos diferentes bairros de cada cidade estudada.
- Comparar os movimentos das ofertas e dos valores imobiliários entre as duas cidades e suas relações.

Além da sistematização e análise de dados, a investigação avançou em estudos comparados da precificação dos imóveis anunciados de ambas cidades e, aqui, os pesquisadores envolvidos iniciaram uma investigação acerca das relações entre a evolução da precificação e o surgimento/ampliação de ocupações informais na cidade. Procura-se também traçar um paralelo com o cenário da crise fundiária e imobiliária urbana que se agrava pelo Brasil, especialmente frente ao desmonte de importantes programas sociais voltados à habitação, como o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Cabe de antemão o destaque do que é entendido por precificação dos imóveis. Para analisar tal precificação entende-se necessária a distinção entre o que se considera valor e o que se considera preço de determinado objeto por sua localização no espaço. Em termos imobiliários, quando se faz referência ao valor, associa-se às características locais: posição no bairro, condições infraestruturais, padrão construtivo das obras e do entorno, enfim, de todos os aspectos relacionados ao trabalho incorporado ao espaço de forma concreta. Adiciona-se a isso a referência às raridades urbanas de determinado local, bem como a expressão adotada pelo usuário pelo seu valor de uso. O valor se consolida a partir do ato da transação imobiliária e do seu pagamento, que pode ser instantâneo ou durar por um tempo determinado, incorporando os ajustes financeiros definidos pelo mercado.

Por outro lado, quando se faz referência ao preço, entra em consideração a renda fundiária/imobiliária urbana e demais elementos que são ponderados no ato das ofertas imobiliárias de forma a alcançar, por parte dos envolvidos nos negócios imobiliários, possíveis lucros adicionais (sobrecumulação do capital). Isso significa dizer que são considerados os valores de troca e, nesse processo, fatores especulativos, que fazem elevar o custo do bem imóvel. Ou seja, a precificação considera o suposto valor e a expectativa dos negócios é embutida nessa valorização. Assim, a precificação registra as nuances do mercado que se revelam a partir das lógicas dos agentes envolvidos e de suas práticas, dadas circunstâncias macro e microeconômicas diversas, resultando em distribuições de preços não homogêneas na cidade. Dessa forma, embora a tendência seja de “supervalorização”, dadas as amenidades urbanas e elementos subjetivos adotados como estratégias pelo mercado, muitos locais podem sofrer “desvalorização” econômica ao longo do tempo. Contudo, isso não significa perdas de capital por parte do mercado imobiliário. Nesse sentido, a precificação é utilizada como parâmetro de análise das ofertas imobiliárias, não necessariamente se configurando como efetiva prática no ato de sua consolidação em termos de venda.

2. Agentes produtores do espaço e rede urbana regional: influência das cidades

Os municípios de Passo Fundo e Erechim localizam-se na Mesorregião Geográfica Noroeste do Rio Grande do Sul. O primeiro tem 199 mil habitantes, o segundo, 103 mil (IBGE, Estimativa, 2017). Passo Fundo tem sua centralidade demarcada pela participação na consolidação do agronegócio (agricultura modernizada para cultura de grãos, principalmente soja) e na prestação de serviços (saúde, educação e apoio ao agronegócio). Erechim tem sua economia baseada no setor secundário, que representa cerca de 38 % da economia do município, contando aproximadamente com 700 empresas e, recentemente, o setor de serviços vem se destacando, uma vez que o índice da porcentagem na economia duplicou nos últimos dez anos, representando quase 40 % da economia do município (Prefeitura Municipal de Erechim, 2018). Cercado por pequenos municípios, Erechim atrai, além de clientes que buscam suprir suas necessidades no mercado local, novos moradores em busca de trabalho no setor industrial, assim como jovens que vêm estudar em uma das seis universidades da cidade.

Os circuitos de capitais envolvidos no agronegócio regional, na prestação de serviços e nas atividades industriais de ambos os municípios tendem a potencializar a dinâmica fundiária e imobiliária, a qual é demonstrada, dentre outros fatores, pela expressividade de promotores e incorporadores, que promovem a ampla e crescente oferta de imóveis. Acredita-se que associada a esse circuito, nas últimas décadas, a atuação de agentes do mercado imobiliário tem fortalecido as valorizações de imóveis urbanos.

Os estudos acerca dos principais agentes produtores do espaço urbano não são recentes. Correa (1989, p. 10-31) já considerava como principais agentes produtores do espaço urbano: a) os proprietários dos meios de produção; b) os proprietários fundiários; c) os promotores imobiliários; d) o Estado; e e) os grupos sociais excluídos. Segundo ele “a complexidade da ação dos agentes sociais inclui práticas que levam a um constante processo de reorganização espacial que se faz via incorporação de novas áreas ao espaço urbano[...]” (CORREA, 1989, p.11).

O mercado imobiliário é a instância de determinação dos preços de imóveis urbanos e como qualquer outra mercadoria, inicialmente, tem seus preços estabelecidos pela relação entre oferta e demanda. No entanto, além do dinamismo intrínseco da própria atividade imobiliária e dos processos de estruturação interna das áreas urbanas, os governos e os agentes diretamente envolvidos com a economia (local, nacional e internacional) exercem grande influência na formação do preço dos imóveis. É nesse sentido que o mercado imobiliário apresenta grandes particularidades, diferenciando-se duplamente dos demais mercados.

Por um lado, o bem imóvel edificado tem alta durabilidade (o que provoca a existência de grande variedade de características de bens disponíveis através de um mercado de imóveis usados, maior que aqueles de nova produção a cada momento), alto valor unitário (constituindo-se em muitos casos no maior dispêndio a ser realizado por uma família ao longo de sua vida) e seu produto é consumido apenas no próprio local de sua produção, implicando, dentre outras consequências, na impossibilidade radical de equilíbrio entre oferta e demanda.

Por outro lado, a localização, e não apenas a terra, suporte da edificação, é elemento fundamental, seja na determinação do tipo/características do produto, seja em relação aos preços que podem alcançar no mercado, ou seja, ainda, em relação (e este é o ponto mais relevante) à necessidade reiterada a cada momento de liberar seu acesso para que a produção do edificado ocorra. Assim, especialmente em cidades médias, o mercado imobiliário e seus agentes correlatos potencializam a comercialização ou especulação

permanente ou continuada de áreas antes rurais ou que se constituem como grandes vazios urbanos, bem como a intensiva comercialização de terrenos e as transações ou re-comercializações de imóveis residenciais urbanos. A atuação desse mercado e seus agentes contribui para a estruturação intraurbana e, ao mesmo tempo, se retroalimenta dela, ou seja, a própria reestruturação promove novas possibilidades de negociações imobiliárias.

Melazzo (2010) enfatiza que é possível aventar a hipótese de que em muitos casos (e em particular nas cidades de porte médio), a intensidade dos negócios imobiliários frente a outros ramos econômicos produz impactos que extrapolam o âmbito local, configurando regiões de influência de tais cidades. Isso ocorre porque, muitas vezes, elas atraem recursos de compradores, investidores/rentistas de outras cidades mais próximas ou mais distantes em sua região, ao mesmo tempo em que atraem empresas imobiliárias, construtoras e incorporadoras de outras localidades (de fora do país, das metrópoles ou de outras cidades do país) para seu mercado. Na dimensão intraurbana o autor afirma que:

A produção do espaço urbano na lógica da valorização fundiária, da diferenciação de áreas/bairros, tipos e qualidades de produtos imobiliários, na seletividade de investimentos privados, seja na abertura de novos loteamentos, na verticalização, oferta de condomínios/loteamentos fechados, as variações de preços da terra e da habitação, as permanentes transformações de usos do solo etc. produzem processos de ampliação das desigualdades sociais e de diferenciação sócio-espacial. Em muitos casos, a fragmentação do tecido urbano e o avanço de processos de segregação redesenam o urbano como um mosaico de espaços da inclusão e da exclusão social (MELAZZO, 2010, p.3).

Por fim, há que se destacar que o processo de produção do espaço urbano das cidades médias brasileiras é que se diferencia em algumas particularidades daquele que ocorre nas áreas metropolitanas. Uma dessas particularidades está na expressividade da intervenção ou mesmo a ausência de efetivos movimentos sociais urbanos, capazes de regular o jogo de forças entre os agentes produtores do espaço urbano. Nessas cidades, o mercado fundiário e imobiliário é comandado por proprietários de terras, loteadores, incorporadores imobiliários e empresários do setor da construção civil ou dos setores preponderantes da economia (vinculados ao agronegócio e ao ramo da prestação de serviços) interessados em reproduzir seu capital. Esse processo de produção do espaço urbano tem promovido e acirrado as desigualdades socioespaciais e a exclusão social.

Outro fator importante a se destacar com relação à dinâmica do mercado imobiliário na produção do espaço urbano em cidades médias, é o fato da propriedade fundiária ou imobiliária se tornar não apenas um bem de uso, mas principalmente, um bem de troca e de renda para seus proprietários, constituindo-se como uma forma de “capitalismo patrimonial”, na concepção de Piketty (2013). Como em muitos casos um mesmo número de proprietários concentra terras e/ou imóveis, acumulando valor de troca, isso oportuniza que os lucros auferidos pelos proprietários fundiários ou pelos incorporadores sejam crescentes e limitem o acesso à terra e à moradia (SMOLKA, 1987).

Portanto, o mercado imobiliário, seus agentes e reflexos decorrentes da reestruturação urbana e da cidade são os principais vetores da configuração espacial, a qual imprime no espaço urbano contradições, redefinições, permanências e convivências em conflito, com suas respectivas inserções ora mais, ora menos valorizadas em termos de preços e possibilidades de acesso.

3. A coleta de dados na cidade média: um método incipiente

O recorte acerca do mercado imobiliário neste estudo refere-se às ofertas imobiliárias de terrenos, casas e apartamentos anunciados em jornais de grande circulação local. Como já mencionado, a carência de fontes de informações e o ineditismo da forma de levantamento, vem fazendo com que a metodologia proposta pela ReCiMe seja adaptada ao longo dos anos para melhor aproveitar os dados disponíveis. Lencioni (2014) já apontou para essas dificuldades de análises sobre mercado imobiliário, ressaltando que os dados comumente não têm periodicidade regular e são provenientes de diversas fontes que nem sempre são compatíveis entre si. A autora destaca:

Em especial, nos países onde ainda as informações econômicas são imprecisas, a questão não reside apenas na coleta e difusão da informação, mas na qualidade do dado a ser sistematizado. Em geral, as fontes dos dados tem origem em registro de transações de compra e venda em cartórios de imóveis, de órgãos de financiamento de imóveis e de anúncios classificados de jornais e sites na internet. Em todas essas fontes há diversos motivos para que a informação registrada não seja a dos preços realmente praticados e isso torna a qualidade dos dados um problema. (LENCIONI, 2014, p. 31).

Trabalhos anteriores destes autores apresentaram análises semelhantes a esta, com dados de períodos anteriores. Contudo, os dados eram mais escassos do que os deste texto.

Consideraram-se para esta sistematização os classificados de jornais referente aos meses de outubro e dezembro (2005, 2010 e 2015) por serem os meses com o maior número de ofertas pela expressividade do volume de anúncios. Foram sistematizadas ofertas de venda de terrenos, casas e apartamentos, que precisavam conter, no mínimo, as informações de área e preço do imóvel, para se calcular o preço/m². Ofertas sem essas informações não foram consideradas, pois o preço/m² é a unidade básica adotada para comparação. Para verificar a evolução do preço/m² dos imóveis para fins de entendimento do comportamento dos preços ao longo do tempo, a metodologia previu o cálculo da correção da inflação ou deflação ocorrida no período, parametrizado com um indicador de inflação, utilizando dezembro de 2015 como base na Calculadora do Cidadão (correção de valores pelo IGP-DI). Sistematizados os dados, realizou-se a elaboração de tabelas, gráficos e mapas-síntese para demonstrar a espacialização das ofertas no espaço e sua transformação ao longo do tempo.

A etapa posterior foi a de análise, à luz de entrevistas com moradores, e de verificação de relatos manifestados em trechos de reportagens de jornais. Tais leituras permitem tecer, com mais veemência, as interpretações mais complexas, integrando as referências quantitativas com as qualitativas, fato que permite uma avaliação mais completa. Para o estudo dos agentes do mercado imobiliário, privilegiou-se os levantamentos com as imobiliárias. Em relação a estas, primeiramente foi realizado o levantamento do número de anúncios por imobiliária e por bairro, com base nos classificados de jornais. Posteriormente, foram aplicados questionários às principais imobiliárias anunciantes contemplando quatro blocos de perguntas que buscaram esclarecer: a) as principais características das imobiliárias mais fortemente atuantes ao longo dos anos estudados; b) sua atuação na produção do espaço urbano; c) a percepção que esses agentes têm acerca dos negócios imobiliários e da própria cidade, no que concerne à valorização imobiliária e ao planejamento, ordenamento e gestão urbanos, bem como, d) aos programas habitacionais e políticas do governo, que refletem diretamente na produção da cidade, especialmente na produção de habitações de interesse social. Para melhor detalhamento, foi ainda realizada uma entrevista à imobiliária de maior expressividade no ramo ao longo do período estudado. Assim, foram entrevistados quatro agentes de Passo Fundo e um agente de Erechim.

4. Resultados e Discussões: O Mercado Imobiliário e os Problemas Urbanos

Após a sistematização dos anúncios imobiliários, os que apresentavam informações completas para a análise se sintetizaram em 617 anúncios para Passo Fundo e 450 anúncios para Erechim. Os Quadros 1 e 2 mostram esse quantitativo, respectivamente, subdivididos em setores urbanos ou bairros. O município de Passo Fundo organiza o espaço da cidade por setores urbanos: são 22 setores que agregam bairros, vilas e loteamentos. Erechim apresenta 42 bairros em sua área urbana.

Setor	Bairros de Passo Fundo-RS	Ofertas em 2005	Ofertas em 2010	Ofertas em 2015
1	Centro; V. Vergueiro	10	86	32
2	Boqueirão; V. Operária; V. Berthier Lot. Menino Deus; Secchi; Lot. Edmundo Trein (COHAB I); Morada da Colina; Independente; SECHI; Santo Afonso	20	26	6
3	Vera Cruz; Lot. Nonoai; Vila Dona Eliza; P. Leão XIII; São Bento	4	8	1
4	Petrópolis; Lot. Invernadinha; Lot. Universitário; Planalto; Dom Pedro II; P. da Gare	21	48	3
5	S. Luiz Gonzaga; P. Farroupilha; Lot. Manoel Corralo; Lot. Nova Estação; V. Entre Rios; V. Ferroviária; V. Izabel; P. Bela Vista	-	5	-
6	Cruzeiro; V. Alice	8	1	-
7	Bosque Lucas Araújo; V. Schell; V. Reis; V. Simon; V. Carmen; Lot. Pe. Dom Rodolfo	22	29	1
8	Santa Marta; Nossa Senhora Aparecida; Lot. Jardim América; V. Donária; V. 20 de Setembro; Lot. Força e Luz	3	7	-
9	Professor Schisler; V. Xangrilá; Lot. Jabuticabal; Recreio; Jerônimo Coelho; Lot. Boqueirão; Lot. Parque do Sol; Lot. Morada do Sol; V. Ipiranga; Xangrilá; Jardim do sol;	1	2	-
10	Victor Issler	-	-	-
11	São José; Lot. Leonardo Ilha I e II; Lot. Da Brigada Militar – Coronel Massot.	7	14	-
12	São Cristóvão; Ricci; J. André Rebechi; Copacabana; Lot. Cezar Santos; Lot. São Cristóvão II; Lot. Santo Antônio; Lot. Via Sul; Hípica; Lot. Ipanema; Lot. Pampa	27	14	3
13	Santa Rita; Complexo Turístico da Roselândia (Jardim Botânico)	2	4	-
14	Lot. Maggi de César; V. Mattos; Lot. Via Sul (parte)	2	7	-
15	Fátima; V. Santa Terezinha; V. Annes	6	7	1
16	José Alexandria Zacchia	-	-	-
17	Valinhos; Pio II; P. dos Comerciantes; Distrito Industrial	1	1	-
18	V. Luiza; V. Tupinambá; V. Ambrosina; V. Boa Vista; V. Guilherme Morsch; Lot. Edu Reis	-	4	1
19	Rodrigues; V. Popular;	-	4	-
20	Santa Maria; V. Reinaldo Patussi; Lot. Vila Nova	2	2	1
21	V. Planaltina; V. Exposição; Vila Ivo Ferreira; Vila Bom Jesus; Lot. Escola Rural; Lot. Dom Felipe	1	1	-
22	Nenê Graeff; V. Dona Júlia; Lot. Garden; Girassol	4	-	4
-	Sem identificação	44	86	14
	Total	185	356	76

Quadro 1. Passo Fundo: Quantidade de anúncios por bairros (2005, 2010 e 2015).

Fonte: Jornal O Nacional. Organização: Kalinoski & Spinelli (2018). V: Vila; Lot: Loteamento; P: Parque.

Bairros de Erechim-RS	Ofertas em 2005	Ofertas em 2010	Ofertas em 2015
Aeroporto	9	8	-
Agrícola	2	1	-
Altos da Colina	-	-	2
Atlântico	5	13	2
Bela Vista	13	13	1
Belle Ville	-	-	1
Boa Vista	3	1	-
Centro	57	64	15
Cerâmica	6	17	7
Copas Verdes	11	8	-
Cotrel	-	-	2
Distrito Industrial	1	-	3
Esperança	3	3	3
Espírito Santo	-	5	-
Estar do Chile	-	3	-
Fátima	1	5	2
Florestinha	-	2	-
Frinape	1	-	-
Ipiranga	4	8	-
Jardim Europa II	-	-	1
José Bonifácio	12	9	2
Koller	7	9	1
Linho	4	12	-
Morada da Colina I	-	-	1
Morada do Sol	-	1	2
Morro Da Cegonha	3	5	1
Novo Horizonte	-	-	2
P. Castelo Branco	-	2	-
Paiol Grande	1	2	-
Parque Lúvia	11	2	-
Presidente Vargas	3	5	1
Progresso	-	-	1
Redenção	-	-	1
Santa Catarina	-	2	-
São Cristóvão	3	2	-
São Pedro	-	1	-
Schmidt	-	-	1
Três Vendas	9	3	3
Triângulo	1	1	-
Verdureiros	-	-	1
Vitória I	-	-	1
Zimmer	3	1	-
Sem Identificação	-	5	7
Total	173	213	64

Quadro 2. Erechim: Quantidade de anúncios por bairros (2005, 2010 e 2015).

Fonte: Jornal Diário da Manhã (2005 e 2010) e Bom Dia (2015). Organização: Kalinoski & Spinelli (2018).

A partir das ofertas por bairros, em ambas cidades, identifica-se maior número de anúncios de apartamentos no centro e em bairros do seu entorno. As ofertas de casas são dispersas e as ofertas de terrenos predominam nos bairros periféricos, especialmente no último ano da análise (2015). Os dados evidenciam o adensamento das áreas centrais e uma expansão urbana horizontal, com oferta maior de terrenos em novos loteamentos localizados em áreas mais afastadas ao centro da cidade.

O número de imobiliárias ofertantes foi crescente ao longo dos anos da análise, com forte incremento desse agente, especialmente em Passo Fundo. Contudo, as imobiliárias que apresentaram maior número de anúncios, com pequenas variações, permaneceram as mesmas, apontando para a manutenção dos agentes com forte consolidação em termos de atuação no ramo dos negócios imobiliários, como pode ser visualizado no Quadro 3.

Ano	Imobiliárias de Passo Fundo	Imobiliárias de Erechim
2005	JE Imóveis, Escala, Finardi Carrão/Coligadas, Arnel/Coligadas, Patrimônio e Ariotti.	Simão, Cottage, Pierozan e Delta.
2010	Costa Lemes, JE Imóveis, Master, Escala, Línea e Arnel.	Simão, Prigol Imóveis, Gaúcha Imóveis, Erechim Imóveis e Bem Morar.
2015	Fragomini, Classic, e Costa Lemes.	Ronei Imóveis, Rigon Imóveis e Borba Imóveis.

Quadro 3. Principais imobiliárias anunciantes em Passo Fundo e Erechim (2005, 2010 e 2015).
Fonte: Jornal O Nacional, Diário da Manhã e Bom Dia. Organização: Kalinoski & Spinelli (2018).

O número de imobiliárias ofertantes teve variações distintas em cada cidade, sendo crescente nos anos de 2005 e 2010 em Erechim. Em Passo Fundo, verifica-se que o número de imobiliárias diminuiu durante os 15 compreendidos nesta análise, fato que demonstra a concentração dos negócios imobiliários nas mãos de menos agentes. Apesar deste dado, observa-se a importância deste agente como ordenador dinâmico do espaço urbano. Em paralelo ao déficit de imobiliárias anunciantes, observa-se a constância de imobiliárias que apresentaram maior número de anúncios, com pequenas variações, apontando para a manutenção dos agentes que já tem uma tradição de atuação no mercado imobiliário, ou seja, com forte consolidação dos negócios desse ramo.

Em Passo Fundo, ao analisar os principais agentes imobiliários no ano de 2005, 26 estabelecimentos foram identificados como anunciantes, sendo as mais recorrentes as imobiliárias JE Imóveis, Escala, Finardi Carrão, Patrimônio, Ariotti e Arnel. Em 2010 foram identificadas 23 imobiliárias anunciantes, dentre as quais detinham um maior número de anúncios: Costa Lemes, JE Imóveis, Master, Escala, Línea e Arnel. Em comparação ao ano anterior estudado (2005), percebe-se a atuação constante da JE Imóveis e da Escala, que figuram como fortes anunciantes em ambos os anos. No ano de 2015, verifica-se que o número de anúncios diminuiu e também o número de imobiliárias anunciantes, sendo 7 imobiliárias anunciantes. As que apresentaram maior número de anúncios foram: Fragomini, Classic, e Costa Lemes. A redução dos anúncios e déficit das imobiliárias nos jornais locais ocorre, dentre outros fatores, pela troca de meio de comunicação, passando a utilizar os meios virtuais e as redes sociais para a ampla divulgação *on-line*.

Das imobiliárias anunciantes em Erechim, somente a Simão Imóveis apresentou anúncios completos, com as informações necessárias para a análise no ano de 2005, perfazendo 100 % dos anúncios. Destaca-se, contudo, que outras imobiliárias têm elevados números de anúncios, porém, sem informações adequadas para análise, a exemplo das Imobiliárias Cottage, Pierozan e Delta. No ano de 2010, 7 imobiliárias apresentaram os anúncios de imóveis, além da Simão Imóveis, o que proporcionou o maior número de anúncios úteis às análises. Ocorreram novos anúncios das seguintes imobiliárias: Prigol Imóveis, Gaúcha Imóveis, Erechim Imóveis e Bem Morar, além de outras com menor representatividade. Em 2015, foram utilizados anúncios de 5 imobiliárias, todas elas diferentes das anteriores.

Com base no levantamento das imobiliárias, foram aplicados questionários nas mais recorrentes e ainda atuantes no mercado, constatando-se que a totalidade atua no mercado de locação, compra e venda. Cerca de 50 % delas atua também no ramo da construção civil. A partir das entrevistas com representantes de imobiliárias mais tradicionais, pode-se constatar que a forte inserção e permanência no mercado está baseada na experiência e forte entrosamento com os demais setores envolvidos nos negócios imobiliários, como construtoras, redes bancárias de financiamento e comércios vinculados à construção civil, desde elementos estruturais a detalhes construtivos, de acabamentos e de interiores (mobiliário).

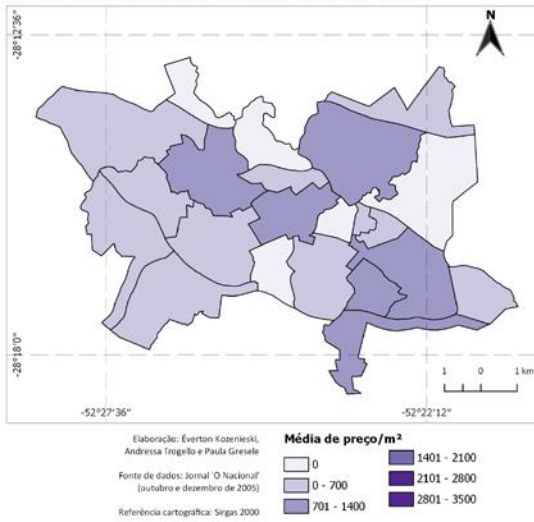
Um dos entrevistados destaca: “temos vasta experiência com as negociações e conhecemos os caminhos, então, um novo nicho de mercado é a consultoria. Quase nenhum grupo, desses novos investidores, faz investimento em construção civil em Passo Fundo sem me consultar, pois entendo bem do Plano Diretor e, também, das parcerias para otimizar os custos da produção (construção dos prédios). Tenho também a carta de clientes, então, a consultoria é um pacote completo, que dificilmente dará errado”. Outro agente de Erechim também manifestou a importância de conhecer a região e as pessoas que nela atuam. Segundo ele, as imobiliárias têm como estratégia de negociação a troca de informações, principalmente entre Passo Fundo e Erechim, acerca de novos empreendimentos que possam “aquecer” o mercado.

Dado o contexto dos instrumentos aplicados, questionários e entrevistas, pode-se evidenciar que os circuitos de capitais prevalescentes, aplicados na aquisição de imóveis para acumulação e renda, são oriundos do setor de serviços, especialmente da área da saúde e, em segundo lugar, da área de direito e contábil e, também, de fontes diversas destinadas ao público estudantil. Adicionalmente, dos comerciantes e de granjeiros que atuam na região (capital local e regional), porém em menor proporção. Segundo alguns relatos, foi mencionado que há alguns anos atrás, os granjeiros eram os que mais investiam em imóveis na cidade. Hoje, esses proprietários fundiários, produtores de grãos em larga escala, especialmente vinculados ao agronegócio, preferem reaplicar seus rendimentos em mais terras na região ou em outros estados, bem como em maquinários e equipamentos que qualificam, facilitam e aumentam a produtividade, logrando maiores rendas e rotatividades financeiras que o investimento em capital imobiliário fixo.

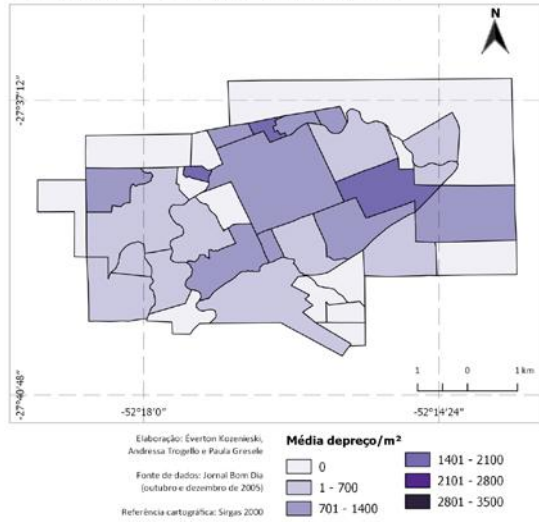
Constatou-se ainda, que as diretrizes do planejamento urbano não evidenciam uma neutralidade mas, pelo contrário, demonstram a força dos agentes ativos e atores coadjuvantes no estabelecimento de normativas que interferem na precificação e valorização de áreas. Essas práticas promovem a expansão da cidade (vertical e horizontal) e, conseqüentemente, geram bolsões de segregação que evidenciam áreas empobrecidas e áreas supervalorizadas.

Com relação à distribuição da precificação média por metro quadrado, a Figura 1 apresenta claramente a intensificação, ao longo dos anos estudados, dos preços das ofertas que se concentram na área central e seu entorno imediato em Passo Fundo (Bairros Centro, Vergueiro, Petrópolis e Boqueirão). No caso de Erechim, esse padrão não é tão definido, contudo, alguns bairros passam por uma valorização acenando a uma nova centralidade, a exemplo do bairro Três Vendas, a sudoeste da cidade. Acredita-se que este processo ocorre pelo motivo da via estrutural que conecta Erechim com o município Barão de Cotegipe e, em escala regional, com o município de Chapecó-SC. Paralelo a este movimento, existe o bairro Fátima, ao sul do centro, que passa por um processo de valorização constante devido às instituições de ensino superior instaladas neste bairro, e por ser cortado pela via coletora Avenida Sete de Setembro, principal avenida da cidade. O centro não tem o maior processo de valorização do m², pois nele ocorre certa estabilização das dinâmicas imobiliárias, tanto em relação ao número de ofertas quanto na precificação pretendida em anúncios.

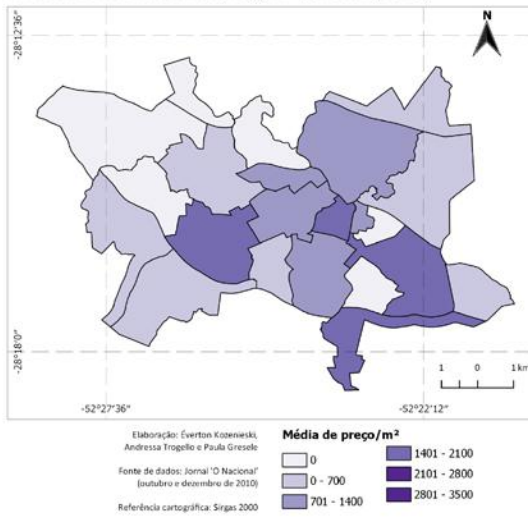
PASSO FUNDO: Média de preço/m² por setor (2005)



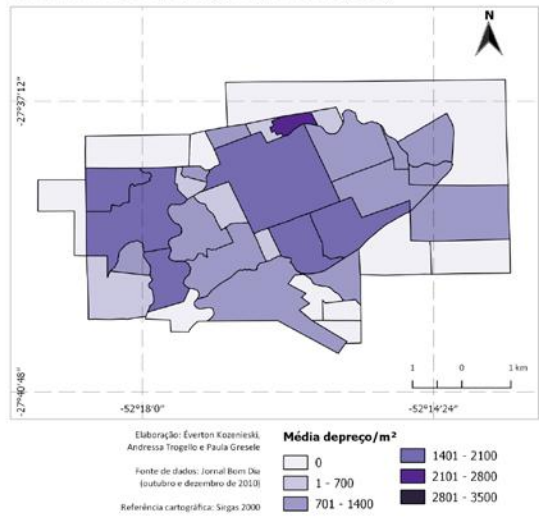
ERECHIM: Média de preço/m² por bairro (2005)



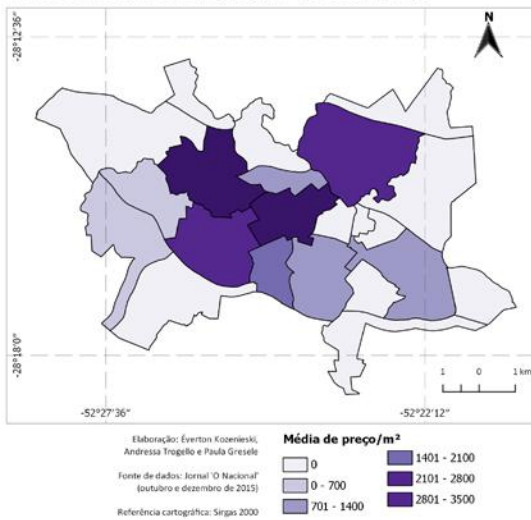
PASSO FUNDO: Média de preço/m² por setor (2010)



ERECHIM: Média de preço/m² por bairro (2010)



PASSO FUNDO: Média de preço/m² por setor (2015)



ERECHIM: Média de preço/m² por bairro (2015)

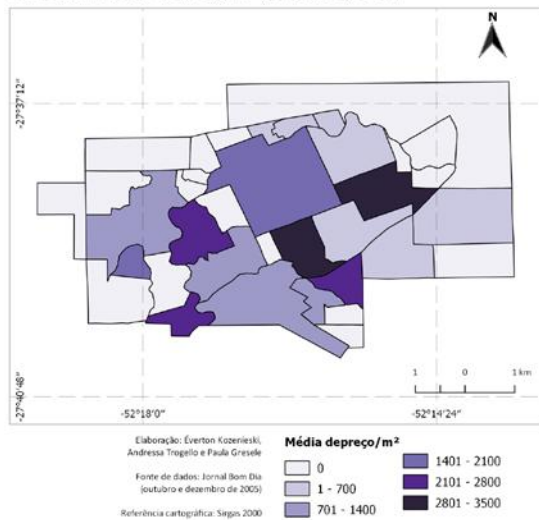


Figura 1. Preço médio por metro quadrado (2005, 2010, 2015) em Passo Fundo e Erechim.
Fonte: Jornal O Nacional, Diário da Manhã e Bom Dia. Organização: Kalinoski & Spinelli (2017).
Mapas elaborados por Kozieniski, Trogello e Gresiele (2017).

O Quadro 4 apresenta o preço médio do metro quadrado de terrenos e de imóveis construídos, para todos os anos em estudo, em ambas as cidades. O preço dos imóveis por m², em todos os anos da análise, se demonstrou, salvo algumas oscilações, em elevação, especialmente na tipologia apartamentos. A média dos preços/m² de cada uma das cidades revela valores elevados (Gráfico 1), evidenciando o caráter especulativo dos negócios imobiliários, fato que favorece à exclusão dos menos favorecidos, dada a dificuldade de aquisição da casa própria.

Ano	Preço médio por metro quadrado dos terrenos*		Preço médio por metro quadrado da área útil de imóveis construídos*	
	Passo Fundo	Erechim	Passo Fundo	Erechim
2005	R\$ 197,99	R\$ 230,69	R\$ 1.782,64	R\$ 1.374,29
2010	R\$ 464,64	R\$ 307,17	R\$ 2.876,96	R\$ 1.762,34
2015	R\$ 498,78	R\$ 407,64	R\$ 3.630,55	R\$ 2.392,75

Quadro 4. Preço médio de terrenos e de áreas úteis por metro quadrado (2005, 2010, 2015).
Fonte: Jornal O Nacional, Diário da Manhã e Bom Dia. Organização: Kalinoski & Spinelli (2018).
* Valores corrigidos para dez/2015 pelo IGP-DI.

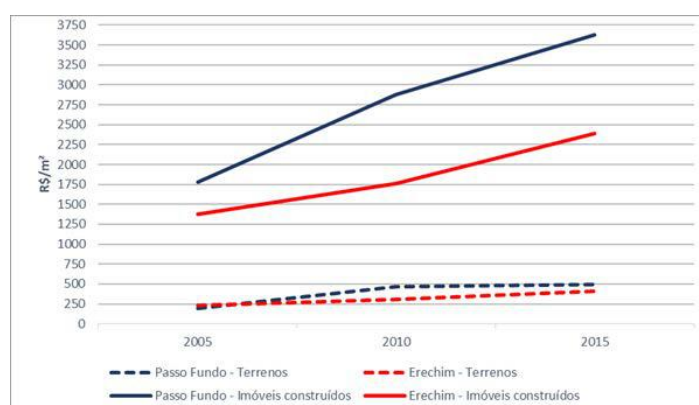


Gráfico 1: Evolução dos preços de terrenos e imóveis construídos, em Passo Fundo e Erechim (2005, 2010, 2015). Fonte: Jornal O Nacional, Diário da Manhã e Bom Dia. Organização: Kalinoski & Spinelli (2018).
*Valores corrigidos para dez/ 2015 pelo IGP-DI.

Nas duas cidades estudadas, as habitações populares e de padrões construtivos mais simples aparecem nas periferias, onde os terrenos têm sido ofertados com menores preços. Os edifícios de médio e alto padrão são construídos predominantemente nas áreas centrais, mais valorizadas. Essas localizações e suas características permitem inferir que, se por um lado, certo número de habitantes pode ter acesso à casa própria, por outro, o modelo de exclusão social comum das grandes cidades se reproduz nas médias e pequenas cidades. Morfologicamente, demarca a concentração nas áreas centrais e a dispersão da cidade nas periferias e, conseqüentemente, pressupõe o crescimento de famílias em luta pela reforma urbana e pelo direito à cidade.

Historicamente no Brasil as administrações municipais são reativas, e não proativas em relação ao mercado imobiliário. Em outros termos, mais se remedia – quando o fazem! – do que se previne a expansão horizontal das cidades. Embora o Estatuto da Cidade, Lei 10.257/01, apresente uma expectativa de se aproveitar, através do adensamento, as áreas urbanas já infraestruturadas, é a Lei 6.766/79 que, desde a crise do Regime Militar, continua a regular a expansão urbana. A exigência dessa Lei em prover os lotes com infraestrutura básica antes da venda formal, por conta do proprietário da gleba, encarece seu preço e não

os torna acessíveis às famílias de baixa renda (SANTORO, 2014). Assim, muitas dessas famílias, sem outras opções de acesso à moradia e à cidade, acabam tendo de apelar à ocupação de áreas urbanas, via de regra em locais inadequados à urbanização, quer por serem áreas de risco socioambiental, quer por se constituírem em inadequação legal.

A reestruturação produtiva regional tem promovido, nessas cidades, um forte aumento populacional, demarcadamente, de populações que vêm do campo para a cidade. Os atrativos da rede de educação, com incremento de escolas e universidades, também se revelam como forte potencializador da atratividade, fato que aumenta a demanda por imóveis, incrementando fortemente a expectativa de seus negócios e, conseqüentemente, sua precificação. Esses fatos têm ocasionado uma inalcançabilidade por parte de populações de menor renda do acesso à moradia, quer por locação, quer por aquisição. Assim, como forte reflexo dessa reestruturação, o espaço intraurbano e a cidade vão se reconfigurando à luz das estratégias do mercado, por um lado, e das possibilidades que parte da população gestiona para poder viver na cidade.

Tanto em Passo Fundo quanto em Erechim, as ocupações são características nas áreas de “beira-trilhos”, além de diversas outras que se espalham pelo tecido urbano (Figuras 2 e 3). Enquanto condomínios fechados com residências de alto padrão se multiplicam às margens da BR-285 em Passo Fundo, estima-se que entre 40 e 50 mil pessoas, segundo Fernanda Pegorini, advogada da Ocupação Pinheirinho (SUL21, 2017), vivam em mais de 52 ocupações já mapeadas por Spinelli (2015).

No caso de Erechim, o mais valorizado condomínio fechado está na privilegiada área de mata nativa do Estar do Chile, em contraponto a diversas outras ocupações no entorno do aeroporto e de áreas de “beira-trilhos”, “beira-sangões” e “beira-rodovias”. Reproduz-se nestas cidades o padrão de dominação, por parte das classes altas e dos produtores imobiliários ou interessados neste mercado, da estruturação do espaço intraurbano (VILLAÇA, 1998).

Esse padrão de expansão urbana desvela a segregação fortificada (CALDEIRA, 2003), que ocorre de dois modos nessas cidades:

a) edificações verticais, nas áreas centrais, de alto padrão e com anúncios apelativos à segurança e à exclusividade, como é o caso do Residencial Abu Dhabi em Passo Fundo, desenvolvido para clientes “únicos” e “exclusivos”, muito embora trate-se de uma edificação com sistemas construtivos comuns à região, que não tem nada de único, tampouco de exclusivo (exceto seu preço). É uma valorização criada ideologicamente em torno da ideia de exclusividade de um imóvel onde o preço é, então, o elemento único e exclusivo.

b) condomínios fechados, com condições de arborização, arruamento, iluminação e pavimentações claramente superiores às demais porções da cidade. É o caso do Estar do Chile em Erechim, condomínio fechado, com portaria e segurança, mas que teoricamente caracteriza-se como loteamento. Temos então as classes altas cercando e controlando o acesso, indevidamente, ao que na verdade é uma área urbana pública.

Por outro lado, existe nessas cidades grupos de famílias em face de insegurança jurídica de suas propriedades. São moradores de ocupações que vivem em situação de “transitoriedade permanente” (ROLNIK, 2015), pois estão sempre sujeitos a despejos e à necessidade de reconstituir sua moradia em outras ocupações até que, não se sabe quando, consigam ser contemplados em algum programa social que lhes permita adquirir a casa própria. Em depoimento à reportagem referenciada acima, um morador relata:

[...] Por não pagar aluguel, no fim do mês sobra um troquinho que dá para alimentar nossos filhos. [...] A gente não consegue dormir direito pensando no que pode acontecer amanhã ou depois, com a ameaça de uma máquina vir aqui e destruir nossas casas e tudo o que adquirimos com o maior sacrifício. Estamos tentando fazer o que os nossos governantes não fazem, que é se preocupar com a habitação [...] (SUL21 2017).



Figura 2. Passo Fundo: Ocupação IV - Corsan/Zachia (2015). Foto: Juçara Spinelli.



Figura 3. Erechim: Ocupação Aeroporto (2015). Foto: Jéssica França/Jornal Diário da Manhã (10/09/2015).

Face aos devastadores relatos daqueles que vivem em condições de “transitoriedade permanente” sem perspectivas de resolver seus problemas habitacionais, não se pode encerrar este texto sem expor algumas perspectivas, por menores que sejam em face de um problema tão grave, de como fazer com que essas famílias possam ter moradia digna e barata no curto prazo, utilizando-se das técnicas construtivas que os próprios moradores da região dominam. É o que apresenta-se nas considerações finais deste trabalho.

5. Considerações Finais: Problemas e Alternativas

A construção de banco de dados e de conhecimentos acumulados pelas sínteses qualitativas e quantitativas permitiu obter uma base informacional acerca das ofertas, tipologias, precificação e localizações dos empreendimentos imobiliários de Passo Fundo e Erechim e as consequências desse processo de reprodução de capital através da comercialização da moradia e do espaço urbano. Constatou-se, em ambas cidades, a redução na quantidade de oferta de terrenos (formais), concomitante à observação empírica do aumento de ocupações, crescente oferta de apartamentos centrais e incremento nos preços de todos os tipos de imóveis construídos.

As análises permitem inferir que a cidade passa a ser um dos principais lócus da reprodução do capital, pois o mercado imobiliário busca retroalimentar seus ganhos, criando estratégias balizadoras nos períodos de arrefecimento, não com a finalidade de suprir a demanda por moradia, mas de atrair investidores e rentistas. Este ciclo de retroalimentação de ganhos reproduz mais um dos problemas que atingem nossas cidades: a especulação imobiliária. Ao passo que há muitas famílias sem condições dignas de moradia, há muitos imóveis vazios que foram vistos diversas vezes nos classificados de jornal à espera de alguém disposto a pagar o preço atribuído supervalorizadamente a eles.

Tais estratégias potencializam o acirramento das desigualdades socioespaciais, fato que favorece o aumento do número de famílias em luta pelo direito à moradia. E “a cidade continua a sofrer a subordinação absoluta à lógica dos negócios, em detrimento de qualquer perspectiva de inclusão da cidade informal e da preservação do meio ambiente” (FERREIRA, 2003, p. 309).

Recentemente, diante da alegada situação financeira delicada do município de Passo Fundo, foi apresentada, por um parlamentar, ao executivo municipal, a proposta de utilização de *containers* para a construção de moradias para as famílias em situação irregular. Por mais notável que seja a preocupação de uma autoridade em tomar uma atitude frente a este problema seríssimo, é necessário apontar que:

A proposta divulgada na internet pelo parlamentar diz que *containers* têm preço médio de 15 a 75 mil reais e são formas baratas e seguras para a provisão habitacional. Ora, os valores apresentados são um intervalo vago de preços, e não uma média. Ademais, não fica claro de onde viriam os *containers* (Passo Fundo dista centenas de quilômetros dos portos litorâneos), nem qual seu custo de transporte. Tampouco leva-se em consideração, segundo as informações publicadas, que se trata de uma região fria e úmida em grande parte do ano. Assim acredita-se que os *containers* requereriam, adicionalmente, um custo adicional para o tratamento térmico da moradia, de modo que essas famílias pudessem viver com conforto. Do contrário, apenas mudaria-se seu modo de sofrer.

Como alternativa a tal questão, pode-se destacar que as famílias que ocupam áreas irregulares no noroeste do Rio Grande do Sul demonstram grande habilidade na autoconstrução de casas em madeira, principalmente de eucalipto, uma madeira barata e

vastamente disponível na região. A duração da madeira de eucalipto tratada, atrelada à sua resistência à transferência de calor, apresenta-se como uma boa alternativa para construir moradias simples, baratas, seguras, com materiais locais e com tecnologia dominada pelos próprios moradores.

O parlamentar justifica a solução da utilização de *containers*, ainda segundo a reportagem publicada, com base em um único exemplo de implantação de uma franquía de restaurante de alto padrão na cidade, sem, aparentemente, levar em consideração que se trata de um espaço de permanência transitória com apelo lúdico para seus clientes de classe média e alta que definitivamente não precisam de *containers* para morar. Diz ainda que a ideia não é que o município compre *containers* e distribua aos cidadãos, já que acredita que as ideias assistencialistas são defasadas e demonstram-se economicamente inaplicáveis. Aponta, então, que a melhor alternativa seria realizar parcerias público-privadas (PPPs) por meio das quais áreas de terras poderiam ser desapropriadas pelo poder público e os *containers* poderiam ser adquiridos pelos necessitados por meio de crédito e financiamento, estimulando a economia local.

Para além da questão da moradia, a utilização alternativa de *containers* também não resolve, por si só, as demandas básicas de instalações habitacionais, a exemplo das redes de saneamento básico, iluminação pública, rede elétrica para as residências, infraestrutura de acesso (arruamentos, calçadas, etc.) e alcance aos serviços urbanos essenciais. Dependendo da localização das instalações desses *containers* adaptados à moradia, o poder público precisaria providenciar as infraestruturas e os serviços urbanos necessários às populações.

Outro problema que se destaca frente à demanda imobiliária e a crise da possibilidade de acesso à moradia é que as famílias que precisam de habitação hoje mal conseguem colocar comida na mesa. De onde tirariam proventos para financiar habitação via PPP? Nesse sentido, chama-nos a atenção uma conhecida frase de Allais (2014 *Apud* ROLNIK, 2015, p. 129): “É preciso procurar o dinheiro onde ele está: com os pobres. Eles não têm muito, mas são muitos”. Com tal expressão, fica exposto que assim se perpetua um modelo de segregação onde até mesmo a habitação do mais pobre, e sem condição financeira alguma, é vista como mercadoria financiável em detrimento da emergência de se colocar essas famílias para viver em condições salubres.

Ademais, com o direcionamento do mercado imobiliário para a esfera financeira e vice-versa, o aumento da concessão de créditos imobiliários tornou-se uma estratégia para aumentar as vendas e, conseqüentemente, a demanda por imóveis, o comércio de títulos e o endividamento prolongado daqueles que necessitam.

Para finalizar este trabalho, pode-se sintetizar, em termos das ofertas e preços imobiliários, que em ambas cidades já se verifica redução na quantidade de oferta de terrenos, muito provavelmente, pela crescente oferta de apartamentos, apontando a uma densificação intraurbana. Tal redução também pode implicar em novas elevações de preços.

A crescente oferta de apartamentos, especialmente em bairros próximos às áreas de maior centralidade e de vias estruturantes de ambas cidades e/ou com prestação de serviços (como saúde e educação), promove a compactação da cidade nessas áreas centrais, acarretando disputas pelas amenidades urbanas. As duas cidades apresentaram incremento nos preços das ofertas de apartamentos, casas e terrenos, respectivamente, fato que limita o acesso das populações economicamente frágeis.

Ao observar a rede urbana regional e a influência das cidades de Passo Fundo e Erechim, infere-se que há fortes indícios de que novos ramos da economia, bem como o fortalecimento do setor produtivo primário, tecnificado e globalizado, especialmente em Passo Fundo, têm favorecido a uma reestruturação intraurbana e a um conseqüente aumento na precificação dos bens imóveis. Assim, ao estudar o mercado imobiliário das cidades médias, constata-se, inicialmente, uma grande influência dos agentes produtores do espaço, cujas práticas, não raramente, estão atreladas ao processo de sobreacumulação do capital em detrimento do acesso à cidade e à moradia.

Assim, ao estudar o mercado imobiliário das cidades médias, constata-se, inicialmente, uma grande influência dos agentes produtores do espaço, cujas práticas, não raramente, estão atreladas ao processo de sobreacumulação do capital em detrimento ao acesso à cidade e à moradia. A interlocução desses agentes, também, possibilita novas dinâmicas políticas. Considerando a atual realidade brasileira, demarcada pela escassez de recursos para melhorias em infraestrutura urbana e o alcance da moradia, o mercado imobiliário, juntamente do setor financeiro, se revela como importante ator das disputas políticas. Nesse sentido, a participação popular, por meio de inserção em movimentos pela reforma urbana, é uma das formas de enfrentamento, buscando garantir que o tão forte interesse econômico não se sobreponha às demandas sociais e habitacionais.

6. Referências Bibliográficas

ABRAMO, P. A cidade com-fusa: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 9, n. 2, pp. 25-54, 2011.

ARAGÃO, T. A. A financeirização da moradia no Brasil: a cidade como direito ou mercadoria? *Le Monde Diplomatique – Brasil*. Série Especial: O direito à cidade em tempos de crise, agosto 26, 2016. Disponível em <http://diplomatique.org.br/a-financeirizacao-da-moradia-no-brasil-a-cidade-como-direito-ou-mercadoria/>, acesso em 29 mar. 2018.

BOTELHO, A. A produção do espaço como estratégia do capital. O setor imobiliário. In: *O urbano em fragmentos*. São Paulo: Annablume/FAPESP, p. 21-66, 2007.

CALDEIRA, T. P. R. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. 2ª ed. São Paulo: Ed. 34, 2003.

CORRÊA, R. L. *O espaço urbano*. 4ª ed. São Paulo: Editora Afiliada, 2003.

DIÁRIO DA MANHÃ. *Invasão em Erechim: Sem líderes*. (10.09.2015). Disponível em em: <http://www.diariodamanha.com/noticias/ver/12399/Invasão+em+Erechim+%7C+Sem+líderes> acesso em 27 fev.2018.

FERREIRA, J. S. W. *O mito da cidade global*. Tese de Doutorado, 336 f., FAU USP, São Paulo, 2003.

IBGE CIDADES. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/passo-fundo/panorama> e <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/erechim>. Acessado em 16 de abril de 2018.

JORNAL O NACIONAL. *Passo Fundo, 2005, 2010 e 2015* disponível no acervo do Arquivo Histórico Regional (AHR/UPF).

JORNAL DIÁRIO DA MANHÃ. *Erechim, 2005 e 2010*. Acervo do Jornal.

JORNAL BOM DIA. *Erechim 2015*. Acervo do Jornal.

LENCIONI, S. Reestruturação imobiliária: uma análise dos processos de concentração e centralização do capital no setor imobiliário. *EURE*, vol. 40, n. 120, p. 29-47, mai. 2014.

MELAZZO, E. S. *Dinâmica imobiliária e processos de estruturação intraurbana em cidades de porte médio: hipóteses e propostas de trabalho*. Relatório para o Workshop da ReCiMe, Rio de Janeiro, 2010.

PIKETTY, T. *Capital in twenty-one century*. Londres: The Bleknap press of Harvard University press, 2013.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ERECHIM, 2018. Disponível em <http://www.pmerechim.rs.gov.br/pagina/147/economia>, acesso em 14 mar. 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PASSO FUNDO, 2018. Disponível em, <http://www.pmpf.rs.gov.br/secao.php?t=11&p=577>, acesso em 14 abr. 2018.

ROLNIK, R. *A guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

SANTORO, P. F. Perímetro urbano flexível, urbanização sob demanda e incompleta: o papel do Estado frente ao desafio do planejamento da expansão urbana. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 16, n. 1, p. 169-187, 2014.

SILVA, A. M. R. da. SPINELLI, J. FIOREZE, Z. G. *Atlas Geográfico de Passo Fundo*. Passo Fundo: Méritos: IMED, 2009.

SMOLKA, M. Para uma reflexão sobre o processo de estruturação interna das cidades brasileiras: o caso do Rio de Janeiro. *Revista Espaço e Debates*, n. 21. São Paulo: Cortez, 1987.

SPINELLI, J. *Mercado Imobiliário e reestruturação do espaço urbano em Passo Fundo, RS*. 2015. 316f. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do sul.

SPOSITO, M. E. B. As cidades médias e os contextos econômicos contemporâneos. In: _____.(org.). *Urbanização e cidades: perspectivas geográficas*. Presidente Prudente: s.n., 2001. p. 609-643.

SUL21. *Com mais de 50 ocupações, Passo Fundo vive um dos maiores conflitos fundiários urbanos do RS*. Publicado em 2 de julho de 2017. Acessado em 03 de novembro de 2017. Disponível em: <https://www.sul21.com.br/jornal/com-mais-de-50-ocupacoes-passo-fundo-vive-um-dos-maiores-conflitos-fundiarios-urbanos-do-rs/>.

TROGELLO, A.; GRESELE, P. R.; SPINELLI, J.; KOZENIESKI, E. *Mercado Imobiliário e Desigualdades Socioespaciais na Mesorregião Noroeste do Rio Grande do Sul*. Relatório final de pesquisa, 51 f., UFFS, Erechim, 2017.

VILLAÇA, F. *Espaço Intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

WESP, M. *Casas containers*: uma possível solução para o problema habitacional em Passo Fundo. Disponível em: <http://www.mateuswesp.com.br/noticias/183>. Acessado em 19 de março de 2018.

seminário internacional



FINANCEIRIZAÇÃO E ESTUDOS URBANOS:

OLHARES CRUZADOS
EUROPA E AMÉRICA LATINA

Os novos vetores da financeirização do setor imobiliários a partir dos ativos securitizados.

The new vectors of the financialization of the real estate sector from the securitized assets

Marlon Altavini de Abreu, FCT – UNESP. Campus de Presidente Prudente, marlon_altavini@hotmail.com.

Resumo

Os objetivos do presente trabalho buscam analisar e debater os nexos que conectam as diferentes rodadas de aproximação entre o ambiente construído urbano a uma lógica de rentabilidade própria das finanças, submetendo a propriedade imobiliária a uma formatação cada vez mais alinhada às dinâmicas do mercado financeiro. Estes objetivos visam compreender as conexões entre a expansão e os novos vetores da financeirização dos negócios imobiliários sob o conjunto das cidades brasileiras através de uma leitura espacial da distribuição dos ativos securitizados no território nacional. Deste modo, o enfoque privilegiado almeja compreender a inflexão nas estratégias econômicas associadas ao financiamento habitacional no Brasil, que submete direitos creditícios originados pelo financiamento habitacional, contratados pela Caixa Econômica Federal, à uma lógica de rentabilidade própria de ativos financeiros a partir da securitização destas dívidas. Para tanto, com enfoque em uma análise comparativa entre a dimensão nacional destes eventos e sua particularização na cidade de Ribeirão Preto/SP o trabalho privilegia três eixos de análise: a) as transformações do marco regulatório que estabelece as condições e os instrumentos do financiamento imobiliário no Brasil, assim como, à reconfiguração jurídica da propriedade imobiliária; b) as particularidades associadas aos momentos de inflexão desta lógica financeira que passa a estender-se em escala nacional, verificando os tempos, a intensidades e a própria rede urbana desta inserção; c) a disseminação de títulos de base imobiliária, em particular os Certificados de Recebíveis Imobiliários, considerando os empreendimentos que lhes dão lastro em seus usos (residencial e comercial) e suas localizações.

Palavras Chave: Financeirização, Securitização, Financiamento Habitacional, Cidades Médias.

Abstract (como título do Resumo)

The purposes of this work are analyzing and discussing the links that connect the different approximation rounds between the built urban environment and a logic of profitability of finance, subjecting real estate to an increasingly aligned format with the dynamics of the financial market. These objectives aim to understand the connections between the expansion and the new vectors of the financialization of the real estate business under the Brazilian cities as a whole by means of a spatial interpretation of the distribution of the securitized assets in the national territory. Thus, the privileged approach seeks to understand the inflection in the economic strategies associated with housing finance in Brazil, which subjects credit rights originated by housing finance, contracted by the Caixa Econômica Federal, to a profitability logic specific to financial assets from the securitization of these debts. Therefore, focusing on a comparative analysis between the national dimension of these events and their particularization in the city of Ribeirão Preto / SP, the work focuses on three axes of analysis: a) transformations of the regulatory framework that establishes the

conditions and instruments of real estate financing in Brazil, as well as the real estate property legal reconfiguration; b) the particularities associated with the moments of inflection of this financial logic that starts to extend on a national scale, verifying the times, intensities and the urban network itself of this insertion; c) the dissemination of real estate base securities, in particular Real Estate Receivables Certificates, considering the projects that give them weight in their uses (residential and commercial) and their locations.

Keywords/Palabras Clave: Financialisation, Securitization, Housing Finance, Medium Cities.

Introdução

As bases para a crescente mercantilização do setor imobiliário, respondem a uma abrangente reformulação dos marcos regulatórios da propriedade e do financiamento imobiliário em escala mundial. Observada por diversos autores (Rolnik, 2015; Sanfelici, 2017; Capel, 2013; Pradilla, 2009 dentre outros) estas mudanças de corte neoliberal delimitam a tomada do setor habitacional por uma lógica de acumulação financeira. A premissa elementar destas medidas repousa na conversão de contratos de empréstimos em um valor mobiliário, ou, em outras palavras, na transformação de expectativas de rendimentos oriundos do financiamento imobiliários e/ou de fluxos de rendimentos de base imobiliária em um título capaz de ser transacionado em mercados acionários, um processo que é designado pelo termo securitização.

A securitização, como já abordado em Melazzo e Abreu (2018), é a denominação utilizada para uma prática do mundo das finanças que consiste em transformar certos tipos de mercadorias em papéis. As mercadorias em questão e os rendimentos que potencialmente possam gerar passam a se constituir como lastro ou base dos papéis emitidos e a remuneração destes últimos fica assegurada pelo fluxo de rendimentos (ou fluxo de caixa) que a mercadoria gera durante um certo período de tempo futuro.

Como expressão do processo de desregulamentação dos mercados financeiros, a securitização de ativos, traduz as alternativas construídas para a consolidação contemporânea de uma forma específica de acumulação do capital, na qual, como salienta Chesnais (2008), busca conservar a forma dinheiro valorizando-se puramente por via do investimento financeiro em mercados especializados. Neste sentido, a securitização de ativos, tornou-se uma importante inovação financeira capaz de promover a integração de mercados financeiros e capturar importantes cadeias de crédito e dívidas, por meio da conversão de mercadorias ilíquidas em títulos líquidos. Este processo de conversão de ativos opacos em títulos mobiliários líquidos reduz a incerteza de comprar e vender ativos atípicos (créditos imobiliários, empréstimos bancários, financiamentos de automóveis, recebíveis de cartão de crédito etc.) transformando-os em investimentos com características comuns e de fácil comercialização em diferentes mercados (Gothan, 2006; 2009).

Neste sentido, a mercadoria em questão converte-se em um ativo que possibilita a remuneração de títulos, através da criação de uma cuidadosa engenharia de intermediação financeira em que emerge uma particular divisão do trabalho: os detentores dos direitos do fluxo de rendimentos gerados real ou potencialmente pelos ativos, que os vendem a partir de uma certa taxa de desconto (taxa de juros); as companhias securitizadoras que cuidam de reunir as diferentes mercadorias para que, formando um conjunto/pacote de ativos potencializem seus rendimentos e emitam os papéis correspondentes ao conjunto com as garantias de rendimentos que passam a ter como expectativa; os agentes de avaliação que analisam e atestam a qualidade e potencialidade de geração de remuneração dos papéis e seus compradores finais, que os adquirem em função também de expectativas de rentabilidade para seus investimentos (Melazzo e Abreu, 2018, no prelo).

O progressivo ganho de importância destes instrumentos na estruturação de mercados especializado capazes de captar recursos financeiros em mercados globais de valores mobiliários sugere, quando observados sob a narrativa desenvolvida a partir de países de capitalismo central, uma gradual inflexão da natureza dos ganhos e do financiamento no setor imobiliário, que tendem no presente a assemelhar-se aos

rendimentos próprios de setores econômicos compostos por mercados e instrumentos financeiros.

A tomada do setor habitacional pelo setor financeiro não representa apenas a abertura de mais um campo de investimento para o capital. Trata-se de uma forma peculiar de reserva de valor, por relacionar diretamente a macroeconomia com os indivíduos e as famílias, e possibilita, através de mecanismos financeiros, que vários atores centrais do sistema financeiro global se interliguem, como fundos de pensão, bancos de investimento, sistema bancário paralelo (shadow banking), instituições de crédito e instituições públicas (Rolnik, 2015, p. 28).

Contudo, retomando as advertências de Paiva (2009) é necessário alertar que esta aproximação entre capital financeiro e setor imobiliário não promove um rompimento definitivo com as lógicas mercantis de produção do espaço urbano (parcelamento, construção, incorporação, financiamento etc.). Na verdade a disseminação da securitização de ativos imobiliários responde as especificidades de cada formação socioespacial; das resultantes produzidas do tensionamento da luta pelos usos do espaço entre os poderes locais e as redes de investidores internacionais.

Ademais, não é possível perder de vista o papel das instituições e da política financeira da habitação no centro destas transformações, responsáveis desde a transformação dos termos institucionais, aos quais, arregimentam os locais, as técnicas produtivas e o produto imobiliário (Duhau, 2008), até mesmo, na construção da hegemonia política da casa como mercadoria e ativo financeiro (Rolnik, 2015).

A estes condicionantes que posicionamos os objetivos de nosso trabalho, buscando inferir as relações entre a expansão do mercado de ativos securitizados com lastro em bens imobiliários no Brasil em alinhamento às ações de instituições públicas, particularizadas pela Caixa Econômica Federal (CEF) e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que passam a cumprir, desde a primeira década do século XXI, um importante papel na consolidação destes mercados. Para tanto, o presente trabalho está dividido em outros três itens para além desta introdução. No primeiro deles, abordamos as transformações do marco regulatório que estabelece as condições e os instrumentos do financiamento imobiliário no Brasil, assim como, à reconfiguração jurídica da propriedade imobiliária. No segundo item buscamos destacar as particularidades associadas aos momentos de inflexão desta lógica financeira que passa a estender-se em escala nacional, verificando os tempos, a intensidades e a própria rede urbana desta inserção. No terceiro item, a partir do exemplo da cidade de Ribeirão Preto buscaremos destacar a disseminação de títulos de base imobiliária, em particular os Certificados de Recebíveis Imobiliários, considerando os empreendimentos que lhes dão lastro em seus usos (residencial e comercial) e suas localizações. Por fim, destacaremos alguns apontamentos gerais em torno de algumas conclusões possíveis, em torno dos debates desenvolvidos.

1. A reconfiguração da propriedade imobiliária e o mercado secundário de títulos imobiliários.

Em estruturação desde a década de 1980¹, esta conexão entre capital financeiro e capital imobiliário afirma-se através da elaboração de instruções regulatórias que

¹ No Brasil a criação de ativos imobiliários-financeiros engaja-se no âmbito das políticas de ajuste estrutural e reforma monetária encadeadas a partir do ano de 1994. Essas medidas, conduzidas pelo objetivo de controle da inflação, responderam à introdução de uma nova moeda e a reforma do sistema

corroboram para a constituição de títulos imobiliários e, complementarmente, instrumentos urbanísticos que paulatinamente ensejam os canais de contato entre estes ativos e o capital internacional por intermédio de um mercado especializado nesses produtos, como lembram Santoro e Rolnik (2017).

No Brasil, o contexto em que se inserem estas transformações abarca a desarticulação institucional do Sistema Financeiro Habitacional (SFH) que perdurou desde a extinção do BNH e o ganho progressivo de força junto às demandas defendidas por grupos de interesses tais como sindicatos patronais vinculados à construção civil, entidades de crédito imobiliário e poupança, universidades e entidades governamentais visando à construção de um novo marco regulatório para o setor do crédito imobiliário (Sanfelici, 2013; Royer, 2009).

Os fundos de pensão cumprem, na trajetória história destas relações, um papel fundamental na estruturação de canais comunicantes entre capital financeiro e setor imobiliário impulsionando durante na primeira metade da década de 1990 a produção de edifícios corporativos. Este movimento, analisado sob a especificidade da cidade de São Paulo em Fix (2007), percebe a construção de uma coalisão do poder e dos negócios imobiliários alinhados aos interesses de grandes investidores institucionais à captura e produção do meio ambiente construído. Porém é somente com a elaboração e aprovação do projeto de lei que engendra o Sistema Financeiro Imobiliário (Lei 9154/97) que o campo de circulação para as instituições financeiras nas operações de financiamento imobiliário dispõe de maior fluidez, regulamentando garantias e possibilidades de captação de investimento via mercado através de instrumentos financeiros.

Dentre as inovações introduzidas para ampliar a participação do capital financeiro no mercado imobiliário figuram os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI) que juntamente com as Letras de Crédito Imobiliário (LCI) representam os instrumentos financeiros que possibilitam a participação de agentes institucionais tais como os Fundos de Investimento Imobiliários (FII) no mercado secundário de ativos imobiliários.

Inspirado no modelo de mercado de hipotecas norte-americano a lei que institui o SFI introduziu um aparato regulatório propício à securitização de hipotecas e as bases para constituição de um mercado secundário para a negociação de títulos lastreados em hipotecas. A tese por detrás destas ações sugeria a ampliação da oferta da moradia para baixa renda e a redução de seus custos como um resultado direto da abertura para o crédito de longo prazo (Rolnik, 2015).

Para tanto foi fundamental que as normas estabelecidas pelo SFI – e as leis e medidas que o complementaram - confluíssem para dois âmbitos essenciais, tal como destaca Sanfelici (2013), a primeira delas estabelecendo a constituição de garantias ao investidor por meio da segurança jurídica dos contratos financiados, principalmente em benefício aos credores; e a segunda através do fomento da liquidez para os títulos securitizados. O fortalecimento da segurança jurídica dos contratos em benefício dos credores busca promover a consolidação de um marco regulatório baseado na ampliação de garantias de retorno dos investimentos. A introdução do regime de alienação fiduciária, pensada como meio de exercer maior celeridade às execuções transcorridas através das hipotecas, estabelece como condicionante à transferência da propriedade do imóvel liquidação completa da dívida. Essa mudança específica no direito privado brasileiro colabora para a mobilização de bens imobiliários, financiados sob o regime de alienação fiduciária, serem transacionados em operações financeiras. Além disso, outras medidas que ganham importância é a Lei do Patrimônio de Afetação (Lei 10931) que estabelece mecanismos de garantia sobre os contratos de financiamento imobiliário avalizando o

financeiro, sob a tutela e coordenação do FMI e do Banco Mundial, promovendo um ciclo de privatizações, fusões e aquisições no sistema bancário nacional.

pagamento de prestações cujos contratos encontram-se questionados judicialmente (ROYER, 2009).

As iniciativas para promover a liquidez no mercado delimitam iniciativas catalisadas em diferentes formas², dentre as quais destacamos: a regulamentação dos Certificados de Recebíveis Imobiliários e de outros instrumentos do SFI, que em junho de 1998, por meio da resolução nº2517 deliberada pelo Conselho Monetária Nacional (CMN), reconheceu os CRIs como valores mobiliários, ou seja, “títulos que poderiam ser então transacionados no mercado de títulos como qualquer outro título financeiro” (Royer, 2009, p. 123); a ampliação das fontes de captação de recursos para este sistema tal como a resolução nº 2519 que estabelece as normas sobre o direcionamento de recursos captados via depósito pelas entidades integrantes do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos, permitiu o cômputo de títulos de companhias de securitização no cálculo da exigibilidade. (Royer, 2009); e em 2002, a resolução nº390 do Conselho Curador do FGTS que permitiu a aquisição de CRIs, que desobstruiu os canais para que as emissões de CRI passassem a integrar a carteira de investimentos do FGTS, desde que lastreados em financiamentos para empreendimentos habitacionais e ainda na aplicação de recursos do FGTS na aquisição de CRIs vinculados à operações de saneamento.

Essa série de resoluções do CMN e do CCFGTS, editadas praticamente ano a ano desde 1998, mostram que os CRI e outros títulos da mesma natureza foram ganhando espaço no mercado de capitais, ampliando sua participação e ampliando a participação na captação de recursos que seriam destinados inicialmente para atendimento a baixa renda. (Royer, 2009, 125).

Esta primeira rodada de ajustes conferiu a posição destes títulos no mercado secundário, assim como, estabeleceu a ponte junto à fontes de captação e direcionamento de depósitos e investimentos financeiros até então bastante restritos. Contudo, estes ajustes não representaram um sucesso imediato; o impulso à estes títulos ganhará maior força uma nova rodada de ajustes que ampliam os incentivos públicos através de isenções fiscais (Rolnik, 2015). No ano de 2004 a Lei 11033 isenta as pessoas físicas de imposto de renda para rendimentos auferidos a partir dos certificados de recebíveis imobiliários e outros títulos tais quais as Letras de Crédito Imobiliário e Letras Hipotecárias. Além disso, em 2009, a Lei nº 12020 isenta as aplicações em Fundos de Investimento Imobiliário da incidência do mesmo imposto. Esta medida tem repercussões importantes no que tange o estreitamento das relações entre os fundos de investimento e os investimentos em títulos comercializados no mercado secundário. Sanfelici (2013) perceberá a importância destas medidas regulamentares de isenção fiscal alinhada à inflexão no mercado para os Certificados de Recebíveis Imobiliários, que passam a integrar a carteira de investimentos destes fundos, permitindo que pequenos poupadores alçassem os rendimentos gerados pelo CRIs, que, por possuírem valores mínimos de investimento muito elevados, estão normalmente restritos a aquisição efetuada por grandes investidores.

Analisando a evolução destes indicadores entre os anos de 2006 e 2012, Royer (2016), destacará a importância da expansão desses mercados frente à elevação dos estoques de recursos que passam a integrar de modo mais sistemático os ativos de FII e

² O conjunto de medidas que estruturaram o mercado secundário estão amplamente desenvolvidas em Royer(2009).

FIDC³, além de sua disseminação pelas vendas desses títulos no segmento de varejo dos bancos e redução dos valores para a aplicação nestes títulos. Contudo, parece chamar mais atenção neste período o ganho gradual de importância das emissões de CRIs com lastro em imóveis de uso residencial.

A estes indicadores, a autora atribuirá as mudanças regulatórias no direcionamento da poupança e o ganho crescente de importância do FGTS⁴ na alavancagem das emissões de CRIs ampliando o desempenho esperado para seus operadores (Royer, 2016), reconfigurando o perfil dos negócios para estes ativos que notavelmente chegam no ano de 2011 apresentando a maioria das operações com lastro em crédito imobiliário em detrimento das locações.

O ano de 2011, ainda demarca um ponto de inflexão nestas operações na medida em que o lastro em crédito imobiliário foi, neste ano, superior aos lastros com base em locação, situação semelhante ao ano de 2015 (UQBAR, 2016). Nestes anos em particular o FGTS consiste no principal investidor destes tipos de título, reforçando sua importância na constituição de maior liquidez à este mercado.

Esta estrutura regulatória que se desenvolve em um cenário ainda volátil assenta um campo de disputas por fundos e influências que parecem demarcar, tal como veremos no item subsequente, mudanças na extensão espacial, nos tipos de produtos imobiliários utilizados como lastros, nos agentes envolvidos e nas escalas de interação destes títulos frente à dinâmica urbana. Emerge desta discussão a necessidade de conceber estas estruturas para além dos marcos regulatórios até aqui apresentados, ou seja, convém pensar a inserção deste vetor da financeirização em interação com diferentes mercados imobiliários. O ganho progressivo de importância dos CRIs e os movimentos de estruturação do mercado secundário de capitais no Brasil situam a temática abordada no item subsequente; com ela buscamos reconhecer concretamente como que se estrutura no presente este mercado, identificando seus agentes organizadores e as especificidades da estruturação de um mercado secundário baseado em títulos imobiliários no contexto nacional, para tanto, tomamos como principal referência um conjunto de três emissões de certificados de recebíveis imobiliários, ofertados a partir do crédito imobiliário originado pela Caixa Econômica Federal.

2. Os novos contextos espaciais de circulação dos títulos imobiliários securitizados.

A criação de um mercado secundário para a circulação de ativos imobiliários comparece, tal como já debatido, como umas das principais inovações financeiras introduzidas pelo Sistema Financeiro Imobiliário, que regulamenta a criação de produtos de natureza financeira que permitem que o setor imobiliário seja capaz de captar recursos em mercados globais de valores mobiliários que estão desconectados dos mercados imobiliários locais.

³ Como lembra a autora, apesar destes fundos terem sido criados no ano de 1993 sua regulamentação apenas ocorrerá no ano de 2008 por meio da Companhia de Valores Mobiliários (CVM) nº 472 ampliando o mercado de diversos títulos financeiros, dentre eles os CRIs.

⁴ A reorganização do FGTS nos anos 2000, tal como destacam Santoro e Rolnik (2016), demarca a tendência crescente de diversificação de investimentos do fundo em outras aplicações, tais como títulos da dívida pública, debêntures, CRIs etc.. Estas ações culminam na formação do Fundo de Investimento do FGTS (FI - FGTS) criado em 2007 com a finalidade de atender uma demanda de investimentos em grandes projeto de infraestrutura e títulos imobiliários.

Estas medidas de cunho regulatório que tratam da criação destes produtos sustentam ações que buscam estabelecer critérios para a standardização de empreendimentos imobiliários de modo a reduzir as distorções que orbitam entorno das varias fontes de iliquidez que definem a mercadoria imobiliária⁵.

A formatação de ativos padronizados e homogêneos, elaborados a partir da heterogeneidade espacial, funcional e arquitetônica dos produtos imobiliários concernem ao alargamento dos contextos⁶ próprias do desenvolvimento e da mutação da propriedade imobiliária. Estas novas possibilidades de fluidez, que estão na base dessa formidável expansão do intercâmbio, para utilizar as ideias de Santos (2008), exprimem a hegemonia das formas de circulação do capital financeiro sobre o ambiente construído urbano, em sua necessidade de deslocamento espacial, confere os contextos aos quais está submetido o espaço geográfico frente à nova possibilidade de criação de ativos fluidos a partir da rigidez espacial, acessíveis a diversos compradores e vendedores em diferentes lugares (Gothan, 2016).

Deste modo, o desafio posto pelo presente item é o de relacionar estas operações financeiras que compreendem as emissões de CRIs às dinâmicas espaciais que nela resultam e com ela se orientam. Portanto, buscar-se a compreender a partir de três emissões de CRIs esta geografia da financeirização do crédito imobiliário. Isto porque não é mais possível estreitar nossa análise apenas às grandes avenidas imobiliárias, ou complexos de escritórios e apartamentos, no presente a disseminação da lógica financeira por intermédio dos CRIs parece inaugurar, se assim pode-se dizer, uma nova espacialidade do capital financeiro em sua conexão com o mercado imobiliário.

A extrapolação da escala metropolitana e a extensão destas lógicas à escala da rede urbana, conecta nosso debate a tendência crescente destes títulos de estender a hegemonia das finanças à diferentes lugares, de fazer circular o capital excedente e ampliar as bases sobre as quais serão apropriadas as rendas imobiliárias

Para tanto, a análise que segue pautasse em três emissões, de distintos anos (série 203º do ano de 2011; séries 110º e 111º do ano de 2014 e séries 123º e 124º do ano de 2015), cujos valores e totais de CRIs emitidos figuraram em seus anos entre as mais significativas segundo os relatórios da UQBAR. Estas emissões consistem na reunião em um único pacote de diferentes tipos de imóveis, em sua maioria residencial, localizada em diferentes cidades do Brasil, cujo lastro que lhe são conferidos associa-se ao crédito imobiliário capitado via Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo⁷.

Coincidentemente são emissões originadas pela Caixa Econômica Federal, que parecem exercer o papel de principal agente emissor deste tipo de CRIs, ao menos

⁵ A referência às fontes de iliquidez a que fazemos leva em consideração o trabalho de Gothan (2006) que as situa em três instâncias: A primeira atrelada ao circuito imobiliário propriamente dito, e os diferentes agentes inseridos na produção imobiliário, cujos interesses nem sempre são sinérgicos; Uma segunda instância recai sobre os riscos financeiros associados à compra e a venda de um imóvel, incluindo a disponibilidade de financiamento, a concorrência no mercado local e o longo tempo de realização da mercadoria; E uma terceira instância, atrelada ao tamanho e segmentação do mercado, que comporta subsetores comerciais e residenciais.

⁶ A noção à qual remete o termo contexto é utilizada neste trabalho com a referência em Santos (2008). Sua utilização implica no reconhecimento do movimento imputado pelas novas possibilidades de fluidez que estão na base na expansão das formas de intercâmbio em nossa época. A hegemonia da circulação, que supera e explode o espaço de cada um chegando a todas as classes e todas as regiões. Nas palavras do autor na "medida em que se multiplicam as interdependências e cresce o número de atores envolvidos no processo, podemos dizer que não apenas se alarga a dimensão dos contextos como aumenta a sua espessura".

⁷ Em sua elaboração, estes documentos baseiam-se num determinado critério de detalhamento dos empreendimentos, considerando informações tais como sua localização, as informações de seu proprietário do imóvel, o volume da dívida assumida pelo proprietário a partir da tomada do financiamento imobiliário, a origem deste financiamento, o tempo previsto para sua quitação e o agente econômico que concedeu o empréstimo bancário.

comparece, em suas emissões, entre os principais originadores nos citados relatórios. A centralidade da Caixa Econômica Federal nestas emissões traduz, em linhas gerais, os sentidos e a importância histórica que esta instituição assume na trajetória da política habitacional e na centralização de recursos para sua realização⁸, principalmente a partir dos anos 2000 exercendo um papel central no financiamento imobiliário no Brasil ao estender seus estoques de crédito habitacional, dentro dos níveis de exigibilidade decretados legalmente, diferentemente do que se percebem nas estratégias do setor bancário privado, cujas aplicações imobiliárias estão diluídas em diversas⁹ estratificações que não priorizam o financiamento habitacional efetivo (Eloy, 2013).

Perceber o avanço destas transformações conduziu nossos esforços para a construção de uma base de dados que fosse capaz de identificar a dimensão espacial capturada por estes processos, sob as lógicas de dominação do capital financeiro. Advém destes esforços um conjunto organizado de informações e dados que balizam nossa análise sob a atualidade destas questões.

Os dados aos quais fazemos referência ao primeiro pacote de emissões compõem a 203ª Série da emissora Brazilian Securities Companhia de Securitização, comercializado em janeiro de 2011. Esta emissão tem o montante de R\$ 232.766.000,00, com preços unitários de investimentos de R\$ 1.000,00 e, portanto, é constituída de 232766 mil certificados de recebíveis imobiliários. A rentabilidade do pacote é de 10%, acrescido de TR (taxa referencial), com vencimento em 10 de novembro de 2018.

As características da emissão chamam a atenção, seja pelo perfil do investidor à que se dirige (investidores de varejo), ou mesmo, pela seleção dos empreendimentos que lhe conferem lastro. Atentos a este último atributo destacamos que a emissão reúne em torno de 4042 empreendimentos dispersos em todo território nacional em 423 municípios (Mapa 1)

O inédito reside no volume de ativos capturados, cuja abrangência espacial, tal como veremos é notória, alinhada à dispersão territorial utilizada como estratégias para a redução dos riscos com a inadimplência, conferindo maior credibilidade à emissão e consequente segurança aos investidores, possuindo como classificação de risco com nota AAA. A citada dispersão atinge o indicativo da extensão e importância que vêm cumprindo a Caixa Econômica Federal na centralização da política habitacional e direcionamento do financiamento imobiliário, sendo capaz de reunir em escala nacional um elevado aporte de dívidas lastreadas em financiamentos imobiliários cujos funding originador advém de recursos da SBPE.

A concentração do número de imóveis lastreados em capitais, sendo São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Brasília aquelas com maior número de unidade habitacional lastreado, é de fato, um indicador relevante para esta emissão, porém não surpreendente, dado que reforçam a ideia da centralidade exercida pelas grandes cidades e seus respectivos mercados imobiliários como plataforma de valorização financeira, em que pesem os estoques imobiliários e a produção habitacional que nelas tiveram lugar neste início de século. Contudo, a notoriedade à qual gostaríamos de chamar atenção reside no alcance territorial não restrito a estas cidades, indicando uma geografia da financeirização que abarca diferentes sistemas urbanos e ocorre em cidades de portes também distintos.

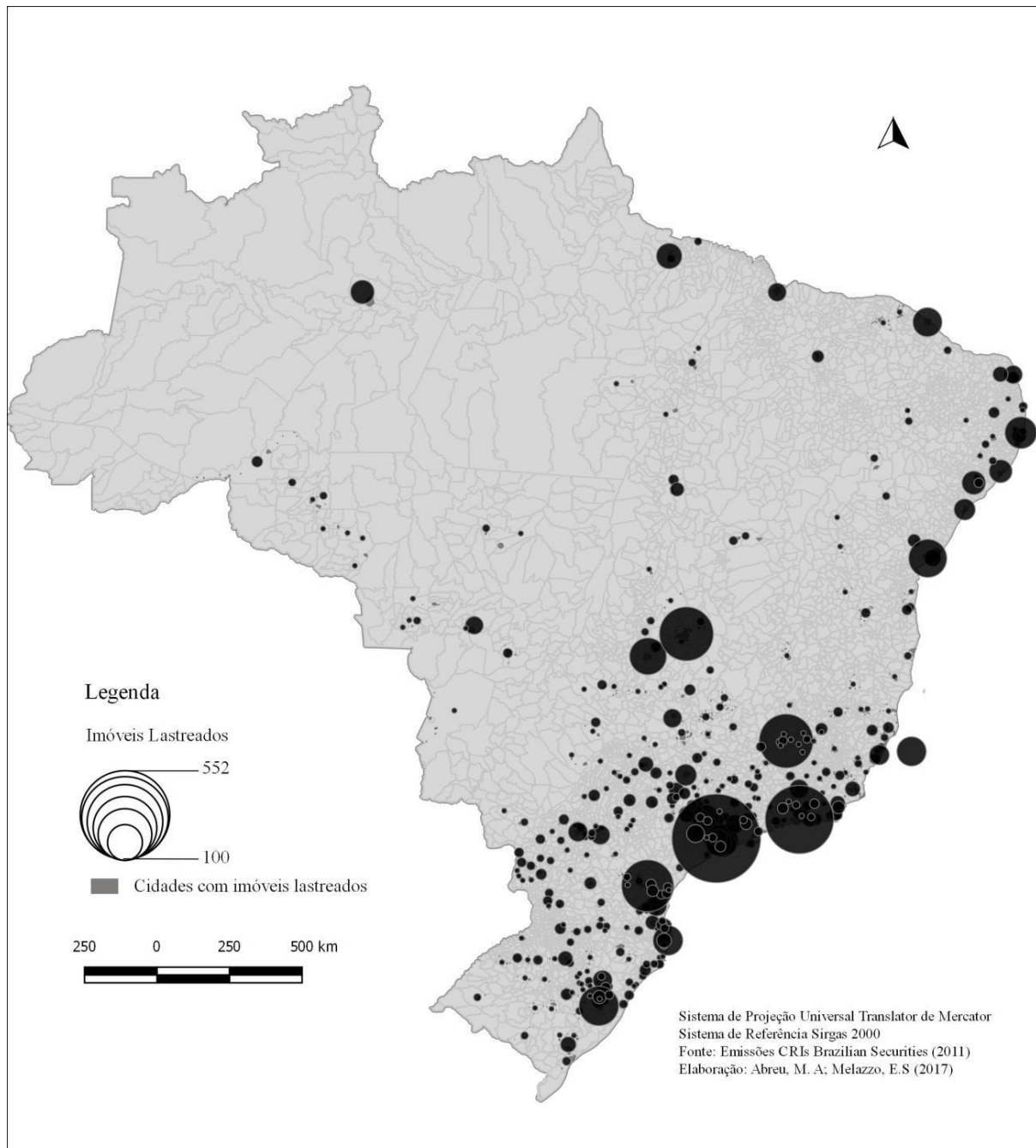
O Mapa 1, que espacializa os imóveis lastreados pela 203ª emissão, permite melhor visualizar a dispersão no território destes imóveis, assim como a concentração, maior ou

⁸ É válido recordar que a Caixa Econômica Federal assume o papel de gestão do FGTS com o fim do Banco Nacional da Habitação em 1986. Para maior detalhamento sobre a trajetória da Caixa Econômica Federal em seu ganho de poder e centralidade na rodagem da política habitacional ver Rolnik (2014; 2015) e Eloy (2013).

⁹ O entendimento de aplicações imobiliárias reúne financiamentos imobiliários pelo SFH, os financiamentos imobiliários à taxa de mercado, os créditos junto ao FCVS e dívida Novada FCVS, Créditos Cedidos e CRIs, Letras e Cédulas Hipotecárias-Imobiliárias Adquirias, Fundos e outros (Eloy, 2013).

menor entre as diferentes cidades. Dispersos territorialmente, estes empreendimentos sinalizam a uma tendência que será mantida pelas séries 110° e 111° do ano de 2014 e séries 123° e 124° do ano de 2015, representadas pelos mapas 2 e 3 complementam nossa argumentação.

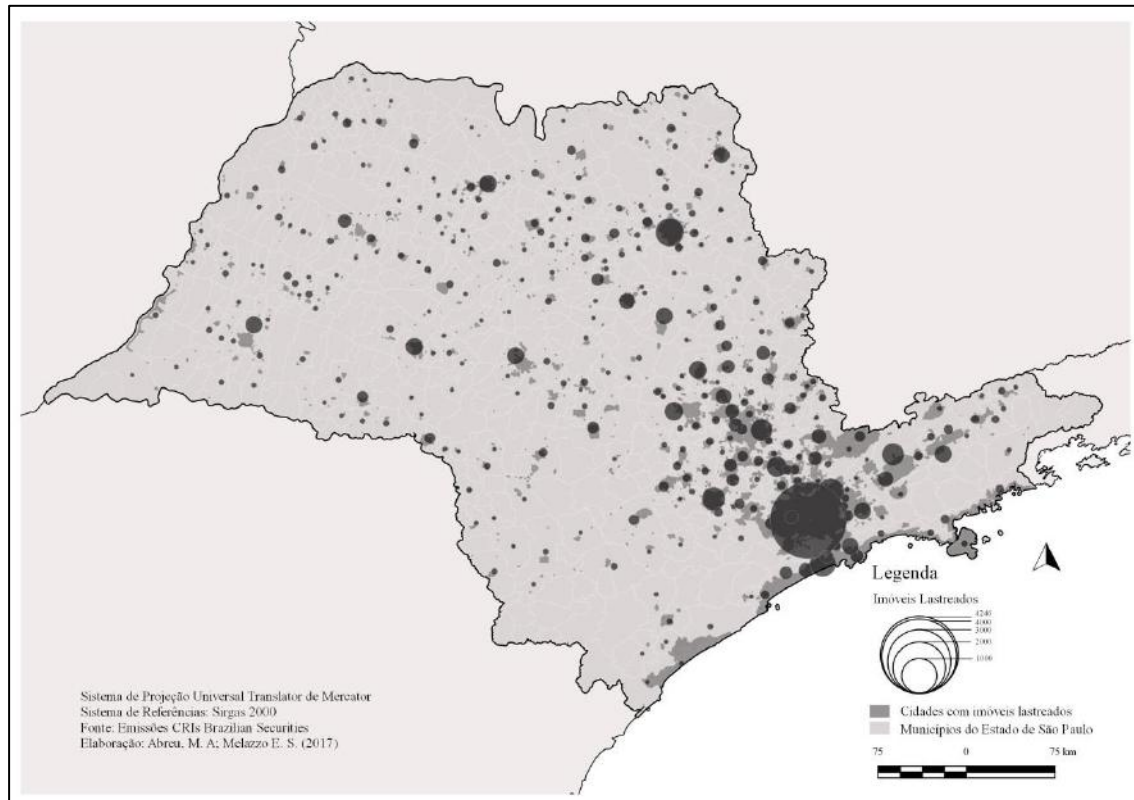
Mapa 1. Brasil. Cidades com imóveis lastreados da 203ª emissão da Brazilian Securities Companhia de Securitização. 2011.



Os dados que compõe a elaboração do Mapa 2 integram a 110° e 111° séries da RB Capital Companhia de Securitização, emitidos e comercializados em setembro de 2014. A emissão com lastro em 5967 CRIs, subdivididos em cotas destinadas à investidores

Seniores (R\$ 1.579.612.096,44) e investidores Subordinados (R\$210.825.398,24) totalizando R\$1.790.437.494,68¹⁰. Com cotas unitárias em ambas as modalidades de investimento de pouco mais de R\$ 300.000.000, denota uma diferença de investidores alvo se comparada com as emissões de 2011. Ademais, no que tange a extensão territorial dos imóveis lastreadas este pacote está concentrada no estado de São Paulo, tal como representado pelo Mapa 2.

Mapa 2. São Paulo. Cidades com imóveis lastreados das séries 110° e 111° da Brazilian Securities Companhia de Securitização. 2014.



No Mapa 2 estão representados 18521 imóveis distribuídos em 346 municípios do estado de São Paulo. A concentração expressiva na cidade de São Paulo (4246 empreendimentos), não descaracteriza a relevância expressa pela extensão territorial abarcada pela emissão, que atinge em graus diferentes a municípios de diferentes portes.

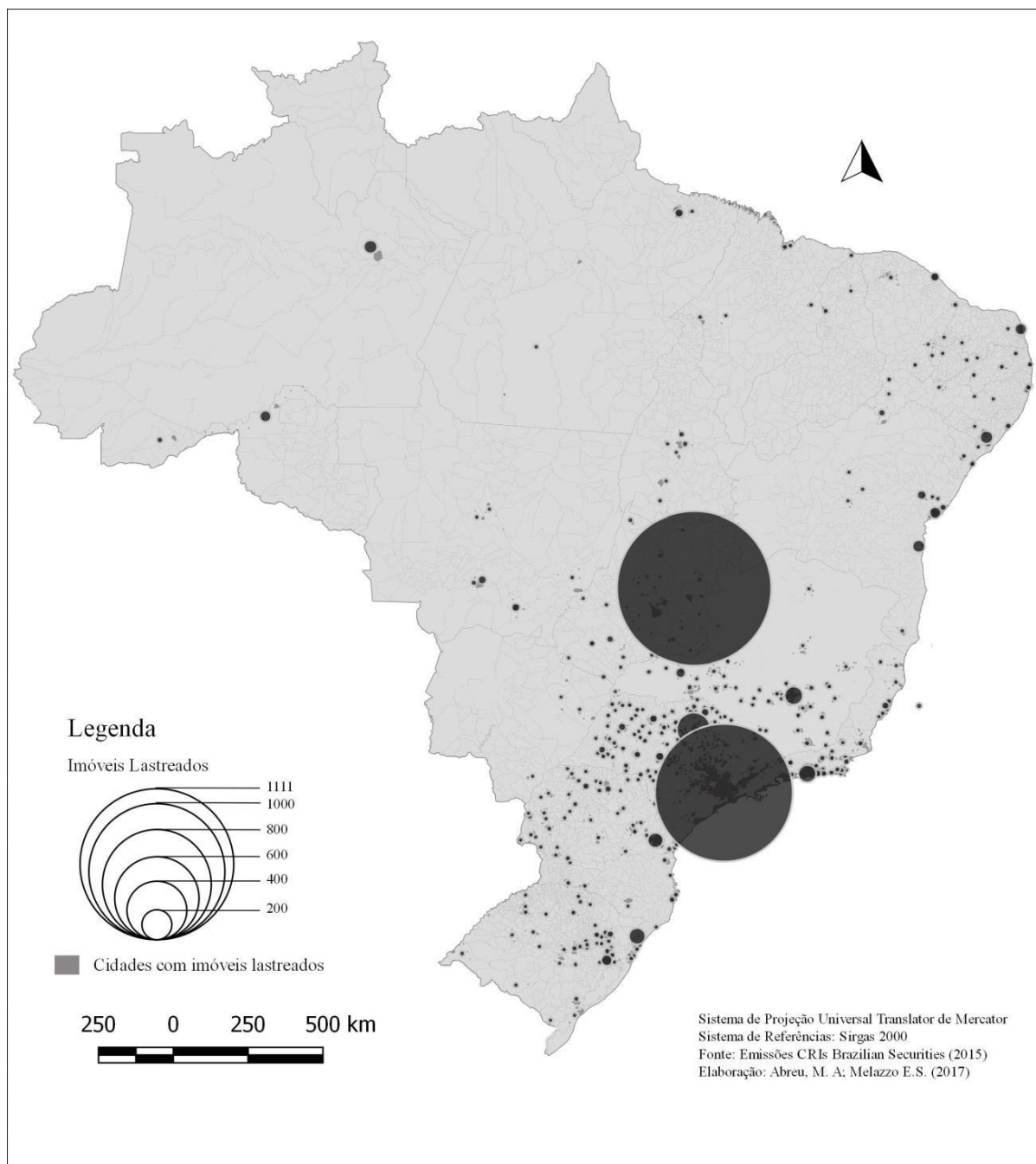
Por fim, tomando como referência as emissões das séries 123° e 124° da RB Capital Companhia de Securitização, emitidos e comercializados em dezembro de 2015. A emissão é composta por 2327 CRIs, sendo 1796 destinados à investidores Seniores e 531 à investidores Subordinados, possuindo valor global de R\$ 698.589.368,81¹¹.

¹⁰ A distinção entre CRIs Seniores e CRIs Subordinados são modalidades de investimentos distintas, possuindo cada qual garantias e rentabilidades próprias. Atentos à emissão em destaque os CRIs Seniores possuem data de vencimento em julho de 2018, com uma rentabilidade de 6,38% ao ano acrescido de TR. Os CRIs Subordinados por outro lado, tem vencimento em novembro de 2048 e dispõem de uma taxa de juros 12% ao ano mais TR.

¹¹ Nas séries 123° e 124° os CRIs destinados a investidores seniores e investidores subordinados possuem cotas mínimas de cerca de R\$300.000,00 e prazos de vencimento de setembro de 2035 para os primeiros e março de 2048 para os segundos.

Tal como a emissão de 2011, o pacote é composto por imóveis dispersos em todo território nacional, em 559 municípios, que abarcam cerca de 7090 contratos de financiamento imobiliários. Porém, de forma distinta às emissões anteriores, em 2015 há uma concentração significativa de imóveis lastreados nas cidades de Brasília (com 1111 imóveis lastreados) e São Paulo (com 988 imóveis lastreados). Os sentidos abarcados pela abrangência territorial que passa a ganhar espaço nas diferentes cidades do país, pertencentes a diferentes sistemas urbanos, reforçam nosso argumento frente à necessidade de uma abordagem mais sensível às escalas, redes e lugares da financeirização.

Mapa 3. Brasil. Cidades com imóveis lastreados da 123ª e 124ª emissão da Brazilian Securities Companhia de Securitização. 2015.



A abrangência territorial que abarca a formatação destas diferentes séries de emissões encontra, quando percebida sob este conjunto de cidades, estreita conexão à medidas que buscam estabelecer condições de segurança ao investidor, isto é, diluindo a dívida capturada em diferentes mercados imobiliários, reduzindo assim possíveis riscos com a insolvência das dívidas. Ademais, foi capaz de expressar o poder exercido pela CEF na captura de diferentes imóveis, posicionados nos mais diferentes sistemas urbanos, demarcando a capacidade atribuída à atual formatação do mercado de capitais no Brasil que é capaz de projetar expectativas de ganhos em diferentes mercados imobiliários dos mais dinâmicos aos mais inertes. Contudo, para além da formatação destas emissões, acreditamos que o olhar individualizado para estes processos a partir das escalas da cidade permitirá identificar outras particularidades deste movimento que ganha espessura no presente. Deste modo, o item que segue busca não apenas posicionar estes empreendimentos securitizados, como também, aludir à inflexão produzida pelas emissões de CRIs anteriores à CEF e em sua posterior inserção o mercado tomando como referência a cidade de Ribeirão Preto no estado de São Paulo.

3. Enfoque a partir das escalas locais: a securitização de ativos imobiliários a partir de Ribeirão Preto/SP.

Compreender a extensão desta intersecção entre propriedades imobiliárias, financiamento habitacional e ganhos especulativos, confere os objetivos do presente item. Através da análise de um conjunto de emissões de títulos securitizados, comandadas por duas empresas securitizadoras, será possível observar alterações significativas na lógica econômica e espacial encadeadas pela expansão destes títulos. A compilação e sistematização destes dados atenderam a critérios que buscam caracterizar os agentes envolvidos na negociação, o tipo de produto vinculado ao crédito imobiliário e as características gerais dos imóveis lastreados. Estas informações foram compiladas a partir das séries históricas de emissões dos Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs) de duas empresas, a Companhia Brasileira de Securitização e a Brazilian Securities. A escolha destas empresas responde à sua importância no volume de emissões de CRIs, concentrando pouco mais de 47% do mercado de securitização no Brasil (Uqbar, 2017). Deste modo, foram registradas todas as menções à cidade de Ribeirão Preto da primeira às emissões datadas do ano de 2016.

A partir destas emissões foram extraídas informações da cidade de Ribeirão Preto, atendendo aos critérios anteriormente destacados. Para tanto, buscou-se construir um quadro comparativo capaz de identificar o agente emissor (Companhias de Securitização), o Agente Cedente e o Coordenador Líder. Estas informações nos permitirão compreender a origem do crédito imobiliário que compõe a emissão analisado, em outras palavras, se este crédito está associado a uma construtora ou à um agente financeiro (Bancos e Companhias Hipotecárias). Revelando, assim, algumas especificidades da estrutura e dos agentes do mercado imobiliário da cidade estudada.

Ademais, incorre ao detalhamento destes documentos, caracterizar os recebíveis que expressam as promessas de ganhos, isto é, identificar se as dívidas que compõem estas emissões estão relacionadas a alugueis ou financiamentos, neste último, se estes empréstimos foram tomados nas empresas construtoras ou em agências bancárias e companhia hipotecária. Por fim, como última etapa, buscamos descrever as informações que nos permitam especializar os imóveis que servem de lastro às emissões. Para tanto, serão compiladas as informações referentes ao endereço, com rua, número e bairro destes

imóveis. Assim como, as identificações destes empreendimentos se são edifícios ou casas, e seus usos, se são residenciais ou comerciais.

Estas etapas sucessivas de tratamento das informações nos permite captar momentos e modos de inserção destes instrumentos às estratégias locais de valorização e realização da produção imobiliária, revelando a complexificação e o alçar para outras escalas da dinâmica imobiliária local. Pautados, em uma primeira análise, pelas dinâmicas associadas à securitização dos ativos imobiliários a partir da análise das emissões da securitizadora CIBRASEC¹² para o período pesquisado (Entre os anos de 2000 até 2015) é possível enumerar algumas características associadas aos pacotes emitidos, destacando os agentes envolvidos na negociação, o tipo de produto vinculado ao crédito imobiliário e as características gerais dos imóveis lastreados (Quadros 1 e 2).

Estes pacotes, em sua maioria, caracterizam-se por emissões pulverizadas, ou seja, seu lastro denota uma gama diversa de empreendimentos dispersos territorialmente, abarcando um conjunto extenso de cidades em diferentes regiões do país. Nestas emissões, mesclam-se empreendimentos vinculados à pessoas físicas e empresas, à compra de unidades habitacionais e grandes áreas e os rendimentos oriundos da promessa de aluguel de empreendimentos comerciais..

As informações organizadas no Quadro 1, a partir dos pacotes analisados, sintetiza em grande medida este conjunto de informações, pormenorizando informações tais como o número de registro e a data das emissões analisadas. Além disso, evidencia os agentes cedentes e o coordenador líder dos pacotes, a quantidades de CCIs que compõe a oferta e o total registrado para a cidade de Ribeirão Preto e por fim, a predominância dos usos atrelados aos empreendimentos na cidade utilizados como lastro no pacote.

Quadro 1. Ribeirão Preto. Descrição das emissões de CRIs. 2006 a 2012. CIBRASEC.

Série	52	105	106 até 113	187
Ano da emissão	08/08/2006	27/02/2009	31/03/2009	03/02/2012
Cedente	Empresas de Construção Civil ¹³	Bradesco	Bradesco	Empresa de Construção Civil ¹⁴
Coordenador Líder	Empresas de Construção Civil	Banco Bradesco BBI	Banco Bradesco BBI	Itaú BBA
Lastro total do Pacote	72 Cédulas de Crédito Imobiliário	346 Cédulas de Créditos Imobiliários	**	1 Cédula de Crédito Imobiliário
Nº de CCIs com imóveis localizados em Ribeirão Preto	30	4	6	1
Uso predominante dos imóveis	Residencial	Residencial	Residencial e Comercial	Comercial

¹² As emissões cartografadas respondem às séries 52 do ano de 2006, as séries 105, 106,107,108, 109, 110, 111, 112 e 113 todas do ano de 2009 e a série 187 do ano de 2012.

¹³ JFC Empreendimentos Imobiliários Ltda; Cooperativa Habitacional dos Profissionais de Comunicação do Distrito Federal; Inthar Incorporadora Ltda; Construtora RV Ltda; Inpar - Construtora Ltda; José Luiz Abdalla e sua esposa Renata Guerra Abdalla.

¹⁴ Empresa Rec Contrução.

securitizados em Ribeirão Preto				
--	--	--	--	--

Fonte: Termo de securitização de créditos imobiliários. Séries 52, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113 e 187. CIBRASEC, 2006, 2009 e 2012.

** Informação não disponível

Identificando as emissões de CRIs contendo em sua composição imóveis localizados na cidade Ribeirão Preto, Quadro 1, realizadas pela securitizadora CIBRASEC¹⁵ é possível enumerar algumas características associadas aos pacotes emitidos, destacando os agentes envolvidos na negociação, o tipo de produto vinculado ao crédito imobiliário e as características gerais dos imóveis lastreados.

No que tange aos agentes relacionados ao crédito e aos imóveis vinculados verificamos a existência de formas variadas de captação de recursos. A série 52 do ano de 2006 faz referência a um único empreendimento residencial, cedido pela empresa construtora, sob regime hipotecário. Neste empreendimento, a empresa construtora cede à empresa securitizadora os direitos aos seus rendimentos futuros. Este modelo, contudo, não se repetirá nas emissões subsequentes.

As séries do ano de 2009 encontram-se divididas em duas emissões, reunindo créditos emitidos pelo banco Bradesco. Esses créditos referem-se em sua maioria a empreendimentos residenciais e à compra de duas grandes áreas por uma empresa incorporadora local¹⁶. A série do ano de 2012 é a única de cunho comercial, cuja promessa de pagamento está associada ao aluguel de um galpão produzido pela empresa cedente à empresa proprietária de uma rede nacional de farmácias.

As informações reunidas por este primeiro conjunto de emissões permite uma associação direta entre a localização do imóveis que compõem cada uma das emissões e as áreas de maior valorização imobiliária da cidade de Ribeirão Preto, resultantes e produtoras de mudanças na estrutura desta cidade, sobretudo, pela velocidade e intensidade que a produção de novos empreendimentos habitacionais voltados aos segmentos de média e alta renda ganha a partir do início dos anos 2000 justamente nestas áreas (ABREU, 2014).

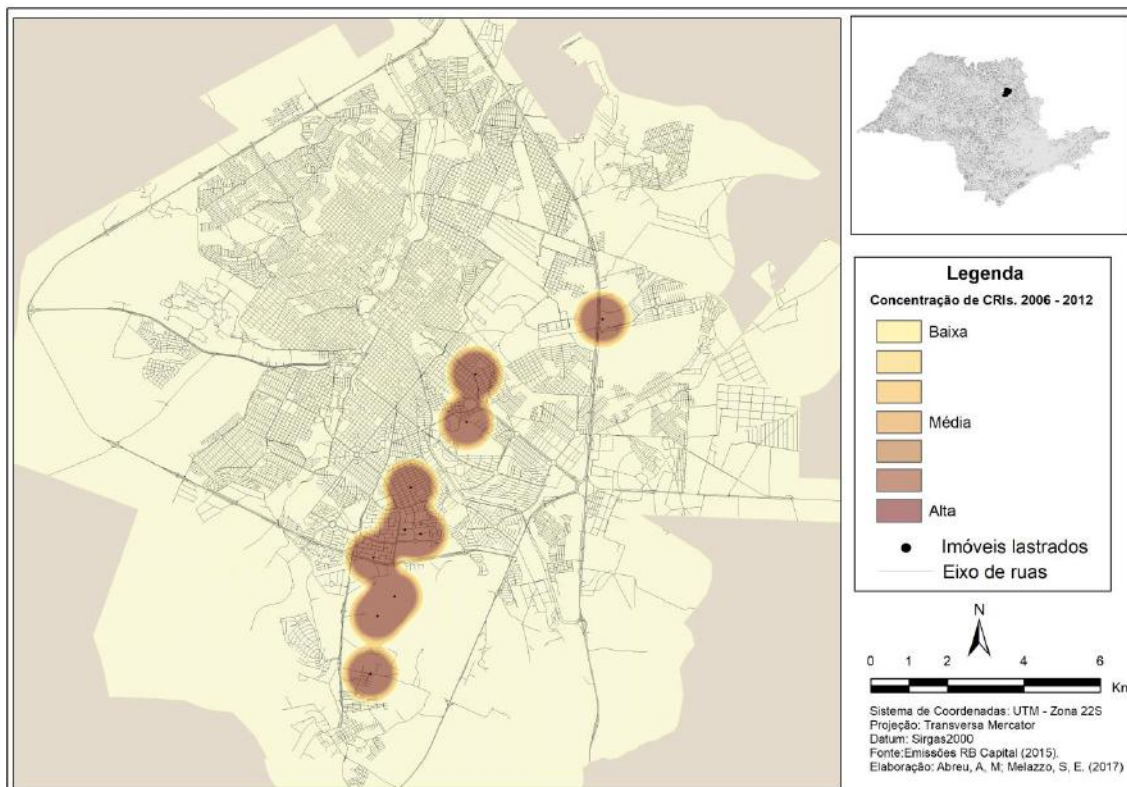
Trata-se de áreas em profunda transformação, em que as características arquitetônicas e urbanísticas não se reproduzem no conjunto da cidade, e demarcam a acentuação dos processos de diferenciação social e econômica na cidade, principalmente quando atreladas às dinâmicas dos preços do solo urbano que, tal como caracterizado por Abreu (2014) e Barcella (2015; 2017) vem amplificando o patamar das desigualdades entre os diferentes setores das cidades.

As áreas da cidade onde se localizam os imóveis que conferem lastro à emissão de papéis (CRIs) abarcada por este sistema de financiamento e pelos créditos lastreados e disponíveis ao mercado com projeções de ganhos a investidores apresentam-se, no período em questão sobreposta aos eixos de maior transformação e dinamismo econômico para os agentes imobiliários. A posição destes empreendimentos ao sul contrasta com as demais áreas, sobretudo, aquelas dos quadrantes norte onde estão localizados grandes conjuntos habitacionais e, mais recentemente, os empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida (ABREU, 2014; BARCELLA, 2015 e 2017).

¹⁵ As emissões analisadas e mapeadas correspondem às séries 52 do ano de 2006, as séries 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112 e 113 todas do ano de 2009 e a série 187 do ano de 2012.

¹⁶ A área em questão diz respeito à parte da fazenda Olhos d' Água. Esta propriedade localizada no sul do município de Ribeirão Preto consiste em um dos eixos de valorização imobiliária do município atualmente (ABREU, 2014; BARCELLA, 2015).

Mapa 1. Ribeirão Preto. Imóveis lastreados em emissões de CRIs. Cibrasec. 2006 – 2012.



Como contraponto às emissões citadas, realizadas pela CIBRASEC, são apresentadas a seguir aquelas realizadas pela RB Capital (Quadro 2) a partir de contratos de financiamento habitacional realizados pela Caixa Econômica Federal com Recursos oriundos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBBPE) e com investidor/comprador final definido, o fundo de investimentos do FGTS (FI-FGTS).

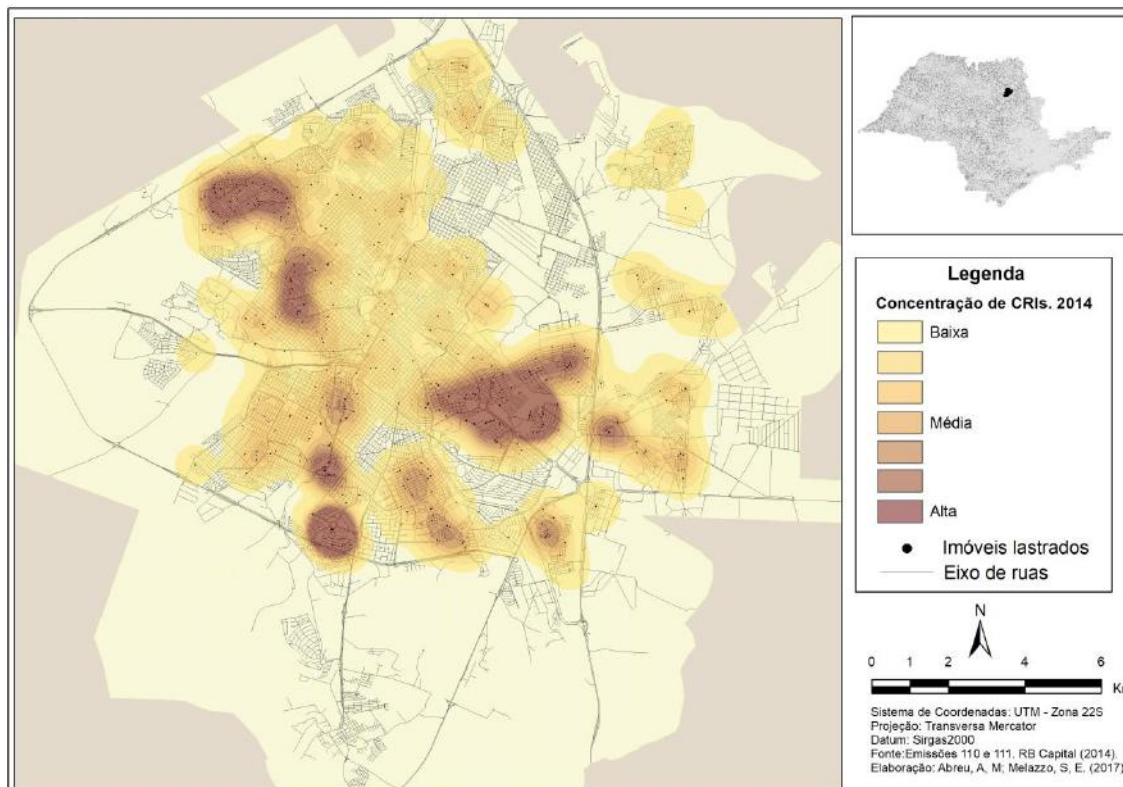
Quadro 2. Ribeirão Preto. Descrição das emissões de CRIs. 2014. RB Capital

Séries	110 e 111
Ano da emissão	2014
Cedente	Caixa Econômica Federal
Coordenador Líder	Caixa Econômica Federal
Número de unidades imobiliárias lastreadas no Pacote	5967 unidades
Número de unidades imobiliárias lastreadas em Ribeirão Preto	531 unidades
Uso predominante dos imóveis securitizados em Ribeirão Preto	Residencial

Fonte: Termo de securitização de créditos imobiliários. Séries 110 e 111. RB CAPITAL, 2014.
Org.: dos autores

Organizado a partir de vários contratos, com abrangência nacional, o pacote da RB Capital do ano de 2014 (emissões de número 110 e 111) reúne 531 imóveis na cidade de Ribeirão Preto é assim radicalmente diferente das anteriores, seja em relação ao agente originador dos créditos, a CEF, o comprador último dos papéis (o FI-FGTS) e os tipos de imóveis que o compõem (de uso eminentemente residenciais) e sua localização na cidade, o que pode ser observado no Mapa 2.

**Mapa 2. Ribeirão Preto. Imóveis lastreados em emissões de CRIs.
RB Capital. 2014.**



A localização dos endereços dos imóveis securitizados passa a apresentar um padrão bastante diferente das emissões anteriores. Enquanto que no Mapa 1 a mancha dos imóveis restringe-se a uma faixa que se estende da centro em direção ao sul, no Mapa 2 observa-se ao mesmo tempo o surgimento de três grandes manchas de alta concentração (ao sul, leste e na porção noroeste), mas também outras áreas com menor concentração. Há, assim, uma disseminação do processo para imóveis localizados em diferentes e diferenciadas áreas em termos de tipos de edificações, padrão de ocupação e composição dos segmentos de renda que nelas residem.

Constata-se, assim, uma alteração não trivial quando se trata de emissões originadas a partir de financiamentos habitacionais, realizados pela CEF, a partir do SBPE e que se referem a imóveis residenciais, predominantemente, e que terão o Fundo de Investimentos do FGTS como principal comprador dos títulos originados pela securitização. A dispersão de tais operações pela cidade indica claramente a expansão que tal engrenagem promove na captura de áreas, imóveis e segmentos de renda diferenciados para sua lógica.

Considerações Finais.

A complexificação das estruturas de um mercado secundário de títulos imobiliários revela-se desde a primeira década do século XXI numa importante agenda de pesquisa da qual vem mobilizando um conjunto amplo de pesquisadores em torno das relações contemporâneas que demarcam o estreitamento das relações entre o setor imobiliário e o capital financeiro.

A este debate o presente trabalho posiciona-se almejando identificar algumas especificidades do mercado secundário no Brasil, alinhando este crescimento às receitas derivadas do financiamento habitacional e a inclusão destes títulos de base imobiliária às estratégias econômicas da Caixa Econômica Federal e do FGTS. Da composição de um quadro ainda simplificado destas relações é possível delimitar algumas características que sintetizam os resultados aqui já demonstrados. O primeiro deles compreendendo o papel que passam a cumprir tanto a CEF quanto o FGTS na composição e consolidação de transações financeiras, sendo a primeira a originadora dos créditos de financiamento e o segundo como comprador final destes papéis.

Ademais, no que tange à extensão deste processo, ao alargamento dos contextos espaciais em que se inserem, parece cada vez mais necessário pensa-lo em relação à escala da rede urbana, dada a tendência crescente destes títulos de estender a hegemonia das finanças a diferentes lugares, de fazer circular o capital excedente e ampliar as bases sobre as quais serão apropriadas as rendas imobiliárias.

Por fim, ao focar a cidade de Ribeirão Preto, com os dois conjuntos de emissões distintos buscamos reforçar os sentidos e o alcance associados a inflexão da inclusão da CEF e do FGTS na dinâmica de circulação destes títulos abarcando imóveis que não apenas de alto padrão ou alto valor unitário, de usos comerciais e de serviços, como edifícios de escritórios ou shopping centers, por exemplo, mas também para habitações coloca em debate a disseminação destas lógicas., além disso, a importância em se colocar estes debates para além das realidades metropolitanas, dado que a capacidade de captura destes rendimentos oriundos dos financiamentos imobiliários abarca, cada vez mais, cidades de diferentes portes, com funções e papéis distintos no sistema urbano brasileiro.

BIBLIOGRAFIA

ABREU, M. A. Diferenciando o espaço e produzindo cidades: lógicas e agentes da produção do espaço urbano de Londrina/PR e Ribeirão Preto/SP. Dissertação mestrado, Fct - Unesp, Presidente Prudente, 2014.

BARCELLA, Bruno L. S. O mercado de terras urbanas e seu papel na produção e transformação do espaço urbano em cidades médias: Os casos de Ribeirão Preto/SP e São Carlos/SP. Monografia (Conclusão de Curso em Geografia). Universidade Estadual Paulista/Faculdade de Ciências e Tecnologia – FCT/UNESP Câmpus de Presidente Prudente, 2015.

BARCELLA, Bruno L. S. O mercado fundiário em Ribeirão Preto/SP: processos e agentes, preços e localizações. *Caminhos de Geografia*, [s.l.], v. 18, n. 62, p.161-173, 21 jun. 2017. EDUFU - Editora da Universidade Federal de Uberlândia. <http://dx.doi.org/10.14393/rcg186213>.

BARCELLA, Bruno Leonardo Silva. A dinâmica dos agentes imobiliários e suas estratégias fundiárias em cidades médias: da reprodução do capital à reprodução das desigualdades socioespaciais. 2018. 2016 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Geografia, Universidade Estadual Paulista/fct Unesp, Presidente Prudente, 2018. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/153193/barcella_bls_me_prud.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 15 abr. 2018.

BOTELHO, Adriano. O urbano em fragmentos. A produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário. São Paulo: Annablume; FAPESP, 2007.

- CIBRASEC. Termo de securitização de créditos imobiliários. CIBRASEC, 2006, 2009 E 2012 (Disponível em: <http://www.cibrasec.com.br/emissoes.asp>).
- DUHAU, E. Los nuevos productores del espacio habitable. Revista Ciudades. Ano 20, nº79. 2008. Cidade do México.
- FIX, M. São Paulo cidade global. Fundamentos financeiros de uma miragem. São Paulo: Boitempo, 2007.
- FIX, M. Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil. Tese (Doutorado em Economia). Unicamp: Campinas/SP. 2011.
- HAILA, A. Land as a financial asset: The theory of urban rent as a mirror of economic transformation. Antipode 20:2, pp. 79 – 102, 1988.
- HAILA, A. The theory of land rent at the crossroads. Environment and Planning D: Society and Space, volume 9, pp. 276 – 296. 1990.
- HARVEY, D. Los limites del capitalismo y la teoria marxista. Mexico DF: Fondo de Cultura Economica, 1990.
- MELAZZO, E.S. Interações, combinações e sinergias: produção do espaço urbano, dinâmicas imobiliárias e o programa Minha Casa Minha Vida em cidades médias brasileiras. In: Urbanização, produção e consumo em cidades médias/intermediárias. Presidente Prudente:Universida Estadual Paulista; Lleida: Edicions de la Universitat de Lleida. 2015.
- MELAZZO, E.S. New elements for a research agenda on brazilian cities: the growth of real estate wealth and the widening of socio-spatial inequalities. Brazilian Geographical Journal:, v. 7, p. 53-70, 2016.
- MELAZZO, E.S. E ABREU, M.A. A expansão da securização imobiliária. Uma prospecção a partir da cidade de Ribeirão Preto/SP. (no prelo)
- PAIVA, C. de. A diáspora do capital imobiliário, sua dinâmica de valorização e a cidade no capitalismo contemporâneo: a irracionalidade em processo. Tese (Doutorado em Economia). Unicamp: Campinas/SP.
- PAULANI, L M. Acumulação e rentismo: resgatando a teoria da renda de Marx para pensar o capitalismo contemporâneo. Revista de Economia Política, vol. 36, nº 3 (144), pp. 514-535, julho-setembro/2016
- PEREIRA, A. L. S. Intervenções em centros urbanos e conflitos distributivos: modelos regulatórios, circuitos de valorização e estratégias discursivas. 2015. 308 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2015.
- PRADILLA COBOS, Emilio, 2009, *Los territorios del neoliberalismo en América Latina*, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco y Miguel Ángel Porrúa Editor, México DF, México.
- RB CAPITAL. Termo de securitização de termos imobiliários. RB CAPITAL, 2014 (Disponível em: <http://www.rbcapitalsecuritizadora.com/emissoes/rb-capital-companhia-de-securitizacao/default.aspx?tipo=securitizacao&id=109>)
- ROLNIK Raquel; A guerra dos lugares. A colonização da terra e da moradia na era das finanças. Boitempo. 2015.
- ROYER, L. de O. Financeirização da política habitacional: Limites e perspectivas. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). São Paulo: USP/FAU, 2009.
- ROYER, L. de O. O FGTS e o mercado de títulos de base imobiliária: relações e tendências. Cadernos da Metrópole., São Paulo, v. 18, n. 35, pp. 33-51, abr 2016.
- SANFELICI, D. La industria financiera y los fondos inmobiliarios en Brasil: lógicas de inversión y dinámicas territoriales. Economía, Sociedad y Territorio, vol. xvii, núm. 54, PP. 367-397, 2017.
- SANFELICI, D. As escalas de acumulação na produção das cidades. In: Carlos, A. A cidade como negócio. São Paulo. Contexto. 2015.
- SANFELICI, D. A metrópole sob o ritmo das finanças: implicações socioespaciais da expansão imobiliária no Brasil. São Paulo: FFLCH/USP, 2013 (Tese de Doutorado)

SHIMBO, L.Z. Habitação social, habitação de mercado: A confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). USP: São Carlos/SP, 2012.

UQBAR. Anuário UQBAR. 2012, 2014, 2015, 2016, 2017.

VEDROSSI, A. O. A securitização de Recebíveis Imobiliários: Uma Alternativa de Aporte de Capitais para Empreendimentos Residenciais no Brasil. 2002. Dissertação (Mestrado) - Departamento de Engenharia de Construção Civil, Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2002.



Dinâmicas recentes da provisão habitacional de mercado na RMSP na continuidade da Crise Financeira Global

Recent dynamics of formal market housing provision in the SPMA in continuity of Global Financial Crisis

Beatriz Tamasso Miotto, prof^a. UFABC, bea.miotto@gmail.com

Carolina M. P. de Castro, prof^a. UFABC, carolmcastro@gmail.com

Letícia Moreira Sígolo, prof^a. USJT, lesigolo@gmail.com

Resumo

O tratamento da habitação como um ativo financeiro foi elemento central nas análises sobre a crise financeira global de 2008. Ainda que haja uma tendência geral dos produtos imobiliários se converterem em ativos financeiros, essa relação apresenta variações significativas. A profundidade desse movimento responde a diferentes padrões de desenvolvimento, arranjos institucionais, políticos, sociais, etc. Nacionalmente, também se colocam diferenças regionais, onde, no caso brasileiro, a metrópole paulistana destaca-se como território de difusão das novas formas de imbricação entre o setor financeiro e imobiliário/habitacional. Assim, esse estudo examina a produção habitacional na RMSP, considerada como laboratório de investigação tanto pela extensão, variedade de perfis municipais e de empresas atuantes, quanto pelos arcabouços institucionais, de políticas urbanas e habitacionais. Nesse quadro, são analisadas as dinâmicas no pós-crise, enfatizando as diferenças entre os municípios que a compõe. Busca-se explorar a relação entre as finanças e o ambiente construído, considerando o ciclo econômico e, portanto, o transcurso dos períodos de boom, declínio e recessão do setor imobiliário residencial nos anos 2000. Para tanto, lança-se mão de dados macroeconômicos (crescimento, preços, emprego, valor adicionado, etc.) e setoriais (oferta de imóveis, de crédito habitacional, comportamento das empresas, padrão geográfico, etc.). Propõe-se analisar a dinâmica/intensidade dos períodos em diferentes municípios, atentando especialmente para as características diferenciadas de oferta e estratégia das empresas – considerando se são de capital aberto/fechado de atuação local/nacional. Pretende-se, desta forma, contribuir para o debate sobre as características da provisão habitacional na RMSP e a diversidade de arranjos que permitem, em maior ou menor intensidade, a participação direta das finanças na produção do ambiente construído. Ademais, a perspectiva de análise da dinâmica do setor imobiliário/habitacional de forma cíclica, ou seja, em consonância com o movimento geral da economia, permite-nos identificar momentos de aprofundamento e de arrefecimento de sua imbricação com as finanças.

Palavras Chave: provisão habitacional; preços da moradia; Região Metropolitana de São Paulo; setor imobiliário e indústria da construção

Abstract

The treatment of housing as a financial asset was a central element in analysis made regarding the 2008 financial global crisis. Although there is a general tendency of real estate products being converted into financial assets, link between these two shows significant variations. The depth of this movement responds to different development patterns, institutional, political, social arrangements, etc. Nationally, there are also regional differences, and in Brazil the metropolis stands out as a territory of dissemination of new ways of overlapping between real estate/housing and financial sector. Thus, this study examines housing production in the MRSP, which is considered a research laboratory due to its extent, variety of municipal profiles and acting companies, institutional frameworks and urban and housing policies. Within this framework, dynamics post-crisis are

analyzed, emphasizing differences between the municipalities in it. We explore the link between finance and environment built considering the economic cycle and, therefore, the course of periods of boom, decline and recession in real estate market in the 2000s. To do so, macroeconomic data such as growth, prices, employment, value added are utilized, as well sectoral like real estate, housing credit, corporate behavior and geographic patterns. We propose the analysis of dynamic/intensity of these periods in different municipalities, with special attention given to characteristics in companies' offer and strategies, considering if those are publicly traded/privately held, local/nationwide acting companies. The goal is to contribute to the debate over characteristics of housing supply in the SPMA and diversity of arrangements that allow, to a greater or lesser extent, the direct participation of finance on the built environment production. In addition, the idea of thinking about the sector dynamics in a cyclic way, i.e. in line with the general economy movement, allows identifying moments of deepening and cooling of overlap between finance and real estate.

Keywords/Palabras Clave: housing provision; house prices; São Paulo Metropolitan Area; real estate and construction industry

Dinâmicas recentes da provisão habitacional de mercado na RMSP na continuidade da Crise Financeira Global¹

Introdução: dinâmica econômica e as características gerais do setor imobiliário brasileiro

Esse estudo examina a produção habitacional na Região Metropolitana de São Paulo nos anos 2000, especialmente a dinâmica da oferta de imóveis, enfatizando algumas diferenças relevantes entre os municípios que a compõe. Para tanto, nessa introdução, lança-se mão de dados macroeconômicos como de crescimento, emprego, valor adicionado que mostram a dinâmica geral da economia e do setor da construção civil/imobiliário, embasando a periodização adotada para análise da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) apresentada no quadro síntese ao final da seção. Nas seções que seguem, observam-se os aspectos setoriais, vinculados à oferta de imóveis, comportamento das empresas, padrão geográfico entre outros. Propõe-se analisar a dinâmica/intensidade dos períodos em diferentes municípios, atentando especialmente, às características diferenciadas de oferta e estratégias das empresas, considerando se as mesmas são de capital aberto/ fechado de atuação local/nacional. Na última seção, apresentam-se algumas conclusões consideradas relevantes.

A construção civil é um setor fundamental da dinâmica da economia real. Relativamente, embora tenha sofrido transformações técnicas significativas, ainda é um setor considerado intensivo em força de trabalho, sendo o subsetor de edificações um importante vetor de dinamismo do mercado de trabalho urbano. A construção ainda mobiliza uma miríade de segmentos ligados aos insumos de produção, máquinas e equipamentos, acabamento, etc. Além de seus efeitos diretos no emprego e na renda e de encadeamento industrial somam-se os ganhos conectados ao financiamento e crédito bancário e aqueles derivados da propriedade, ou seja, de natureza rentista (PAULANI, 2016). Considerando o período mais recente, destaca-se também a crescente imbricação das finanças nas determinações das decisões empresariais e produtivas do setor, fazendo com que novos agentes (como seguradoras, fundos de investimento, bancos de investimento, etc.) passem a comandar as decisões e os ganhos.

Essa lógica foi gestada no bojo das transformações gerais do capitalismo, onde expansão geográfica do capital e a ruptura sistêmica dos anos 1970 (com o fim do sistema Bretton Woods e a retomada da hegemonia norte-americana) propiciaram um impulso inédito à acumulação de ativos financeiros como forma dominante de riqueza. Desse modo, como mostram Belluzzo e Tavares (2004, p.126), “aceleram-se as mutações na composição da riqueza social do mundo capitalista e acentuaram-se as assimetrias de crescimento entre países e distribuição de renda interclasses”. Ao enfrentar a concorrência, os capitais passaram a mobilizar seus investimentos a partir de uma lógica financeira geral, onde a valorização de ativos reais e, principalmente, da riqueza fictícia tem como objetivo aumentar ganhos patrimoniais mobiliários e a liquidez. Como colocam Belluzzo e Coutinho (1998), o rápido desenvolvimento das inovações financeiras e os avanços nas tecnologias da informação foram centrais para o aumento do volume e o encurtamento dos prazos de negociação de ativos. Nesse cenário, o universo de decisão vai sendo ampliado e as

¹ Este artigo é baseado nos resultados da pesquisa “*Características da produção imobiliária formal nos anos 2000 e seus efeitos sobre o custo e condições de habitação na Região Metropolitana de São Paulo*”, financiada pelo LILP. A equipe foi formada por Helena Menna Barreto Silva (coordenadora), Carolina Pozzi de Castro, Lucia Shimbo, Letícia Sígolo e Silvia Schor. A análise aqui apresentada foi complementada com uma perspectiva macroeconômica e os dados foram atualizados para o triênio 2013-2015.

expectativas de aumento dos preços dos ativos provocam um “efeito riqueza” e uma crescente autonomização relativa entre a valorização financeira e a dinâmica produtiva.

Embora essas relações sejam praticamente universais, sua expressão concreta se diferencia conforme o padrão de desenvolvimento dos países. No caso brasileiro, a dissolução do projeto desenvolvimentista erigido com a industrialização e a ascensão do neoliberalismo em um momento de crise econômica (dos anos 1990) fez com que o rentismo e o patrimonialismo, presentes desde os primórdios da nossa formação, fossem aprofundados. Transformações institucionais e na política econômica também garantiram que a lógica das finanças desse respaldo à ascensão de um novo projeto, cuja regra é o esvaziamento dos mecanismos de planejamento e da intervenção estatal para além da estrita ideia de eficiência dos mercados.

Especificamente para o setor imobiliário destacam-se as mudanças no padrão de financiamento imobiliário a partir da criação do Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI - 1997) – que passa a conviver com o Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Como destacam Royer (2009) e Fix (2011), o SFI, em consonância com o receituário dos organismos internacionais, constituiu-se sob a lógica de ampliação do crédito via mercado de capitais, transformando o SFI em uma fração do mercado de ativos e de expansão do capital fictício. Segundo Royer (2009, p.122- 127 e 163), com a criação do SFI ocorreu uma pressão para captação de recursos desse sistema (tanto do FGTS quanto do SBPE) em detrimento do SFH. Assim, como o SFI financia predominantemente imóveis não residenciais ou financeira imóveis residenciais sob a ótica de aumentar a rentabilidade dos ativos, os recursos estariam sendo drenados da habitação (especialmente da parte da demanda não solvável) para outros fins. O pretexto de que o aumento da eficiência do mercado poderia alocar melhor os recursos para a provisão privada individual seria mais uma forma de capturar os fundos públicos voltados para a habitação. Como mostra Cintra (s/d, p.106), o modelo dos CRIs não proporcionou um aumento significativo do investimento no setor habitacional, uma vez que enfrenta problemas de segurança jurídica nos contratos e não encontra respaldo em um mercado secundário que garanta liquidez aos títulos lastreados no CRI. Isso, segundo o mesmo autor, manteve a segmentação setorial, onde caberia à CEF – com recursos do FGTS – financiar a habitação da população de até 12 salários mínimos. Somado a isso ainda considera-se que os altos patamares da taxa de juros básica do Brasil inibem o alargamento dos mercados de títulos privados, pois os títulos da dívida pública garantem alta rentabilidade, alta liquidez e baixo risco. Segundo Lopreato (2016, p.1), “O resultado é um mercado que se define pela especificidade de assegurar, quase sem risco, a reprodução da riqueza financeira, com níveis de taxas de juros e de liquidez elevados”. Tal cenário implica, portanto, medidas que alargam o processo de financeirização, mas sem o abandono do modelo de acumulação calcado nos fundos públicos e/ou semi-públicos.

A primeira década dos anos 2000, apesar de estar assentada sobre o mesmo modelo macroeconômico e institucional dos anos 1990, apresentou mudanças na dinâmica de crescimento, que foi relativamente melhor se comparado às duas últimas décadas do século XX. A partir da valorização dos preços das commodities exportadas pelo Brasil (2004) engendrou-se um novo ciclo de crescimento. Tal cenário foi possível, de um lado, pelo bom dinamismo da economia mundial, especialmente da China que puxou as exportações brasileiras. Especificamente a partir da desaceleração econômica de 2005 e o processo eleitoral de 2006 (que reelegeria Lula), o “consenso neoliberal” que regia as políticas macroeconômicas até o momento perdeu espaço para uma visão mais intervencionista que advogava: pela adoção de estímulos fiscais e monetários para aumentar o crescimento e o potencial produtivo; pelo aumento das transferências de renda e do salário mínimo; e pelo aumento do investimento público e planejamento estatal de longo prazo (BARBOSA e PEREIRA, 2010).

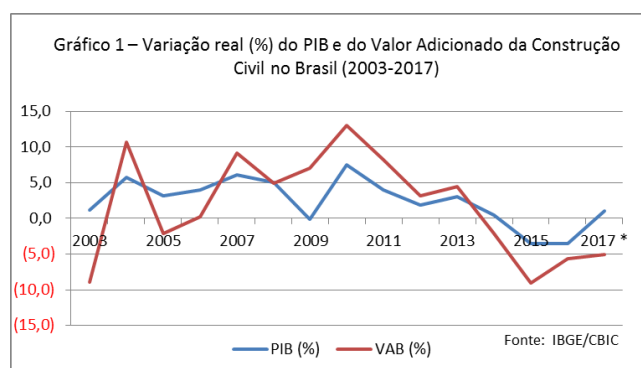
Assim, entre 2006-2008, em cenário externo favorável até a crise econômica, o país cresce a taxas maiores que os três primeiros anos de governo e de maneira qualitativamente distinta, com fortes incentivos à demanda interna. O incentivo à expansão do crédito junto a um mercado de trabalho mais estruturado, potencializou o efeito do consumo e reativou a indústria, principalmente de bens duráveis. Em 2008, com a crise econômica mundial, o PIB apresentou taxa de crescimento negativa (-0,33%), colocando freio à continuidade da expansão nas bases descritas anteriormente. A resposta do governo à crise foi a realização de medidas fiscais e monetárias anticíclicas com o objetivo de evitar a contaminação interna do sistema financeiro e, ao mesmo tempo, recuperar o nível de atividade. Juntamente ao amadurecimento de alguns investimentos realizados nos anos precedentes (como os do PAC) e as medidas anticíclicas (cujo PMCMV é parte importante), o PIB de 2010 teve o maior nível de todo o período, com crescimento de 7,53%.

No entanto, a partir de 2014, as taxas de crescimento caíram substancialmente, mostrando, de um lado, a persistência dos efeitos da crise mundial (com a parca recuperação da economia Europeia, a continuidade da queda dos preços das commodities – em especial do petróleo, etc.), bem como dos mecanismos que a desencadearam (em que pese o salvamento do sistema bancário, não houve avanços suficientes para a regulação dos mercados). De outro, os desdobramentos do período pós-crise mostram a incompatibilidade de uma postura permanentemente mais vinculada à intervenção estatal com o modelo de estabilização e suas prerrogativas monetária e fiscal. Em outras palavras, se durante o segundo governo Lula se vislumbrou medidas de cunho desenvolvimentista com a manutenção dos “sólidos fundamentos macroeconômicos” foi porque a conjuntura econômica e financeira internacional ajudava nesse sentido. Findado esse movimento, as mesmas medidas utilizadas (estímulos econômicos, aumento do gasto social e do investimento estatal, desonerações, financiamento habitacional subsidiado, etc.) se mostraram incapazes de manter o nível de crescimento sem afetar a estabilização exigida pela forma de inserção externa da economia brasileira. Assim, a compreensão dos anos de governo Lula e o primeiro governo Dilma devem ser pensados diante dessas contradições das ações “desenvolvimentistas” e a política econômica neoliberal. Se 2014 foi um ano de desaceleração do crescimento (com taxa de 0,5% a.a), os anos de 2015 e 2016 inauguram um período de severa recessão (com queda de 3,5% do PIB nos dois anos), corroborada pelas políticas de austeridade do início do segundo governo Dilma e agravada pelos desdobramentos políticos do impeachment (PINTO et al, 2017).

A dinâmica da economia brasileira descrita anteriormente obviamente relaciona-se com o setor da construção civil. Como ressaltam Hiratuka et al. (2010, p.284), especificamente para a indústria, o ciclo expansivo diferenciou-se dos anteriores não apenas pela sua intensidade e duração, mas principalmente pelo fato de ter sido sustentado, sobretudo, na demanda interna, com peso crescente dos investimentos. Segundo os mesmos autores, o crescimento da formação bruta de capital fixo foi maior que o crescimento do PIB entre 2005 e 2008, com grande participação da construção. Nesse contexto, os investimentos concentraram-se primeiramente na infraestrutura e nos setores industriais exportadores que

depois extrapolaram para outras indústrias, como o setor imobiliário.

O gráfico 1 apresenta a variação real do Valor Adicionado Bruto da Construção e do PIB brasileiro, mostrando que o setor acompanha a tendência da dinâmica nacional, com picos de crescimento e de taxas negativas que exacerbam o movimento geral. Os momentos recessivos ocorreram no início do período analisado (2003), o qual se atrela à



dinâmica pretérita (do final dos anos 1990 e início dos 2000) e a partir dos efeitos da crise de 2008, quando o setor foi levemente mais afetado do que a economia nacional (com taxas, respectivamente de -0,74% e -0,33%). Os picos ocorreram em função da conjuntura econômica geral e da dinâmica específica do setor, com a abertura de capitais (principalmente entre 2005 e 2009) e pelas políticas governamentais.

No que se refere às políticas do governo, o Programa Minha Casa, Minha Vida (2009) foi fundamental, principalmente pelos citados efeitos sobre a conjuntura da crise econômica. Complementando os dados do Valor Bruto da Produção, destaca-se o aumento da participação do subsetor de edificações e incorporação no valor das obras e incorporações do setor da construção civil (PAIC 2012). Houve tanto um aumento da participação dos setores ligados ao mercado imobiliário no total da construção quanto das construções residenciais no total da construção de edifícios após o PMCMV (2009). O impacto entre 2007 e 2012 foi relevante, com ganhos de participação do setor imobiliário no total da construção de 7,15% e, na produção de edifícios residenciais, de 5,24% (MIOTO, 2015).

Especificamente para os segmentos de Edificações e Incorporação, a entrada de capitais também foi fator importante dos anos 2000. Como mencionado, esse movimento foi intenso na economia brasileira na década de 1990, mas ocorre tardiamente em um setor que, historicamente, havia sido reduto de capitais nacionais. Como coloca Bertasso (2012, p.124), a entrada desses capitais (principalmente entre 2005 e 2009) não contrariou a lógica da entrada de IDE no país, muito mais de caráter patrimonial e de ganho de mercado (Market-seeking) do que aqueles com o objetivo de modernizar e expandir a base produtiva (greenfield). No caso dos investimentos produtivos, as formas mais relevantes são das Sociedades de Propósito Específico – SPEs, onde as empresas estrangeiras buscam parcerias nacionais para executar as obras. No caso patrimonial estão a participação acionária (Oferta inicial de ações - IPO), private equity para empresas maiores e venture capital para as médias e menores. Segundo Hall (apud BERTASSO, 2012), essa integração ocorre para que se ultrapassem as barreiras técnicas e culturais específicas, o que permite internacionalizar as matrizes sem grandes riscos. No entanto, segundo a mesma autora, entre 2001 e 2009 os capitais que aportaram no Brasil tiveram caráter mais volátil que o IED em geral (em especial da indústria) com forte participação das incorporações imobiliárias, ou seja, um setor tipicamente rentista.

A abertura de capitais e internacionalização também colocaram novos agentes na dinâmica imobiliária como os gestores dos fundos e as corretoras de investimento, que avaliam o desempenho das empresas. Como em todos os setores, essa avaliação se dá em função dos resultados de rentabilidade próprios das finanças, a saber, a valorização dos ativos sobre expectativas de maior valorização futura (financeira e operacional futura). Esse cenário, respaldado pelas mudanças no SFI (mencionadas anteriormente), ampliou as formas de apropriação externa das rendas, não só da construção em si como também da renda da terra. Como mostra Fix (2011, p.138), a estratégia das empresas perante a abertura de capitais foi ampliar a compra de terrenos na busca de manter, frente aos investidores, as possibilidades de efetivar o VGV (Valor Geral de Vendas) prometido no lançamento das ações, sendo o efeito principal desse processo o aumento generalizado do preço dos terrenos e a incorporação de novas áreas (periféricas, rurais, de fronteira, etc.) à dinâmica especulativa do setor imobiliário. Muitas vezes a impossibilidade de realizar os investimentos reais acaba por atrapalhar os processos de valorização e, como está ocorrendo neste momento, as empresas encontram-se em piores condições e em nova rodada de “reorganização” patrimonial – como fusões, saída da bolsa, fortes desvalorizações dos seus ativos, etc (MIOTO e PENHA, 2017). Como aponta Fix (2011), as estratégias das empresas para aumentar o VGV antes do PMCMV contribuíram para a atuação em diversas regiões, principalmente a partir da expansão do segmento para o mercado de baixa renda. Nesse aspecto, o PMCMV foi capaz de alargar a dinâmica

expansiva setorial para além da conjuntura econômica favorável, respaldando os interesses das organizações patronais no desenho do programa.

No que se refere ao mercado de trabalho, segundo Baltar et al (2009), o crescimento entre 2003-2008 gerou uma espécie de ciclo expansivo do emprego-renda-emprego. O setor que teve maior acréscimo absoluto e maiores taxas de crescimento das ocupações foi a construção civil com 3.386 milhão de ocupados a mais em 2013 do que em 2003 e taxa de crescimento anual de 4,5% para o período (MIOTO, 2015). No entanto, o ciclo expansivo que começa a desacelerar em 2012, impõe uma crise severa tanto para o emprego quanto para a produção imobiliária, com quedas significativas do valor adicionado, aumento da capacidade ociosa, estoques com problemas de realização, devolução de imóveis, etc. O saldo de emprego no setor segundo o CAGED é sistematicamente negativo a partir de meados de 2014, sendo responsável também por influenciar a queda generalizada do nível de empregos da economia brasileira.

Por último, cabe mencionar algumas questões específicas da RMSP e aspectos relevantes da periodização e metodologia adotadas nas seções que seguem. Na história do desenvolvimento brasileiro, a RMSP comandou o processo de concentração espacial da produção e da população. No seu auge (1970) foi responsável por 43,5% do Valor de Transformação Industrial na indústria paulista e 16% da população brasileira. O processo de acumulação significou, por conseguinte, além da concentração social do capital (que intensifica a divisão social do trabalho), a conformação dos meios para reunir no espaço as forças sociais da cooperação, ou seja, a urbanização. Smolka (1983) atenta para o fato de que, no Brasil, esse processo resultou em um espaço urbano de baixa densidade de ocupação do solo, com grandes distâncias relativas, ineficiência dos transportes, elevação dos custos sociais e privados da urbanização e comprometimento da eficiência da administração pública. A metropolização concentrou os recursos e sua aplicação no território, produziu socialmente a cidade e a localização (como valores de uso) e subordinadas à forte ideologia de apropriação rentista e desigual (como valores de troca).

Na escala metropolitana, o limite geográfico é fortemente influenciado pelas relações entre o mercado de trabalho e os deslocamentos diários dos trabalhadores no espaço. Estes são também aspectos centrais da integração urbana, ainda mais em contexto de diferenciação sistemática entre o local de trabalho e o de moradia. Nas palavras de Smith (1998, p.199), “A diferenciação interna do espaço urbano determina as condições concretas sobre as quais se constrói a expansão urbana”. A metrópole, por conseguinte, terá forma específica de expansão no subdesenvolvimento, impondo desgaste elevado aos trabalhadores de distintas faixas de renda, principalmente através do prolongamento da jornada de trabalho frente às condições de transporte e moradia. Como se desenvolverá adiante, isso também significou uma forma extensiva de crescimento do mercado imobiliário e de um padrão espacial específico na oferta de moradias, pois combina: forte segmentação de mercado (com o mercado formal atendendo apenas a demanda solvável) e níveis de preços relativamente maiores com periferização e segregação.

Com essa preocupação, a pesquisa combinou processamento e análise de dados sobre os empreendimentos residenciais da Empresa Brasileira de Estudos do Patrimônio (EMBRAESP) para identificar empiricamente aspectos das ofertas do mercado formal privado residencial, dinâmica de preços, localização e caracterização dos empreendimentos residenciais e estratégias das empresas atuantes na RMSP. Cabe destacar que, em que pese o aumento da oferta formal de moradia no período do estudo, o crescimento de novos domicílios na RMSP aponta para a insuficiência analítica de se observar o crescimento urbano apenas através do mercado formal. Isso porque segundo o Censo Demográfico, entre 2000 e 2010 o número de domicílios na região aumentou de 1,09 milhões de unidades, sendo somente 430 mil (39%) produzidas pelo mercado formal. Esse dado é ainda mais contundente observando que, em 2010, 70,5% dos domicílios eram próprios e

apenas 22% eram alugados (IBGE). Ainda assim, encontra-se relevância no estudo da dinâmica do mercado formal.

Adianta-se nesta introdução que os dados trabalhados sobre a produção imobiliária residencial mostraram uma alteração fundamental em relação à localização dos empreendimentos, por meio de uma expansão significativa a outros municípios da RMSP para além do município de São Paulo por ocasião da ampliação do mercado do segmento econômico². Esta reflete a estratégia dos agentes da produção formal da cidade, a qual foi deslocada em direção aos territórios intraurbanos periféricos dos demais municípios da RMSP, atraída por terrenos grandes e mais baratos, legislação urbanística mais flexível e que estão conectados a São Paulo por importantes eixos viários e rede ferroviária de transporte metropolitano como Guarulhos, São Bernardo, Santo André, Diadema, Osasco, São Caetano e Barueri³. Com a saída de indústrias muitos empreendimentos passaram a ocupar terrenos anteriormente utilizados pelas instalações industriais e usos correlatos ou os disponíveis em territórios de mercados pouco consolidados de cidades menos populosas.

Houve municípios e distritos de São Paulo em que 100% da oferta do mercado formal foi direcionada ao segmento econômico. Assim, engendrou, com intensidades e características variadas, alterações na morfologia urbana nestas localidades, bem como nos patamares de valores imobiliários praticados, no custo de reprodução social e, por vezes, no perfil socioeconômico de seus moradores. Além disso, as localizações das novas moradias distantes dos locais de trabalho provocaram crescimento significativo de movimentos pendulares, sobrecarregando as já saturadas redes metropolitanas de transporte e a viária, o que por sua vez reforçou a constituição do binômio casa própria e automóvel.

Além disso, a chegada da produção imobiliária formal nas periferias consolidadas remonta uma vez mais, o processo de formação da metrópole de matiz segregador. Segundo Sígolo (2014, p. 55): “Progressivamente emerge uma cartografia da segregação socioespacial na metrópole, com o acirramento das disputas por terra urbanizada nestes novos alvos do mercado formal, regiões outrora marcadas pelas dinâmicas imobiliárias informais, deslocadas, agora, para áreas ainda descartadas pelo setor imobiliário”.

Diante da disponibilidade dos dados e das considerações sobre a dinâmica da economia brasileira, propõe-se a periodização descrita no quadro abaixo:

Periodização sugerida para análise: Principais Características		
2007-2009	2010-2012	2013-2015
_ elevação intensa da oferta de novas unidades com um pico situado acima de 60 mil unidades/ano, _ cenário de alta liquidez por meio dos fundos públicos e semi-públicos _ participação relevante das grandes empresas financeirizadas. _ das 166.681 unidades lançadas, 57% localizava-se no MSP e 43% nos demais municípios da RMSP	_ continuidade da elevação da oferta, com um pico acima de 70 mil unidades/ano, _ elevação de preços das unidades mais acentuada _ permanência da participação relevante das grandes empresas _ início de uma retração do mercado no final do triênio. _ das 191.543 unidades lançadas, 54% localizava-se no MSP e 46 % nos demais municípios da RMSP	_ retração do mercado, com picos de 55 mil unidades/ano. _ atuação dos promotores imobiliários refletiu a crise econômica. _ das 146.525 unidades lançadas, 60% localizava-se no MSP e 40% nos demais municípios da RMSP

² Os extratos populacionais rotulados pelos agentes promotores privados como “segmento econômico”, em 2007, eram atendidos pela oferta de unidades cujos preços variavam em torno de U\$100 mil, ou R\$200 mil em 2009.

³ Sígolo (2014, p. 259) cita municípios da RMSP que receberam oferta do mercado formal nos anos 2000 e que se formaram a partir de assentamentos populares: a oeste: Carapicuíba e Barueri; a leste: Ferraz de Vasconcellos, Suzano, Itaquaquecetuba e Mogi das Cruzes; a norte: Cajamar; a sudoeste: Taboão da Serra e Cotia; e a Sudeste- Diadema e Mauá. Em São Paulo, os distritos: a leste- São Mateus, José Bonifácio, Lajeado, Vila Curuçã e Itaim Paulista; a sudoeste- Capão Redondo; a norte-Jaraguá.

2. O mercado imobiliário residencial na RMSP: preços, produtos e agentes

O otimismo típico dos ciclos ascendentes do mercado foi estimulado de um lado, pela ampliação do mercado que atingiu a demanda reprimida, o segmento econômico, que realizava a aquisição da casa própria com as condições facilitadas de crédito bancário. E, por outro lado, pelos agentes privados do mercado que viram atendidos os requisitos à oferta de unidades ancorada em crescimento da oferta do crédito com segurança jurídica que viabilizava a provisão habitacional pelo mercado. Além desses fatores, houve a adoção de expedientes propícios à capitalização das empresas de incorporação e construção, quando teve lugar uma crescente efetivação de parcelas de terra urbanizada como ativo financeiro, imputada aos estoques de terrenos de propriedade de grandes empresas financeirizadas do setor imobiliário.

Nesse processo, as quantidades de unidades lançadas na RMSP foram sem precedentes e seus preços alcançaram patamares diversificados em constante alta. A expansão financeira imobiliária possibilitada pelos recursos de fundos semi-públicos foi associada à crescente oferta de empreendimentos, sendo um importante fator na escalada dos preços de imóveis novos e usados, muito acima dos índices inflacionários, INCC e IPCA. O mesmo fenômeno foi observado em relação ao descolamento da elevação dos preços dos imóveis durante o boom em face à elevação do rendimento médio da população, transcorrendo em período no qual se registrou uma melhora significativa do poder aquisitivo da população, devido à política de recuperação dos salários dos trabalhadores e de formalização do trabalho.

Os preços apresentaram variação nos valores, correspondentes aos intervalos dos tetos do financiamento definidos segundo uma maior flexibilidade alcançada na aplicação dos recursos do SFH com introdução de regras mais favoráveis a exemplo da extensão do período de amortização e a aplicação de juros mais baixos ao financiamento de imóveis mais baratos. A partir de 2009, outros benefícios foram introduzidos como os subsídios e as garantias ao financiamento, para atender as faixas de consumidores da base da pirâmide social pelo PMCMV.⁴ Para retratar a evolução dos preços foi elaborada uma estratificação dos preços nominais das unidades ofertadas pelos promotores privados anualmente entre 2007 e 2015. Observou-se na comparação entre os três períodos de 2007-2009, 2010-2012 e 2013-2015:

_Espriamento geográfico dos lançamentos no primeiro e segundo períodos de expansão seguido, no terceiro período, de declínio da oferta, por encolhimento desse espaço de atuação na RMSP. Empresas deixaram de ofertar em vários dos municípios para os quais anteriormente haviam se deslocado. Houve exceções em que a oferta cresceu de 2013 a 2015, como nas subprefeituras de Itaquera e Pirituba no Município de São Paulo (MSP).

_Oferta de produtos nas faixas de mercado (2 e 3) do PMCMV até 2012, com queda expressiva no último triênio, 2013-2015. Esta é mais expressiva quando computada no conjunto dos demais municípios da RMSP, excetuando o MSP;

_Manutenção ou expansão da faixa superior do segmento econômico (entre R\$170 mil e R\$ 350 mil) ao longo de todo o período analisado, em patamares entre 30% e 40% nos dois períodos iniciais, aumentando progressivamente nos anos subsequentes e, a partir de 2011, superando 50%, nos demais municípios da RMSP, excetuando o MSP;

_Oferta de produtos mais caros (acima de R\$ 350 mil) menos expressiva somente no primeiro triênio, voltando a crescer proporcionalmente desde 2010, representando cerca de

⁴ O preço máximo de imóvel a ser financiado com recursos do FGTS não pode ultrapassar o valor limite de avaliação estabelecido para o SFH. Em 2009, este limite de R\$ 350 mil passou para R\$ 500 mil, em 2013 para R\$ 750 mil e em 2015 para R\$ 900 mil. Entre 2009 e 2010, o valor máximo de financiamento nas faixas de mercado (2 e 3) do PMCMV era de R\$ 130 mil, passou para R\$ 170 mil em 2011, para R\$ 190 mil em 2013 e para R\$ 225 mil em 2015.

60% em 2014 na RMSP, e com participação ampliada no MSP, alcançando 70% da oferta anual em 2013 e 2014. Até mesmo nos demais municípios da região, este segmento da oferta concentrou 40% do total em 2014. Em 2015, ela retraiu para 50% no MSP e para 30% nos demais municípios.

A casa própria foi a tônica do movimento expansivo da produção formal privada por meio da implantação de grandes condomínios de torres verticais isoladas que ocuparam as novas fronteiras da RMSP, vazios urbanos, lotes lembrados em áreas antigas consolidadas e em áreas com mudança de uso do solo, como as áreas industriais decadentes. Nas áreas periféricas e de ocupação antiga e tradicional, a verticalização, o grande porte e a alta densidade construtiva dos novos empreendimentos contrastaram com o tipo de ocupação do solo existente no seu entorno próximo. O aumento do porte dos empreendimentos foi mais intenso no conjunto formado pelos demais municípios da RMSP do que na Capital, chegando, entre 2010 e 2012, a alcançar a maior média com 184 unidades por empreendimento. Por sua vez, as médias das cotas de terreno por unidade residencial foram cada vez mais diminutas alcançando as menores em São Paulo, cujo valor foi de 28,5 m² e no conjunto dos outros municípios, de 34 m² entre 2013-2015. Estes parâmetros mostraram um adensamento construtivo com maior aproveitamento dos terrenos.

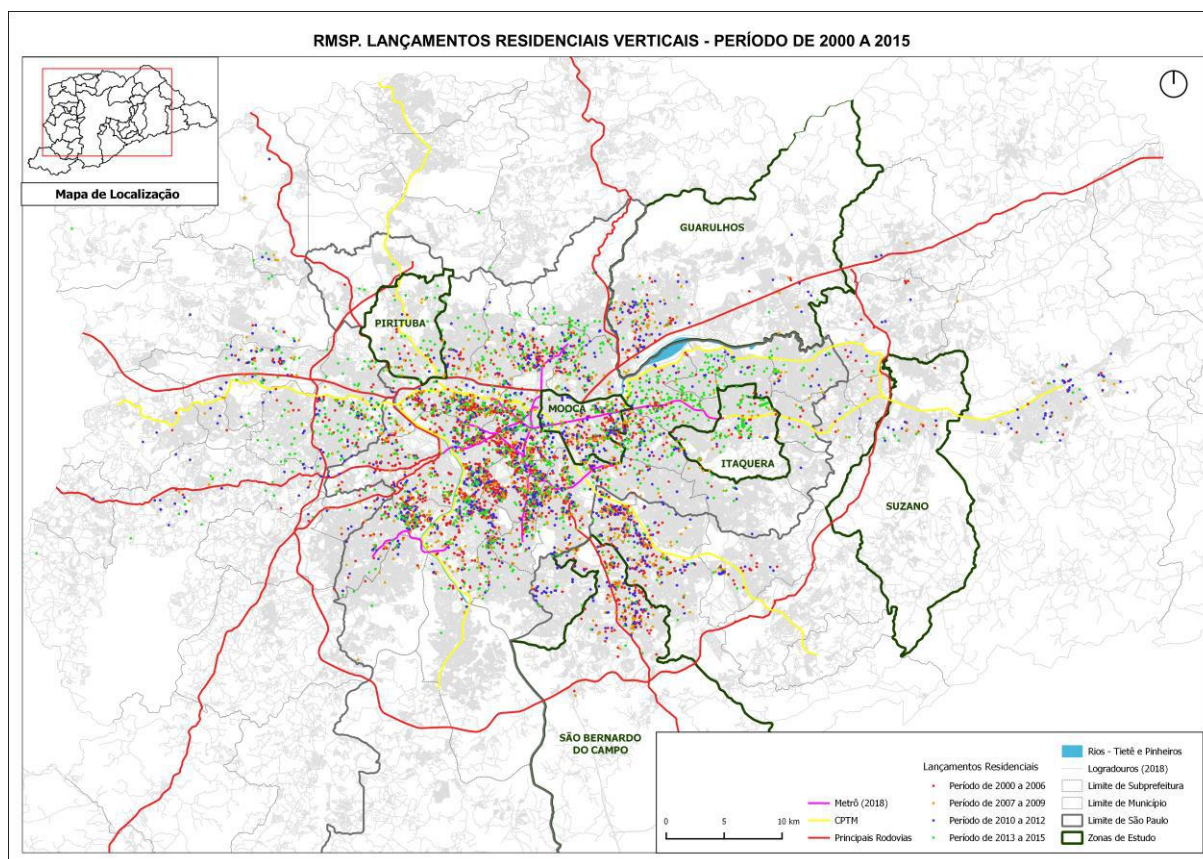
As empresas adotaram majoritariamente empreendimentos verticalizados na RMSP, correspondendo a uma taxa de verticalização de mais de 90% em relação ao total das unidades ofertadas. Os empreendimentos verticais que mais se destacaram no mercado, mais conhecidos como “condomínios clube”, foram generalizados em diferentes nichos de ofertas, das mais caras às “econômicas” (Sígolo, 2014; Castro, Shimbo, 2011). Observamos que o tipo de empreendimento que era peculiar de São Paulo e de algumas cidades maiores se generalizou na região, principalmente com a presença dos grandes promotores imobiliários. As grandes empresas atuantes no boom aplicaram parâmetros construtivos, arquitetônicos e padrões de custos e preços, conforme modelos que lhes correspondiam às marcas de produtos imobiliários, de linhas padronizadas direcionadas a nichos de mercados específicos. A partir das novas estratégias dos agentes imobiliários, os resultados no território da metrópole foram influenciados pela forma como os recursos financeiros foram atribuídos e como o poder público fez a gestão do território.

As maiores protagonistas do boom imobiliário foram as grandes empresas do setor que promoveram a abertura de capitais impulsionada por um fluxo de investimento estrangeiro direto inédito para o setor e se tornaram sociedades anônimas. Nesse processo, entre outras estratégias adotadas por elas, houve a consolidação de uma política de formação de bancos de terras visando a realização presente e futura de empreendimentos, e assim apresentar uma melhoria da própria *performance* frente aos investidores.

A consolidação dessas empresas no mercado financeiro também guarda relação com os processos de concentração e centralização de capital resultando em: diversificação geográfica e de portfólio de produtos padronizados oferecidos às várias faixas do mercado, ganho de talento gerencial, reputação em mercados locais e ganhos de escala e formação de bancos de terras. Grande parte dessas grandes empresas se voltou ao “segmento econômico” do mercado até então pouco atrativo a elas. Para isso, elas tiveram que promover alterações na sua estrutura administrativa e societária e nas estratégias do modelo de negócios e da sua produção em si. Algumas criaram empresas subsidiárias (ou “segunda linha”) para atuarem no segmento econômico, outras estabeleceram processos de *joint ventures* e, ainda, houve um processo de aquisições de construtoras menores com experiência em construções populares.

Em 2007, as 10 primeiras empresas que mais lançaram unidades habitacionais na RMSP, foram responsáveis por 44,4% do total de unidades lançadas no ano, e por 43,2% do total do Valor Geral de Venda, sendo 15% deste direcionado ao segmento econômico. Oito dessas empresas eram de capital aberto. Já em 2012, as 10 maiores responderam por

34,5% e 37%, respectivamente, sendo 5% desse VGV direcionado ao segmento econômico. Nove dessas empresas eram de capital aberto. E, finalmente, em 2015, as 10 maiores responderam por 35% e 28%, sendo 12% desse VGV direcionado ao segmento econômico, mostrando a recuperação do espaço desse segmento do mercado na metrópole e o interesse das empresas marcadamente devido à solvabilidade garantida pelo financiamento. Seis dessas empresas eram de capital aberto. Comparando-se os anos de 2007 e 2012, verificou-se o arrefecimento da concentração da oferta entre as dez maiores, e em 2015, esta se intensificou. Em 2012 e 2015 constatou-se a gradual redução da participação das grandes empresas de capital aberto no mercado da RMSP.⁵



3. A continuidade do boom imobiliário residencial na RMSP a partir do comportamento da oferta e dos agentes atuantes em seis zonas de estudo

Em seis zonas de estudo: as Subprefeituras de Itaquera, Pirituba e Mooca e os Municípios de Suzano, São Bernardo do Campo e Guarulhos, as dinâmicas do mercado e da oferta foram analisadas e comparadas, e permitiram o conhecimento de como, mesmo sob a dominância financeira presente nos ciclos recentes de expansão e de retração, inúmeros elementos locais repercutiram nas estratégias empresariais como entraves e benefícios, condicionando a acumulação e a valorização imobiliária, seja no período de ampliação ou no período de retração da oferta formal de moradia na RMSP. Estes elementos locais e regionais com repercussão nas diferentes dinâmicas imobiliárias foram definidores na seleção das tais zonas de estudos.

⁵ Em 2007, das 10 maiores, apenas duas empresas não eram de capital aberto, Goldfarb e Plano & Plano, mas associada à Cyrela; em 2012, duas não apresentavam vínculos com outras de capital aberto: a Fibra (de 2004 e vinculada ao Grupo Vicunha, atuante nos setores têxtil, siderúrgico e financeiro) e a Atua (de 2007, vinculada à Yuny, com foco no segmento econômico) e em 2015, quatro: a Associação Comunitária e Cultural dos Trabalhadores em Asseio (vinculada à Vicunha), a Econ (vinculada à Yuny), a Englux e a Plano & Plano.

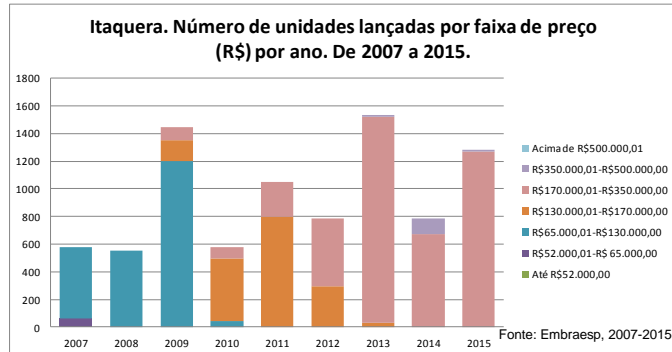
Entre as zonas selecionadas, foram identificados dois grupos, cada um deles caracterizado por categorias de mercados e por patamares de preços de imóveis ofertados distintos. No primeiro grupo se encontram as zonas cujos mercados apresentam-se mais frágeis, ou seja, tanto durante o período de expansão quanto de retração da oferta residencial na RMSP, tiveram poder de atração limitado sobre os promotores imobiliários residenciais. São elas: as subprefeituras de Itaquera, Pirituba e o município de Suzano. Em que pese o crescimento apresentado em Suzano, sobretudo no último triênio, de 2010 a 2012, do boom imobiliário residencial deflagrado na região, é possível afirmar que esse se trata de um mercado frágil, cujas estruturas de provisão habitacional se apresentam com limitado enraizamento local, o que compromete a perenidade na oferta formal da habitação no município.

No segundo grupo foram incluídos os municípios de Guarulhos e de São Bernardo do Campo e a subprefeitura da Mooca, considerados mercados já consolidados desde os ciclos de expansão do mercado residencial anteriores, que mantiveram uma participação importante no conjunto dos lançamentos residenciais na RMSP, bem como apresentaram intensa valorização imobiliária, sobretudo durante o período de ampliação da oferta de habitação na região, e que, a despeito da queda observada nos lançamentos residenciais a partir de 2012, permaneceram ocupando posição de destaque no conjunto dos lançamentos da metrópole paulistana.

Na subprefeitura de Itaquera, região de conjuntos habitacionais da COHAB implantados desde a década de 1970, a recente e nova produção verticalizada de mercado ficou concentrada no centro local e em suas adjacências imediatas, mesmo possuindo glebas maiores situadas no Parque do Carmo, cujo parcelamento existente deriva de ocupação por chácaras. A valorização imobiliária alavancada pela implantação do estádio oficial da Copa do Mundo de Futebol da FIFA, de 2014, no princípio, desde que foi anunciada a construção da arena em 2010, foi positiva para a dinamização do mercado, mas não teve fôlego para prosseguir. Os preços elevados não se mostraram compatíveis com as expectativas dos compradores com poder aquisitivo para tal, na maioria de fora do distrito, que passaram a comparar a oferta da região com outras situadas nas vizinhanças mais infraestruturadas. Esta valorização especulativa engessou o mercado de imóveis usados na região, pelos patamares elevados de preço de oferta de novos, impactando até mesmo os preços dos apartamentos nos antigos conjuntos da COHAB já regularizados, predominantes na região, que também se beneficiaram desta valorização. Por sua vez, vetores de expansão do capital imobiliário no território da metrópole se direcionaram acompanhando a ampliação das infraestruturas urbanas com a abertura de eixos de mobilidade urbana, para a promoção da melhoria na acessibilidade da região. De forma extensiva, para o mercado na RMSP, as expectativas quanto aos impactos positivos da implantação das obras de complexos viários se voltaram à presença do Rodoanel Governador Mário Covas e ainda, conforme relatado, para a Zona Leste, a existências de novos eixos e ligações viários, potencializadores do fomento ao desenvolvimento econômico de Itaquera, destacando-se o complexo viário Av. Jacu-Pêssego / Rodovia Nova Trabalhadores que corta a região da OUC Rio Verde-Jacu.

A oferta de UHs novas, ao longo do ciclo de expansão da oferta formal de habitação, não acompanhou a dinâmica municipal ou metropolitana. Ao contrário do esperado, a participação de Itaquera na produção do MSP diminuiu após 2006, de 3,9% em 2000-2006 retraiu para 2,7% em 2007-2009, para 2,3% em 2010-2012, e quando se imaginava que se retrairia ainda mais, com o ciclo de retração da oferta habitacional na região, no último triênio (2013-2015), aumentou para 2,5%. O volume de UHs lançadas, que foi de cerca de 2500 UHs, nos dois triênios do boom, saltou para mais de 3.500 UHs no último. O porte médio dos empreendimentos lançados na subprefeitura foi o menor das seis zonas, com variação nos períodos analisados, de 82 UHs (2000-2006), 78 UHs (2007-2009) e 62 UHs (2010-2012), e despencando no último triênio para 33 UHs por empreendimento, revelando uma tendência semelhante à observada em Suzano, também acompanhada pela maior presença relativa de lançamentos de UHs horizontais, que de 12% e 16% passou para 22%.

E o consumo médio de terreno por unidade quase não variou ao longo do período analisado, mantendo-se em cerca de 45m² e retraindo para 38,5 m², apesar do aumento relativo de UHs horizontais. À semelhança de Pirituba, verificou-se que o aumento da oferta formal de moradia em Itaquera, entre 2013 e 2015, durante o ciclo de retração na região, em parte foi “puxado” por empreendimentos horizontais.



Ao longo do primeiro triênio do ciclo de expansão, entre 2007 e 2009, as UHs lançadas em Itaquera enquadraram-se nas faixas de preço mais baratas, entre R\$ 65 mil a R\$ 130 mil, apenas 17% apresentaram preços superiores a R\$ 130 mil. De 2010 a 2012, ocorreu um aumento acentuado nos preços dos lançamentos na região e desapareceram as UHs mais baratas. Já em 2010, mais de 90% das UHs

lançadas tinham preço superior a R\$130 mil e 15% mais de R\$ 170 mil. Em 2011, não houve mais lançamentos com preço inferior a R\$ 130 mil e as UHs de preço superior a R\$ 170 mil passaram a representar mais de 20%, alcançando mais de 60% em 2012. No triênio seguinte (2013-2015), assistiu-se, ao lado do aumento da oferta, o acirramento da elevação dos preços das UHs lançadas na região. Em 2013, as UHs com preço inferior a R\$ 170 mil reduziram-se a menos de 2%, desaparecendo nos anos seguintes. Neste triênio, as UHs se concentraram nas faixas de mercado do PMCMV e no segmento econômico, com raríssimas UHs lançadas com preço superior a R\$ 350 mil ano, apenas em 2014. Se durante o ciclo de expansão, a oferta formal de moradia em Itaquera pouco se alterou, todavia, durante o ciclo de retração, contrariando o movimento observado nas demais zonas analisadas, exceto em Pirituba, ela se aqueceu. Verificou-se no crescimento da oferta deste período, que quase a totalidade das UHs lançadas se enquadraram nos tetos das faixas de mercado (2 e 3) do Programa.

Em Itaquera, de 2007 a 2009, atuaram apenas 20 empresas que lançaram 2.572 UHs; de 2010 a 2012, 24 respondendo por 2.412 UHs e de 2013 a 2015, 61 com 3.596 UHs lançadas. O último triênio revela maior quantidade de promotores presentes, além de uma maior presença de pessoas físicas atuando na incorporação. Ao longo do ciclo de expansão, houve uma crescente concentração dos lançamentos em um número menor de empresas em Itaquera: as dez primeiras empresas, concentraram 93% das UHs lançadas entre 2007-2009 e 89% no triênio seguinte. E também ocorreu uma maior participação das três primeiras, que responderam por 58%⁶ e 57%⁷. Já no último triênio, entre 2013 e 2015, houve redução da concentração tanto entre as 10 primeiras quanto entre as 3, que responderam por 73% e 40%⁸, respectivamente. Em todos os períodos, havia empresas de capital aberto entre as três primeiras (Rossi, Tenda, Goldfarb/PDG, MRV e Brookfield), no segundo período, ocupando a primeira posição, a Paz Realty, empresa chilena que passou a atuar no Brasil em 2010 e no terceiro período, a Econ, que a partir de uma “joint venture” com a Yuny, constituiu a Atua, firmando parceria com um fundo de investimento imobiliário norte-americano e posteriormente com o Grupo VR. Das dez maiores empresas, 5 ingressaram no mercado de Itaquera nesse período, como a Brookfield, Econ, PDG, Tibério e JC Molina. E ainda neste grupo, destacaram-se, pela participação ao longo de três períodos, a Tenda e Wer, tendo a primeira sempre se posicionado entre as 3 maiores na

⁶ São elas: Tenda, com 28,5%; MRV, com 17% e Goldfarb, com 12,5%.

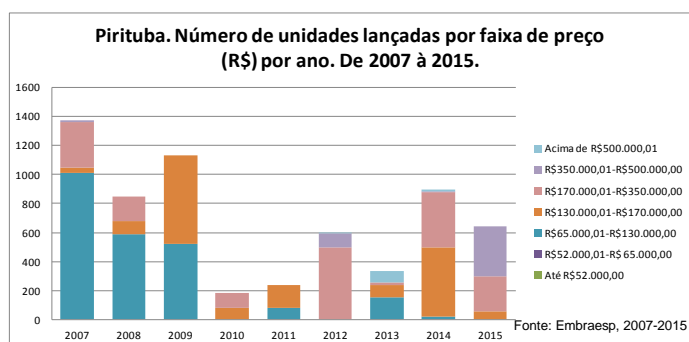
⁷ São elas: Paz/Bem Casa, com 24,7%; PDG, com 18,7% e Rossi, com 13,6%.

⁸ São elas: Econ, com 15,6%; Brookfield, com 13% e Tenda, com 11%.

região. Após o boom, parte das empresas de capital aberto deixou de atuar em Itaquera, como a MRV, More Melhor Goldfarb, Trisul e Rossi.

Na Subprefeitura de Pirituba houve lançamentos de empreendimentos verticalizados desde a década de 1990. Porém, as limitações colocadas pela falta de acessibilidade da região, pela carência de eixos de mobilidade urbano e viário para a expansão do mercado residencial, marcaram o processo de expansão imobiliária recente. Esta produção está concentrada no distrito de Pirituba, devido às limitações na capacidade de suporte do sistema viário existente, pois vastas áreas dentro de sua jurisdição foram marcadas pela presença de loteamentos populares precários implantados, mormente até os anos de 1980, além de que estão presentes, no território da subprefeitura, muitas áreas de risco ocupadas por assentamentos precários.

A participação da subprefeitura de Pirituba teve maior destaque no conjunto dos lançamentos residenciais na RMSP no primeiro triênio do ciclo de expansão, entre 2007 e 2009, respondendo por 3,5% das UHs lançadas, retraindo significativamente nos dois períodos seguintes, para 1% entre 2010 e 2012 e para 1,3% entre 2013 e 2015. O volume de UHs lançadas entre 2010 e 2012, de 1016 UHs, e entre 2013 e 2015, de 1.865 UHs, foi significativamente menor que o do triênio anterior (2007-2009), de 3.354 UHs. Apesar dessa variação no volume da oferta, em todos os períodos os lançamentos apresentaram porte relativamente pequeno (cerca de 90 UHs por empreendimento), exceto no último triênio analisado, com a oferta de empreendimentos maiores, de, em média, 117 UHs. As cotas médias de terreno por unidade, de 50,6 m² entre 2010 e 2012, e 37 m² entre 2013 e 2015, menores que no triênio anterior (2007-2009), acompanharam a intensificação da verticalização nos lançamentos da região, que de 75% passou para 97% e 96% nos últimos dois triênios analisados. Podemos, então, afirmar que, no período de maior oferta e participação de Pirituba nos lançamentos da RMSP, houve uma presença importante de empreendimentos horizontais. Observou-se que houve redução significativa na oferta a partir de 2010, revelando certo descolamento das dinâmicas do mercado formal de moradia local com relação ao lançamento do PMCMV, apesar de ser identificada, em 2013 e 2014, uma retomada discreta da oferta de lançamentos enquadrados nos tetos do Programa.



No primeiro triênio (2007-2009) do ciclo de expansão predominaram as UHs com preços inferiores a R\$130 mil. Em 2009, apresentaram participação significativa (45,9%), sem ser majoritária. Nos dois anos seguintes, o volume de lançamentos se reduz bastante. Quando ele volta a crescer, ainda que com volume bastante inferior ao do triênio anterior, em 2012, as UHs são lançadas em

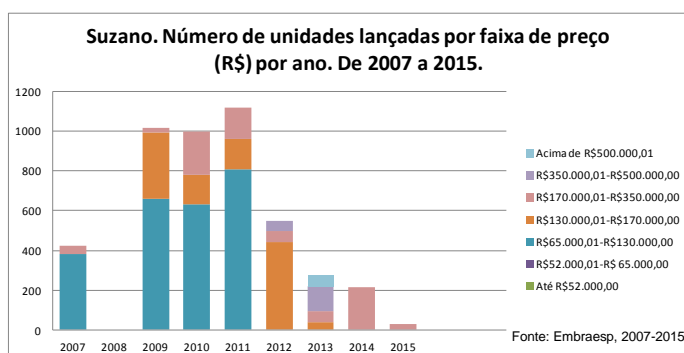
patamares de preços bem mais elevados, acima de R\$ 170 mil. Ao longo do último triênio analisado (2013-2015), há grande oscilação no volume da oferta, mas sempre se mantendo em patamares superiores aos dos anos anteriores a 2012. Observou-se que nos anos de 2013 e 2014, a oferta se concentrou nas faixas 2 e 3 do Programa Minha Casa Minha Vida, acompanhando a elevação dos “tetos” do financiamento das faixas de mercado do Programa, que em 2011 passa de R\$ 130 mil para R\$ 170 mil, em 2013 para R\$ 190 mil e em 2015 para R\$ 225 mil. Vale destacar que nesse último ano, apesar de ainda ofertados produtos nas faixas 2 e 3 do PMCMV e no segmento econômico, de até R\$ 350 mil, há o surgimento e a predominância na oferta de lançamentos com valores entre R\$ 350 mil e R\$ 500 mil, respondendo por mais de 50% das UHs lançadas nesse ano.

Em Pirituba, de 2007 a 2009, 19 empresas lançaram 3.354 UHs; de 2010 a 2012, apenas 8 atuaram com 1.016 UHs e de 2013 a 2015, 12 ofertaram 1865 UHs. Considerando os três

intervalos de tempo, a concentração da produção nas três primeiras empresas teve aumento significativamente durante os dois primeiros triênios, de 46,5%⁹ passou para 66%¹⁰, potencializada pela redução da oferta, e no último, quando houve certo aumento na oferta, ela retraiu para 59,9%¹¹. Como em Itaquera, estiveram presentes em todos os períodos as empresas de capital aberto entre as três primeiras colocadas (Tenda, Goldfarb/PDG, Living/Tibério), exceto entre 2013 e 2015, quando a primeira posição foi ocupada pela Plano e Plano, de capital fechado. Das 10 empresas com maior participação nas UHs lançadas no último triênio (2013-2015), cinco delas ingressaram em Pirituba nesse período. Uma única empresa estava atuando desde 2000 na região: a Tenda, de capital aberto. Além dela, a Pipek teve também longa atuação, de 2000 a 2009 e de 2013 a 2015 e a Plano e Plano, de 2000 a 2006 e de 2013 a 2015, seguidas pela Cozman, de 2007 a 2009 e de 2013 a 2015. Três empresas de capital aberto interromperam a atuação na subprefeitura: Rossi, Goldfarb e Living, saindo respectivamente em 2006, 2009 e 2012.

O município de Suzano, com poucos lançamentos nos anos 1990, viu aumentar significativamente a oferta formal de habitação, especialmente a partir de 2007, estendendo esse movimento ascendente até 2012, quando se inicia um período de forte retração nos lançamentos residenciais no município. Acompanha o crescimento da oferta, a partir de 2007, o aumento do porte dos empreendimentos, de 106 UHs por empreendimento entre 2000-2006, saltou para 206 entre 2007-2009 e para 205 entre 2010-2012, comportamento este que também sofre inflexão a partir de 2012, retraindo para 56 entre 2013 e 2015. As cotas de terreno por UH se mantiveram relativamente elevadas ao longo de todo o período analisado, a maior entre as seis zonas estudadas, ampliadas nos triênios de maior presença relativa de UHs horizontais, sobretudo no último (2013-2015), período em que se observa a queda na oferta de habitação e a redução da participação de grandes incorporadoras no município, que protagonizaram no mercado local, nos períodos de ampliação da oferta, oferecendo produtos do segmento econômico e, principalmente, UHs produzidas no âmbito do PMCMV.

Pode-se afirmar que Suzano constituiu-se como lócus de uma ampla produção de habitação social e do segmento econômico no âmbito do PMCMV na metrópole paulistana, e faz parte do vetor leste de expansão do mercado popular, compreendendo distritos como Guaianases, Vila Curuçá e outros municípios como Ferraz de Vasconcelos e Poá. A atração a esta produção popular foram os terrenos ainda mais baratos que em outras regiões da RMSP, posto que até então não houvesse interesse do mercado imobiliário formal em atuar no município, além da oportunidade de liquidez de produtos populares garantida, também, pela acessibilidade promovida pela linha de trem, que se apresenta como um dos elementos indutores desta expansão, ainda que esta mobilidade seja marcada por sérias limitações.



No município, ocorreu uma oferta contínua e expressiva de moradias de valor até R\$ 130 mil, que em 2007, representava 90% (380 UHs) do conjunto dos lançamentos. Nos anos seguintes, houve diversificação nos lançamentos com o incremento da participação de UHs de preço entre R\$ 130 mil e R\$ 170 mil, que somados totalizaram 97% dos lançamentos em 2009, 78% em 2010

⁹ São elas: Goldfarb, com 23,6%; Tenda, com 14% e; Living/Tibério, com 8,9%.

¹⁰ São elas: Kallas, com 36,6%; Living/Tibério, com 16,3%; e Construtora Altana, com 13,4%.

¹¹ São elas: Plano e Plano, com 25,7%, PDG, com 20,2% e Tenda, com 13,9%.

e 86% em 2011. Em 2012, as ofertas de imóveis de preço inferior a R\$ 130 mil praticamente desapareceram, o que coincide com a mudança do “teto” do financiamento nas faixas de mercado no âmbito do PMCMV para R\$ 190 mil. Neste ano, os preços dos lançamentos se deslocaram para patamares mais elevados, com o surgimento de lançamentos com preços entre R\$ 350 mil e R\$ 500 mil, inexistentes no município até então. Em acelerado declínio desde 2012, no último triênio analisado (2013-2015), a oferta passou de 273 UHs em 2013 para apenas 28 UHs em 2015, direcionando-se quase que exclusivamente às faixas superiores do segmento econômico, cujos preços variaram entre R\$ 225 mil e R\$ 350 mil.

Em Suzano, de 2007 a 2009, atuaram quatro empresas e responderam por 1.443 UHs; de 2010 a 2012, sete que lançaram 2.665 UHs e de 2013 a 2015, 5 que promoveram apenas 517 UHs. As três primeiras colocadas responderam por 97%¹² em 2007-2009; 82%¹³ em 2010-2012 e 87%¹⁴ em 2013-2015. Observou-se que do primeiro para o segundo triênio, houve uma desconcentração da produção mediante o crescimento da oferta e em ambos os períodos houve empresas de capital aberto ou a elas associadas entre as três primeiras colocadas (Tenda, MRV, Tecnisa, Cury, Rossi). Em face das poucas empresas concorrentes, pode-se concluir que o pequeno mercado de Suzano foi controlado pelas grandes nesse ciclo de expansão. No último triênio analisado, paralelamente à redução, há um pequeno aumento da concentração da oferta entre as três maiores empresas em relação ao triênio anterior. Todas as empresas atuantes nesse triênio ingressaram no município nesse período, sendo que nenhuma delas tem capital aberto. Quatro empresas de capital aberto interromperam sua atuação no município: Rossi, Tecnisa, MRV e Trisul. Com exceção da MRV, que atuava desde 2007 até 2012, as demais só estiveram presentes entre 2010 e 2012, período de ampliação acentuada da oferta na região. Mais da metade dos lançamentos no último triênio foi promovido por empresas de pequeno porte que atuam na Região do Alto Tietê (G2 Construtora e Genea Adm Incorp).

O município de Guarulhos – depois do município de São Paulo, é o principal em população, empregos e em número de UHs lançadas, desde os anos 1990 até 2012. As transformações no espaço urbano e construído fizeram com que o patamar de participação do município nos lançamentos residenciais da metrópole paulistana se alterasse profundamente a partir de 2007, quando correspondeu a 10% desse total. Considerando o período de 2013 a 2015, passa a ocupar o segundo lugar no ranking após apresentar queda na participação no total de unidades ofertado na RMSP, respondendo por 6,1%. O interesse especial em investigá-lo decorreu da localização privilegiada em relação a capital, ao papel da regulação urbanística adotada pela administração pública, menos restritiva do que a de São Paulo, e ainda dos aspectos específicos do desenvolvimento urbano relacionados à presença do aeroporto internacional, dos serviços de logística e da indústria. As disputas pelo uso do solo para serviços de logística atingiram importantes eixos viários regionais.

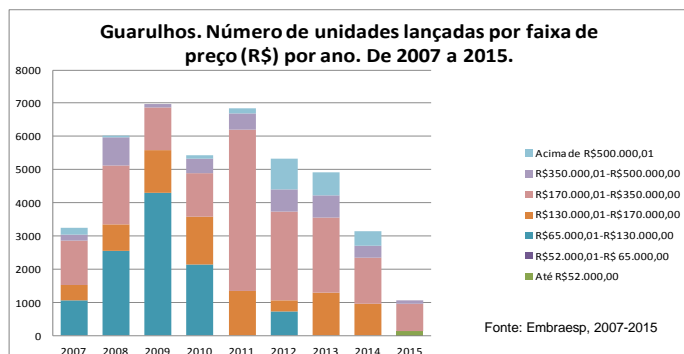
Destacou-se o porte dos empreendimentos muito ampliado em Guarulhos. O número médio de UHs por empreendimento foi de 269 a partir de 2007, o maior das seis zonas analisadas. A verticalização atingiu seu máximo em 2010-2012, com 98,6% de UHs lançadas, acompanhada da diminuição da cota de terreno por unidade de 25,3m². No último triênio, ocorreu redução da oferta e aumento discreto no porte (309) dos empreendimentos, o maior dentre as seis zonas. A cota de terreno aumentou acentuadamente a 49,4 m², o que refletiu em uma menor parcela de UHs em empreendimentos verticalizados, de 92,8%, a menor desde 2007 no município e entre as três zonas de mercado mais consolidado.

Assiste-se o ingresso das grandes empresas, capitalizadas e de capital aberto no município, as quais trouxeram novos patamares de preço semelhantes aos de São Paulo, bem como

¹² São elas: Trisul, com 43,7%; Tenda, com 33,3% e MRV, com 20%.

¹³ São elas: Cury, com 45,1%; Tecnisa, com 23,4% e Rossi, com 13,9%.

¹⁴ São elas: G2, com 46,6%; Bracco, com 20,5% e Genea, com 13,5%.



promoveram mudanças nos padrões de ocupação, tipos e volumes ofertados, como os que abordamos anteriormente. Desde o início do boom (2007-2009), constatou-se um crescente aumento da demanda local e originária da capital, que impulsionou a oferta de imóveis novos ocupando grandes glebas, de preços mais baratos, entre R\$ 65 mil e R\$ 170 mil. Essa alcançou seu

ápice em 2009, com 80% do total das UHs lançadas. A partir de 2010, houve uma retração dos lançamentos mais adequados aos tetos do PMCMV. Paralelamente, cresceu a participação da faixa de preço acima de R\$ 170 mil a R\$ 350 mil, que denotou o encarecimento dos imóveis ofertados, dados os lançamentos neste intervalo em 2011 (71%) e em 2012 (50,4%). Em 2012, a oferta acima de R\$ 350 mil cresceu abarcando 30% do total, demonstrando uma elitização. De 2013-2015, houve forte redução do financiamento e alteração nos tetos do PMCMV, aliadas a crise econômica. O mercado encolheu e cessou a ampliação aos segmentos de mais baixa renda e a oferta anual declinou de quase 5 mil a 900 UHs em 2015. Destacamos que o mercado consolidou a oferta acima de R\$ 170 mil a R\$ 350 mil aos segmentos econômico e médio, e não ofereceu UHs acima de R\$ 500 mil.

Em Guarulhos, de 2007-2009 houve participação de 36 empresas nos lançamentos de 16.402 UHs e, dessas, 11 eram empresas de capital aberto que responderam por 65% das UHs. As três maiores juntas, todas de capital aberto, responderam por 38% das UHs. De 2010 a 2012, foram lançadas 17.596 UHs com a participação de 43 empresas. A concentração da oferta foi predominada pelas empresas de capital aberto, devido a uma presença contínua delas no mercado de Guarulhos. Por outro lado, houve grande descontinuidade da atuação das empresas de capital fechado nesse mercado, e somente três empresas atuaram nos três períodos. De 2013 a 2015, participaram dos lançamentos em Guarulhos, 25 empresas que responderam por 8.968 UHs; a presença de empresas de capital aberto foi menor do que nos períodos anteriores. Somente participaram dos lançamentos, quatro empresas de capital aberto: a MRV (31%); Lindencorp+EzTec (22%); Helbor/MPD (5%) e a OAS Empreendimentos (2,5%)¹⁵. Houve a estreia de 13 empresas menores de capital fechado neste mercado, e seis outras que permaneceram ativas por dois triênios ou mais. Sem as grandes de capital aberto, verificou-se uma menor presença de arranjos produtivos das empresas associadas e disso decorreram mudanças nas estratégias produtivas, financeiras, e locais nesse mercado. O ano de 2015 destacou-se pelo encolhimento de novos lançamentos (3 empreendimentos com total de 907 UHs). Das 10 empresas com maior participação nas UHs lançadas no último triênio (2013-2015), 4 (CPD Construtora/Arsago/Hausbau, Fortenge/Forval 9, OAS e RVE) ingressaram em Guarulhos nesse período; duas, de capital aberto, Helbor e Lindencorp, e a Plano & Plano apresentaram atuação contínua desde 2007. Verifica-se que após o período de boom parte significativa das empresas de capital aberto deixou de atuar em Guarulhos: Brookfield, Tenda/Fit/Gafisa, PDG, Queiroz Galvão, Tecnisa, Trisul, Even/Rossi, Kallas e Klabin Segal.

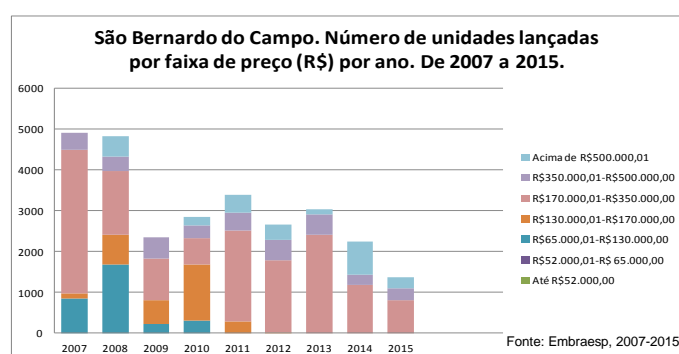
O município de São Bernardo do Campo – vem em seguida a Guarulhos, em volume de produção, nos anos 1990 e início dos 2000. Participou com 7,2% do total de UHs lançadas na RMSP em 2007, no período 2010-2012, representou somente 4,6%, sem recuperar tal produção ao longo do triênio 2013-2015. Em contexto de declínio na oferta de UHs em 2015, no entanto, São Bernardo superou Guarulhos no ranking de lançamentos na RMSP. É

¹⁵ Destaca-se a entrada da OAS Empreendimentos, com lançamento de UHs em 2013 (2,5% do total de UHs e 2,7% do VGV). A INVEPAR, subsidiária da OAS, foi responsável pela construção da ampliação do aeroporto internacional de Guarulhos e pela concessão, por 20 anos, do Terminal 3, desde 2012.

considerado o principal município da região industrial do ABCD¹⁶ e o que possui maior renda per capita entre os três analisados. Possui uma grande parte de seu território em área de manancial e assistiu a perda de parte de seu parque industrial desde os anos 1980. Frente a tais transformações, a gestão municipal ofereceu incentivos à permanência e instalação de novas plantas fabris no município, o que ocasionou uma forte disputa para o uso do solo. Na sua seleção foram considerados os efeitos da regulação urbanística mais restritiva do ABCD e do quadro de “pós-desindustrialização” sobre o tipo, padrão e preço da oferta imobiliária.

A partir de 2007, ocorreu mudança no porte dos empreendimentos, quando a média de UHs por empreendimento atingiu 168, com pequena redução em 2010-2012 a 154. A verticalização foi crescente e maior depois de 2007, com 98% UHs lançadas utilizando cotas de terrenos muito reduzidas de 34 m². Estas despencaram a 23 m², entre 2010-2012.

No último triênio, ocorreu redução da oferta e um aumento discreto no porte (173) dos empreendimentos. A cota de terreno foi reduzida (22,5 m²) com 100% de UHs verticais.



No início do boom, o mercado foi marcado pela presença de terrenos industriais e de uma demanda local que estimularam o surgimento de oferta a preços inferiores a R\$ 130 mil, 17,1% dos lançamentos em 2007 e a 34,6% em 2008. Porém, desde 2011, esta novidade cedeu lugar a UHs de preços superiores, refletindo os novos tetos do PMCMV. Em 2008, o mercado direcionou 50% do total de

UHs ao segmento econômico, nas faixas até R\$ 170 mil, e em 2010, esta se elevou a 59%, correspondendo às mudanças de tetos do PMCMV. A partir de 2012, não existiam lançamentos com preço entre R\$130 mil e R\$170 mil. Já, as UHs de preços acima de R\$ 170 mil até R\$ 350 mil prevaleceram em 2007, 2011 (65,2%) e 2012 (66,2%). Os lançamentos de UHs de valor superior a R\$ 350 mil denotaram a elitização do mercado, em 2011 (26%) e 2012 (33%). Como em Guarulhos, houve queda na oferta entre 2013 e 2015: de 3000 para 1300 UHs, quando o município assistiu predomínio de oferta aos segmentos econômico e médio do mercado, especialmente em 2013, e 2015, dado o novo teto do PMCMV de R\$ 225 mil. Em 2014, houve crescimento da oferta com preços superiores, acompanhando o aumento do teto do FGTS, de R\$ 500 mil para R\$ 750 mil e posteriormente para R\$ 900 mil. Mas, esta cedeu lugar em 2015 ao segmento acima de R\$ 225 mil a R\$ 350 mil. Sem consolidar a elitização de seu mercado, esta permaneceu como tendência, e dependente do financiamento à demanda e da atuação das grandes empresas.

De 2007-2009, o volume lançado em São Bernardo proporcionalmente, cresceu muito, com maior concentração, pois foram lançadas 12.079 UHs com a participação de apenas 42 empresas. Comparativamente, neste triênio, a concentração da produção foi mesmo maior, pois as 10 primeiras empresas foram responsáveis por 71% da produção, enquanto que, no período seguinte, as 10 primeiras de 41 empresas concentraram apenas 58% das 8.912 UHs oferecidas. A concentração da oferta nas três primeiras do ranking das maiores empresas foi de 36%¹⁷ das UHs lançadas de 2007-2009. De 2010-2012, duas empresas de capital aberto e uma tradicional da região¹⁸ foram responsáveis por 24% das UHs ofertadas.

¹⁶ A região do ABCD é composta por 7 municípios: Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.

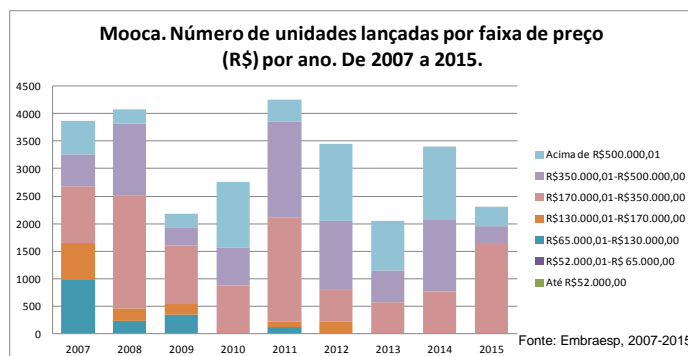
¹⁷ São elas: Agra/Fal 2+ Agra/Abyara + Agra /Fal 2/Pecos, com 18%; Tenda + Gafisa + Fit, com 11%; e Tecnisa Flex + Tecnisa/Abyara/Schahin, com 7%, participantes de arranjos produtivos entre empresas de capital aberto.

¹⁸ São elas: EzTec, com 9%; MRV, com 8%; e M Bigucci, com 7%.

Essa significativa concentração ampliou o poder de interferência das grandes empresas na formação dos patamares de preço dos lançamentos em São Bernardo. De 2013 a 2015, houve uma redução significativa no número de UHs lançadas e de empresas atuantes, participaram dos lançamentos em São Bernardo do Campo, 24 empresas que responderam por 6.656 UHs; somente uma empresa de capital aberto permaneceu em SBC: Helbor Empreendimentos. Às dez maiores do ranking segundo o número de UHs ofertadas, coube 83% (5.527UHs) do total das UHs do triênio, mostrando aumento expressivo da concentração da produção. Entre elas atuaram as de capital aberto Living Incorporação Ltda + Living Incorp/Conx Construtora e Incorp (15%) e a Helbor Empreend/AAM/Toledo Ferrari + Helbor/Toledo Ferrari Constr e Incorp (13%). Em 2015, houve a menor oferta do triênio (3.389 UHs) realizada por sete empresas, sendo que 5 delas pertenciam ao grupo do ranking das maiores e responderam por 3.087 UHs. Houve a estreia de 10 empresas, sendo 5 (Ak Realty, Altana, Kabajá, Ekopar e Living) pertencentes ao grupo das dez maiores do ranking. Das 10 empresas com maior participação nas UHs lançadas no último triênio (2013-2015), apenas 2 são de capital aberto (Helbor e Living), 5 de capital fechado e atuação local (M Bigucci, Construtora e Incorporadora Kabajá, Construtora Sammarone, Absoluta Construtora e Incorporadora e Ekopar Incorporadora. Destas, 3 (M Bigucci, Sammarone e Absoluta) são bastante tradicionais e de forte atuação nos períodos analisados, permanecendo sempre em posição de destaque. Observa-se a saída de parte significativa de empresas de capital aberto na região (Agra, Tenda, EzTec, Gafisa, MRV e Tecnisa).

A subprefeitura da Mooca – inclui um distrito (Tatuapé) que se destaca desde os anos 1980 como vetor tradicional do mercado imobiliário e polo de classe média alta na zona leste do MSP e outros cinco caracterizados pela estagnação imobiliária e que, recentemente, alguns foram atingidos pelo “boom” imobiliário, seja por influência daquele polo ou pela sua proximidade com a área central do município, e pela especificidade local do uso de terrenos de indústrias desativadas. É a primeira do MSP em volume de UHs lançado de 2000 a 2012, quando é suplantada, e perde duas posições. De 2007 a 2012, participou com 10,7 % do total lançado da RMSP, o que no triênio 2013-2015, atingiu 5,3%. Para sua seleção, pesaram fatores locacionais como as áreas das antigas indústrias, a vizinhança de imóveis encortçados e deteriorados em áreas de ocupação antiga, e a significativa proximidade aos locais de trabalho do centro da metrópole, cujas adjacências eram propícias à instalação de novos usos residenciais de padrão econômico, generalizados na expansão do mercado.

Na Mooca, como nas outras zonas, observou-se aumento acentuado do porte dos lançamentos, com auge em 2010 a 2012, de 138 UHs por empreendimento, compatível com a verticalização da região. Isto significou a redução da cota de terrenos por unidade residencial (de 30,6m² para 26,9m²), sendo esta bem inferior à média do MSP de 30,7m². No último triênio, ocorreu redução da oferta e uma pequena redução no porte (123) e na dimensão média da cota de terreno por unidade (20,3m²).



Na Mooca nos triênios 2007-2009 e 2010-2012, ocorreram mudanças significativas no número de UHs ofertadas por faixas de preços, com expressiva redução, embora gradativa, do segmento de padrão econômico quando passa a ser nula em 2012. Este retornará com preços reajustados em 2015, evidenciando a “popularização do mercado” da Mooca convivente com os setores consolidados dos extratos de alta renda. Em 2007, foi o auge da oferta (25%) das UHs lançadas cujos preços se situavam acima de R\$ 65 mil a R\$ 130 mil, e as UHs de preço

acima de R\$ 130 mil a R\$ 170 mil corresponderam a somente 17% do total, ambas desapareceram em 2012, ante as mudanças no teto do PMCMV. Já, entre 2008 e 2011, as UHs de preço entre R\$ 170 mil e R\$ 350 mil participaram em níveis sempre superiores a 30%, mas em 2012, despencou a 16,5%. Sempre presentes, as UHs de preço superior a R\$ 350 mil, com participação gradualmente ampliada desde 2008, alcançaram 77% em 2012 (50%, acima de R\$ 500 mil). No triênio 2013-2015, houve a redução na oferta: de 3400 a 2300 UHs ao ano. Em 2013, predominaram lançamentos com preço acima de R\$ 350 mil, e significativamente, imóveis custando mais de R\$ 750 mil. Com a crise em 2015, a oferta liderada por empresas grandes de capital fechado, privilegiou o segmento econômico - do PMCMV e médio.

Foram mantidos os níveis de concentração da oferta segundo o *ranking* das dez maiores empresas entre 2007-2009 e 2010-2012, de 65% e 66% do total das UHs lançadas, respectivamente. A concentração nas três primeiras empresas do *ranking* de lançamentos foi crescente: entre 2007-2009, de 35%¹⁹; entre 2010-2012, de 38%²⁰ do total das UHs lançadas. Em 2013-2015, as três primeiras empresas²¹ responderam por 2.485 UHs, representando 32% do total de UHs lançadas, invertendo a tendência de aumento dessa concentração. Constatamos que mesmo para o mercado de grande concorrência, houve um nível de concentração de atividades imobiliárias expressivamente elevado. Revelando uma redução no volume da oferta se comparado aos períodos anteriores (2007-2009 foram lançadas 10130 UHs e 2010-2012 foram lançadas 10.473 UHs, entre 2013-2015 foram lançadas 7.761 UHs, com a participação de 41 promotores, revelando também uma redução no conjunto de empresas atuantes na Subprefeitura (2007-2009 eram 47 e 2010-2012 eram 50). As dez primeiras empresas²² responderam por 66% do total de UHs lançadas, totalizando 5.122 UHs, mantendo o mesmo nível de concentração do período anterior. Deste conjunto, 5 são empresas de capital aberto, que juntas responderam por 2.237 UHs e 44% do total de UHs das dez maiores. Das 10 empresas com maior participação nas uhs lançadas no último triênio (2013-2015), com exceção da Yuny e Paz Realty, todas são presentes na subprefeitura com atuação prolongada, mesmo que haja alguns hiatos de lançamentos. Após o período de boom, parte significativa das empresas de capital aberto não permaneceu atuando na Mooca, tais como: PDG, Klabin Segal, OAS, Rossi, Goldfarb e Company. Ainda assim, permaneceram 10 empresas de capital aberto no período, que responderam por 38% do total de UHs lançadas.

4. Considerações finais

A dinâmica do setor de edificações no período analisado enfatiza as conexões da atividade com a conjuntura econômica, ou seja, o desempenho setorial tem uma condição pró-cíclica, com picos de crescimento nos momentos de auge da atividade econômica e decréscimos relevantes com sua redução. Isso mostra o fato de que as empresas dependem, sobremaneira, das condições favoráveis de aumento dos rendimentos reais da população, aumento do crédito, oferta de subsídios, etc. No Brasil isso significou a possibilidade de canalizar fundos públicos e semi-públicos para dinamizar o setor, já que sem esses estímulos o mercado financeiro/secundário não seria capaz de alavancar a produção para estratos de renda menores. Embora a abertura de capitais das empresas tenha aumentado

¹⁹ São elas: Goldfarb/PDG, com 16%; Even, com 11%; e Rossi, com 8%.

²⁰ São elas: Cyrela+Cyrela/MAC+Cyrela/Magik, com 17%; PDG+PDG/Planik, 13%; Fibra+Fibra Experts, 8%.

²¹ São elas: Even, Yuny/Atua e Paz Realty. A Even tem capital aberto na Bovespa, enquanto a Yuny se capitaliza mediante parceria com fundos de investimentos imobiliários e a chilena Paz Realty se capitaliza internacionalmente por meio do mercado de capitais.

²² São elas: Even, Yuny/Atua, Paz Realty, Engelux, Diálogo, Gafisa, Eztec, Tecnisa, Rezende e Cyrela. A EzTec, além de se capitalizar com a venda de ações na Bovespa, encontra-se associada com o fundo de investimento imobiliário RB Capital.

sua capitalização, a sustentação do investimento se dá, no pós-crise internacional de 2008, principalmente com os investimentos do PMCMV. Findados os recursos públicos, a resposta foi de crise aguda, com implicações severas tanto no emprego, quanto no quadro de fragilidade financeira das empresas.

O ciclo de crescimento imobiliário na metrópole paulistana foi impulsionado pelas grandes empresas de capital aberto, que ao ingressarem em novas localidades introduziram preços para os lançamentos cujas variações, em grande medida, acompanharam os de setores de São Paulo de mercado mais consolidado. E as empresas atuantes nessas novas fronteiras do mercado se beneficiaram dessa valorização imobiliária, uma vez que passaram a trabalhar com preços mais altos, ainda assim absorvidos pelo mercado. Esse encarecimento da moradia foi possível devido ao aumento da solvabilidade proporcionada pela abundância de recursos provenientes de fundos públicos e semi-públicos direcionados ao crédito e subsídios.

Apesar da gradual redução da oferta nas faixas de mercado do PMCMV ao longo do período analisado, ela é contrarrestada pelas sucessivas alterações nos “tetos” do Programa, sem que seja constatada qualquer recuperação mais significativa. Tanto no período de boom quanto no período de desaceleração, o segmento econômico permaneceu, mesmo apresentando algumas oscilações nos preços dos produtos lançados no mercado da RMSP. Pode-se especular que o segmento econômico que situava nos intervalos de preço próximo à R\$ 200 mil (U\$ 100 mil), atualmente, encontra-se em patamares de preço identificados acima desse valor, aproximando-se de R\$ 350 mil.

Constatou-se que os produtos mais baratos foram oferecidos pelas grandes empresas, que protagonizaram o boom na RMSP, não somente, pois essas, na busca por maior rentabilidade, diversificaram o seu portfólio atuando em diferentes segmentos e localidades. Todavia, as empresas menores têm uma atuação local e regional, apresentando uma diversidade quanto à sua perenidade a depender do grau de consolidação do mercado e da capacidade de deslocamento pela RMSP. Este comportamento fica condicionado pelos arranjos produtivos e modelos de negócio que podem associar empresas com papéis e porte distintos, incluindo as parcerias com empresas de maior porte, de capital aberto ou fechado, bem como articuladas a outros setores econômicos.

Em uma visão geral sobre a região, destaca-se ainda que houve uma falta de autoridade metropolitana ou de planos acordados entre os municípios, o que dificultou uma distribuição regional adequada e a articulação da oferta de moradias com os déficits oficiais. Verificou-se ainda a falta de compatibilização entre as normas urbanísticas dos municípios, que por sua vez têm sido influenciadas pelos interesses empresariais dos promotores imobiliários, resultando em procedimentos e parâmetros mais ou menos atrativos para as práticas dos promotores imobiliários, como a existência ou não de aplicação de instrumentos urbanísticos de controle de uso do solo, a captação de parte de lucros imobiliários pelo poder público, e a exigência de contrapartidas para implantação de empreendimentos sob determinadas condições prescritas pelos planos diretores municipais. Os tipos, preços e localização dos empreendimentos na região foram decididos inteiramente pelas empresas privadas condicionadas pela oferta do crédito e os aspectos regulatórios definidos pelos agentes financeiros, bem como por incentivos e benefícios obtidos no enlace entre setor público nas esferas federal e municipal, e o complexo financeiro – imobiliário.

5. Referências Bibliográficas

BALL, M. *Markets and institutions in real estate and Construction*. Oxford: Blackweel, 2006.

BARBOSA, N.; PEREIRA DE SOUZA, I. A. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: SADER, E.; GARCIA, M. A. *Brasil, entre o passado e o futuro*. São Paulo: Boitempo, 2010.

BELLUZZO, L. G.; TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. A mundialização do capital e a expansão do poder americano. In: FIORI, J. L. *O poder americano*. Petrópolis:Vozes, p.113-117, 2004.

BERTASSO, B. *Edificações: impasses da modernização no ciclo de crescimento dos anos 2000*. Tese (doutorado). Campinas: IE/Unicamp, 2012.

CASTRO, C. M. P. de. *A explosão do autofinanciamento na produção da moradia em São Paulo nos anos 90*. Tese de Doutorado. FAUUSP, 1999.

COUTINHO, L.; BELLUZZO, L. G. Financeirização da riqueza, inflação de ativos e decisões de gasto em economias abertas. *Economia e Sociedade*, v. 7, n. 2, p. 11, 1998.

FIX, M. *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. Tese de Doutorado. Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

HIRATUKA, C. (Coord.). *Perspectiva do Investimento na Indústria. Projeto PIB*, Unicamp/UFRJ, 2010.

LOPREATO, F. *Uma razão a mais para se pensar o porquê de a taxa de juros ser tão alta no Brasil*. Texto para Discussão. CAMPINAS: IE-UNICAMP, 2018.

MIOTO, B. T. *As políticas habitacionais no subdesenvolvimento: os casos do Brasil, Colômbia, México e Venezuela (1980/2013)*. Tese de Doutorado. Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

PENHA FILHO, C. A. e MIOTO, B.T. Limites da concentração e centralização do capital no imobiliário: um olhar a partir de quatro empresas incorporadoras. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 17, 2017, São Paulo. *Anais XVII Enanpur 2017*. São Paulo: ANPUR, 2017.

PAULANI, L. M. Acumulação e rentismo: resgatando a teoria da renda de Marx para pensar o capitalismo contemporâneo. In: XVII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA - Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP). *Anais XVII Encontro Nacional De Economia Política*, 2012.

ROYER, L. de O. *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*. Tese de Doutorado. FAUUSP, São Paulo, 2009.

SIGOLO, L. M. *O boom imobiliário na metrópole paulistana: o avanço do mercado formal de moradia em direção à periferia e a nova cartografia da segregação socioespacial*. Tese de Doutorado. FAUUSP, São Paulo, 2014.

SILVA, H. M. B. (Coord.). *Características da produção imobiliária formal nos anos 2000 e seus efeitos sobre o custo e condições de habitação na Região Metropolitana de São Paulo*. Working Paper, Lincoln Institute of Land Policy, 2015.

SMITH, N. *Uneven development: nature, capital, and the production of space*. 3rd ed, Athens, GA: University of Georgia Press, 2008.

SMOLKA, M. O. *Estruturas intra-urbanas e segregação social no espaço. Elementos para uma discussão da cidade na teoria econômica*. PNPE/IPEA, Série Fac-simile, n.13, 1983.



FINANCEIRIZAÇÃO E ESTUDOS URBANOS:

OLHARES CRUZADOS
EUROPA E AMÉRICA LATINA

Vacância como base para rentabilidade do Complexo Imobiliário-Financeiro em São Paulo

**Vacant Buildings as territories for profit in São Paulo's Real Estate-
Financial Complex**

Isabel Martin Pereira, graduanda da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da
Universidade de São Paulo, pesquisadora do LabCidade FAUUSP,
bolsista CAPES 2017, isabel.pereira@usp.br

Pedro Henrique Rezende Mendonça, graduando da Faculdade de Arquitetura e
Urbanismo da Universidade de São Paulo, pesquisador do
LabCidade FAUUSP, bolsista FAPESP, pedro.hrm@live.com

Paula Freire Santoro, Profa. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da
Universidade de São Paulo (FAUUSP), coordenadora do observaSP
LabCidade FAUUSP, apoio à Pesquisa Regular FAPESP,
paulasantoro@usp.br, paulasantoro@usp.br

Raquel Rolnik, Profa. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de
São Paulo (FAUUSP), coordenadora do observaSP LabCidade
FAUUSP, raquelrolnik@usp.br.

Resumo

A investigação sobre a participação de agentes globais no complexo imobiliário-financeiro em São Paulo – compreendidos como fundos de investimento e empresas transnacionais especializadas no setor imobiliário que adentram mercados financeiros para diversificar ativos e mitigar riscos, e também como forma de acessar localizações geográficas, criando frentes de expansão – mostrou a persistência da concentração dos investimentos desses atores nas frentes de expansão “tradicionais”, baseadas em tipologias reconhecidas pelo capital internacional, como torres corporativas, shopping centers e hotéis (Santoro et al., 2017).

O aprofundamento desta investigação sobre os edifícios corporativos levou à hipótese de que a vacância em edifícios com alta tecnologia (triple A) pode estar servindo como alavanca para obtenção de rentabilidades altas e rápidas, que podem ser captadas através da estruturação de novos mecanismos de titularização, como os “Fund of Funds” Imobiliários (FOFIs). Estes, por exemplo, compram cotas baratas de um FII que enfrenta um período ruim e capta rendimentos a partir de sua valorização quando o crescimento da economia for retomado.

Este artigo pretende aprofundar a compreensão sobre as estratégias ligadas a estes eixos de expansão imobiliário-financeiros – sobre imóveis corporativos vacantes – observando as transformações urbanas e imobiliárias que são a base para estas novas operações: através do mapeamento da vacância imobiliária nos edifícios corporativos versus rentabilidades dos fundos.

Palavras Chave: Agentes Globais, Fundos Imobiliários, Vacância, Lajes Corporativas, Titularização

Abstract

The investigation about the participation of global players– defined as investment funds and transnational companies specialized in real estate that enter financial markets not only to diversify assets and mitigate risks, but also to enable their action in geographic locations, creating vector of expansion (Aalbers, 2014; Rolnik, 2016) – in the Real Estate-Financial Complex in São Paulo, Brazil showed the persistence of this capital concentrated in a "traditional" real estate frontier, characterized by corporate towers, shopping centers and hotels, assets well known and recognized by international capital (Santoro et al., 2016; Martin & Rezende, 2016).

Advancing in this investigation on corporate buildings, the research led to the hypothesis that high vacancy on triple A buildings could be seen as a lever for high and rapid returns by structuring a new kind of Real Estate Investment Trusts (REITs), known as “Trust of trusts” (in Portuguese, Fund of Real Estate Investment Funds - FOFIs), a new modality of real estate

funds that operates in a logic of equity funds. These, for example, buy cheap assets of an REIT that owns triple A buildings that faces a bad period (for instance, are vacant), and captures returns from it when economic growth returns.

This paper aims to deepen the comprehension of these Trust of trust's strategies and the territory where their assets develop through mapping the real estate vacancy in corporate buildings. The hypothesis is that vacant buildings and its territories are the basis for these new operations, putting the vacant city in the focus of the new real estate frontier.

Keywords/Palabras Clave: Global Players, Real Estate Funds, Vacancy, Securitization, Corporate Assets

1. Introdução

Entre os anos de 2016 e 2017, a equipe de pesquisa do Labcidade FAUUSP se debruçou sobre um projeto que tinha como enfoque o monitoramento dos mecanismos de financiamento do desenvolvimento e transformação do espaço urbano em São Paulo, abarcando também os agentes e contextos em que esses processos estão apoiados. Como parte desse projeto, uma das frentes de investigação do laboratório se propôs a explorar os territórios do Complexo Imobiliário-Financeiro, estrutura de relações que compreende atores e práticas do universo das finanças globalizadas, mercado imobiliário e o Estado (AALBERS, 2014). Este último funcionando como agente propulsor, o qual, através de intervenções urbanísticas e medidas regulatórias, fornece condições para que os capitais imobiliário e financeiro aterrissem sobre o espaço criando frentes de expansão.

Com esse desafio em mãos, foram observados o conjunto de instrumentos e agentes financeiros que atuavam sobre o mercado imobiliário em São Paulo e traçou-se, a partir daí, alguns caminhos a partir dos quais seria possível mapear ativos imobiliários ligados a eles, no intuito de compreender seus padrões tipológicos, isto é, quais as características desses produtos, assim como a forma como eles se organizam no espaço e as disputas socioterritoriais desencadeadas por eles, processo metodológico narrado mais detalhadamente em artigos e pesquisas anteriores (ROLNIK et. al., 2017; SANTORO et. al. 2017; PEREIRA, 2017; MARTIN et al., 2018). O fim desse ciclo de pesquisa apontou para a existência de duas frentes principais de expansão do capital imobiliário-financeiro em São Paulo, cujas particularidades refletem nitidamente o “triângulo” de relações descrito por Aalbers de que se falava no último parágrafo.

A primeira dessas frentes trata-se de um novo polo de ativos imobiliários utilizados para logística ligados a fundos de investimento e companhias imobiliárias transnacionais, como galpões de estoque e distribuição de alta tecnologia direcionados a grandes empresas, com destaque para os esquemas “built-to-suit”, ou seja, aqueles em que a os espaços são construídos sob medida para se adaptar às necessidades das companhias ocupantes. Esse tipo de produto logístico, que já há algum tempo se coloca como objeto de interesse do mercado financeiro global, uma vez que os galpões são relativamente baratos e rápidos de se construir e trazem bons retornos, encontrou espaço na região metropolitana de São Paulo com a construção do Rodoanel Mario Covas, obra viária promovida pelo Governo do Estado por meio de uma Parceria Público-Privada sob a justificativa da necessidade de deslocar o fluxo de cargas que cruzam o município de São Paulo para “desafogar” suas vias internas. O que se vê, portanto, é um movimento em que o Estado, através da efetivação de uma grande obra, cria a infraestrutura e a valorização do solo necessárias para que o capital financeiro se fixe em forma de ativos imobiliário. Mais que isso, o processo de construir a estrutura viária já é por si uma fixação do capital das empreiteiras envolvidas na PPP do rodoanel.

Situações como a do Rodoanel onde ocorre uma fixação espacial, o *spatial fix*, do capital em várias dimensões – isto é, tanto quando *fix* tem o sentido de fixar-se para extrair renda, quanto quando pode ser entendido como “adaptar” para desenvolver uma atividade capitalista – vem ocorrendo historicamente, posto que o espaço é elemento crucial para o equacionamento das crises de sobrecumulação do capitalismo (HARVEY, 2001). O que há de novo, contudo, é que com o recente desenvolvimento de tecnologias e processamento de dados, somado a uma reestruturação do Estado caminhando no sentido de produzir marcos

regulatórios que possibilitam a transformação de objetos imóveis em títulos, como as cotas de fundos de investimento e os certificados de recebíveis da securitização de hipotecas, os objetos arquitetônicos se “desmaterializam” e circulam livremente, transfigurados em ativos financeiros, através dos fluxos de informação (ROLNIK, 2017).

Sendo assim, importa cada vez menos se o espaço ocupado por um ativo imobiliário-financeiro está sendo utilizado, contanto que ele atenda às premissas e atributos desejados para que ele possa apurar ganhos de rentabilidade conforme se dá a transformação ou os ciclos das finanças. A partir desse ponto começam a se formar *spatial fixes* que se descolam do compromisso com o desenvolvimento de atividades produtivas, e passam a refletir puramente as lógicas de reprodução abstratas do capital financeiro. Um edifício vazio que esteja de acordo com as demandas do agente financeiro que o controla quanto à localização e à tipologia, por exemplo, pode ser tão – ou mais – atrativo que um outro que esteja inteiramente ocupado. É dessa suposição que o presente artigo se ocupa.

A segunda frente de expansão territorial identificada no mapeamento do complexo financeiro imobiliário corresponde a um eixo “tradicional” corporativo que se estende nas proximidades de grande parte da extensão da Marginal do Rio Pinheiros, em São Paulo, abrangendo as avenidas Brigadeiro Faria Lima e Luís Carlos Berrini. Ao longo das últimas três décadas, essa área se desenvolveu como um polo de concentração de torres corporativas AAA (em inglês conhecidas como *triple A*), shopping centers e hotéis de bandeira internacional, ativos tradicionalmente ligados a grandes fundos de investimento e empresas imobiliárias internacionais. Apesar de tratar-se de uma região muito bem atendida por estruturas de transporte e serviços onde se encontram os produtos de mais alto padrão, atualmente suas taxas de vacância são mais altas que as de outras áreas. Tal fato não necessariamente seria espantoso, levando em consideração a crise econômica que o país enfrenta atualmente. No entanto, observando as taxas de crescimento dos instrumentos financeiros que se aproveitam desse tipo de ativo – particularmente o caso dos Fundos de Investimento Imobiliário (FIIs) –, entretanto, é possível notar que, em contraposição à expectativa de que se encontrasse uma retração em decorrência da vacância, o período atual representa recordes de capitalização de mercado, negociações e números de investidores (Anuário de Fundos de Investimento Imobiliário Uqbar, 2018).

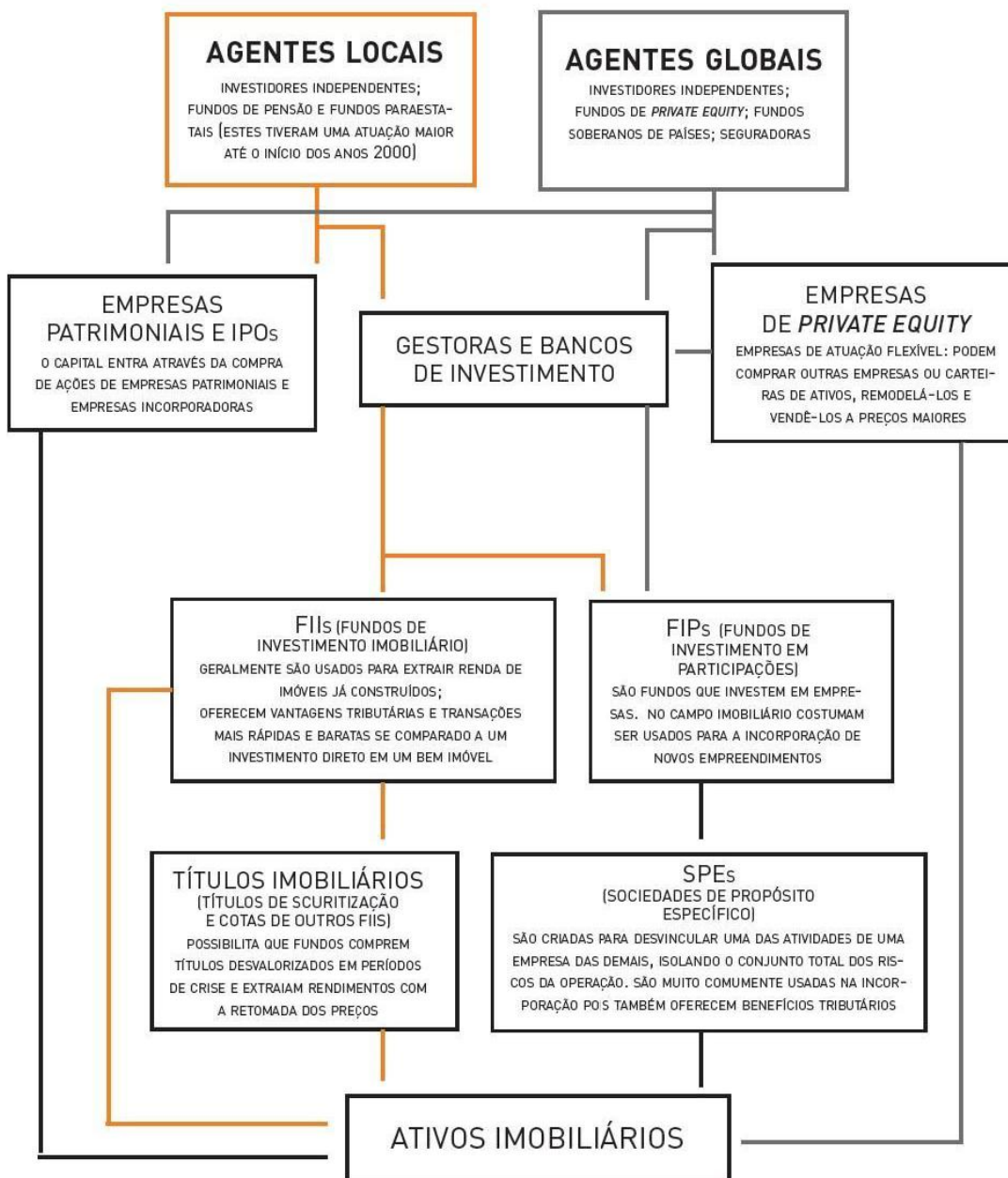
Nas seções a seguir, serão relatadas as hipóteses iniciais do grupo de pesquisa no que diz respeito à relação entre a vacância e a obtenção de rentabilidade por parte do complexo imobiliário-financeiro em São Paulo, e as implicações socioterritoriais que podem resultar dessas novas tendências. Para isso, será abordado primeiramente o instrumento dos FIIs, cujas características abrem a possibilidade para que se extraia ganhos sobre os espaços vazios, e, depois, serão apresentadas algumas leituras territoriais quanto à vacância no eixo corporativo Berrini-Faria Lima. Finalmente, serão colocadas as discussões e desafios encontrados para a continuação desse processo de investigação.

2. A trajetória dos Fundos de Investimento Imobiliário

Uma das principais dificuldades encontradas quando se tem como objeto de pesquisa o Complexo Imobiliário-Financeiro é compreender o caminho do capital desde o investidor até o momento em que ele aterrissa sobre o espaço na forma de ativo. Como as transações envolvendo o capital financeiro se estruturam através de múltiplas camadas de instrumentos, as quais muitas vezes são protegidas pela chamada “chinese wall” do sigilo bancário (SANTORO et. al., 2016), muitas vezes é impossível distinguir qual parte de um

grande volume de capital investido por uma empresa transnacional é aplicada em produtos imobiliários, e mais difícil ainda é descobrir quais são e onde estão esses produtos precisamente. O esquema a seguir ilustra algumas das possíveis relações que foram encontradas no decorrer desses dois últimos anos de pesquisa.

Figura 1: Esquema sobre os possíveis caminhos do capital ao ativo imobiliário



Elaboração equipe ObservaSP, 2017.

A escolha dos FII's para discutir nesse momento a conexão entre financeirização e a vacância nos produtos reconhecidos pelo capital imobiliário transnacional não está pautada

no fato dele ser o único que intermedia transações envolvendo esse tipo ativos atualmente, mas sim decorre do fato da leitura de seus dados ser mais clara. Por serem controlados pela bolsa de valores há uma série de parâmetros de avaliação que são aplicados periodicamente, bem como instituições especializadas em medir resultados e avaliar tendências. Há outros instrumentos, como os FIPs (Fundos de Investimento em Participações, os equivalentes aos *private equities* estadunidenses) que também são listados em bolsa, mas, ao contrário dos FIs, seu universo não é exclusivamente ligado a ativos imobiliários, o que impede que se discrimine se uma variação no seu crescimento decorre de transformações que recaem sobre o território ou não, e, portanto, seu uso não faria sentido no âmbito da pesquisa.

1.1 Sobre os FIs

Criados pela Lei Federal no. 8.663 em 1993, e regulamentados pela Instrução 205 da CVM (Comissão de Valores Mobiliários) no ano seguinte, os Fundos de Investimento Imobiliário foram lançados como um equivalente aos REITs (Real Estate Investment Trusts), que surgiram na década de 1960 e se configuram como um dos mais tradicionais instrumentos financeiros utilizados para operações do mercado imobiliário estadunidense, chegando a uma capitalização de mercado que ultrapassava os 670 bilhões de dólares no ano de 2013 (HIRAYAMA, 2014)¹.

O modelo dos FII brasileiros consiste basicamente num condomínio fechado de investimentos focado no mercado imobiliário, que, de acordo com a conceituação da Bovespa, funciona da seguinte maneira: o administrador, que é uma instituição financeira especializada, constitui o fundo e realiza a captação de recursos por meio da venda de cotas para investidores. Os recursos angariados com a venda de cotas são empregados na compra de bens ligados ao mercado imobiliário, e os rendimentos obtidos são distribuídos mensalmente pela administradora aos cotistas (há uma obrigatoriedade na legislação dos FIs de distribuir ao menos 95% dos rendimentos semestralmente). Por tratar-se de um condomínio fechado, os cotistas não podem resgatar o capital de suas cotas antes do fim do período de duração do fundo, que muitas vezes tem prazo indeterminado, ou seja, caso o cotista esteja interessado em sair do FII, ele deve vender as cotas no mercado secundário.

O investidor de um FII, ao contrário de um investidor direto do mercado imobiliário, isto é, aquele que compra imóveis para alugá-los ou vendê-los posteriormente a preços mais altos, não responde pessoalmente por obrigações legais ou contratuais referentes aos ativos contidos no fundo, o que é tarefa da entidade administradora. Outra diferença essencial entre o FII e os investimentos diretos é a maior liquidez nas suas operações: Enquanto um processo de venda comum leva cerca de 60 a 90 dias e consome entre 7 e 10% do valor do imóvel, no modelo do fundo segue a alta velocidade do mercado de ações e consome apenas 0,5% do valor do imóvel, graças a isenções nos impostos e economias nos processos burocráticos de transferência (ROCHA LIMA jr., 2016). Esse pacote de vantagens faz com que os FIs, ainda que com uma trajetória incipiente se comparada aos equivalentes dos países do capitalismo central, se solidifiquem como ferramenta importante para entrada

¹ Santoro et al. (2017) comenta que os FIs têm aspectos semelhantes aos REITs, no entanto, estes são mais flexíveis que os FIs e os FIs, por sua vez, não fomentam a formação de grandes imóveis comerciais (são mais uma partilha de investimento em imóveis) e são um instrumento de funding do próprio investimento (o que não ocorre com os REITs). Ver também Rocha Lima (2008).

do capital financeiro no setor imobiliário, com especial destaque para o mercado não-residencial.

1.2. A titularização dos FIs e a vacância

Quando criados, em 1993, os Fundos de Investimento Imobiliário foram, acima de tudo, um meio para que os Fundos de Pensão, que, naquele momento, se colocavam como os principais fontes de financiamento para a produção de edifícios não-residenciais no Brasil, pudessem investir no setor imobiliário sem que fosse necessário ter a propriedade dos bens (SHIMBO, 2012; FIX, 2007). Devido a isso, durante um longo período, os FIs foram monoativos (tinham em suas carteiras apenas um imóvel), visto que se tratavam essencialmente de um artifício para contornar uma barreira jurídica.

Leva mais de uma década até que, com a saída dos fundos de pensão devido às medidas do governo federal para que seus recursos migrassem do setor imobiliário para as grandes obras de infraestrutura, fossem tomadas medidas para atrair outros perfis de investidor, que até então tinham participações mais tímidas: Em 2005 a foi promulgada a Lei 11.196/05, que estabelece a isenção do imposto de renda sobre os rendimentos de fundos de investimento para pessoas físicas, benefício que é tradicionalmente encontrado nas regulações de fundos imobiliários no mundo todo (ROCHA LIMA, 2016). É desse período em diante que começam a surgir os primeiros “fundos de portfólio”, aqueles que agregam carteiras maiores de imóveis, de modo a diminuir os riscos ao investidor, já que, com uma variedade de ativos, caso um deles perca valor, o restante do conjunto evita que a cota do fundo se desvalorize.

No entanto, a mudança na modelagem jurídica dos Fundos de Investimento Imobiliário que faz com que eles sejam um instrumento relevante para compreender como o mercado financeiro pode se aproveitar da vacância para captar ganhos de rendimento só ocorre alguns anos depois, em 2009, quando são editadas a Instrução 472 da CVM e a Lei 12024/09, possibilitando que os FIs invistam não só em bens imóveis, mas também em títulos de valores mobiliários, como CRIs (Certificados de Recebíveis Imobiliários), LCIs (Letras de Crédito Imobiliário) e até cotas de outros fundos.

Esses “fundos imobiliários de papéis” não são comuns em outros países, mas, especialmente no contexto brasileiro, eles acabaram se tornando muito convenientes aos investidores. Isso porque no cenário internacional há um sistema de alavancagem da produção imobiliária apoiado do mercado secundário que é muito consolidado. Se por um lado a indústria internacional atinge grandes dimensões devido a isso, por outro, os riscos assumidos pelo setor privado são muito maiores. Num período de depressão, é comum que o desenvolvedor estrangeiro faça o “*stop loss*”, ou seja, abaixe consideravelmente o preço do imóvel para vendê-lo rapidamente e interromper as perdas, evitando a falência. No Brasil, onde o mercado secundário é menos relevante, o desenvolvimento imobiliário está menos sujeito às oscilações do mercado de ações. Quando a taxa de juros está alta, fica mais caro manter as dívidas, a vacância faz com que essa condição se acentue, e, mesmo assim, é muito comum que o desenvolvedor brasileiro continue sem vender o imóvel, aguardando o momento em que os preços voltem a subir. Se esse imóvel está contido num FI, porém, ocorre uma diminuição do preço das cotas, que é muito mais sensível às inconstâncias da economia se comparado ao mercado de escrituras. (MARTIN, 2017 apud DAHRUJ E MACHADO, 2017).

Com essa flexibilização dos FIs no final dos anos 2000 que instituiu os “fundos de papéis”, surge a possibilidade de criar o “FOFII” - o “Fund of Funds” Imobiliário, que faz com que o FI possa comprar no mercado secundário cotas baratas de outro FI que enfrenta um período ruim, e captar rendimentos a partir de sua valorização quando o crescimento da economia for retomado. Durante a pesquisa, entrevistamos Alexandre Machado e Mauro Dahruj, consultores da corretora de títulos Hedge Investments (empresa que dissidiu da Credit-Suisse Hedging Griffio), que narraram um caso típico do uso do uso de FIs para investir em outros FIs.

Segundo eles, havia sido lançado na Barra da Tijuca em prédio Triple A pela Cyrela que foi “envelopado” num fundo de investimento imobiliário com renda garantida e uma perspectiva de aluguel bastante alta. Quando a renda garantida acabou, e as lajes corporativas não foram alugadas, a cota do fundo que tinha sido lançada a R\$100 mil acabou chegando a R\$32 mil, mesmo estando em um prédio considerado de “excepcional qualidade”. Em resposta a isso, surgiu uma janela para criar o “Fund of Funds”. Para entender a oportunidade bastaria comparar a uma situação de venda comum do imóvel. Caso ele fosse vendido na época do lançamento, o empreendimento custaria R\$14mil o metro quadrado. Aplicando o mesmo desconto que ocorreu na cota do fundo que o continha, isto é, um desconto de quase 70%, o metro quadrado saíria a três ou quatro mil reais, um valor muito baixo se considerados os atributos da edificação. A diferença é que seria muito improvável que o valor de venda abaixasse tanto assim, e esse desconto estrondoso só pode ser encontrado dentro da lógica financeira do fundo (DAHARUJ E MACHADO, 2017)

Ou seja, ocorreu que, após um período de renda garantida² do fundo de investimento imobiliário em questão, o edifício permaneceu vazio, e a cota caiu para um valor muito abaixo do do valor patrimonial do imóvel, que tinha atributos amplamente favoráveis a um ganho de rentabilidade futuro. Com a possibilidade de se criar um novo fundo para comprar essas cotas a um preço baixo, foi possível transformar a situação que a princípio seria vista como uma adversidade para os agentes financeiros em uma oportunidade importante de valorização a longo prazo. As mudanças na regulação estabelecidas, portanto, fazem com que os FIs fiquem “blindados” em situações de crise, visto que mesmo quando as cotas de um imóvel se desvalorizam, elas se tornam objeto de interesse de novos fundos que se alimentam do “insucesso” dos primeiros.

1.3. Contexto atual: Onda de Crescimento

A trajetória dos fundos de investimento imobiliários no Brasil a partir de então seguiu um padrão bastante coerente, dadas as condições estabelecidas. No início da década de 2010, ocorreu um “boom” de crescimento da indústria graças à ampliação da produção imobiliária que se deu nos anos anteriores³, somada a um contexto macroeconômico de baixa da taxa de juros SELIC, o que significa que o mercado secundário começa a se tornar uma

² A renda garantida é uma forma de vender os títulos do fundo antes que o empreendimento fique pronto. A gestora do fundo faz uma previsão do rendimento que o imóvel trará quando estiver plenamente ocupado e a distribui para os cotistas por um certo período de tempo, de modo que se possa “envelopar” o fundo sem depender da ocupação dos imóveis contidos neles.

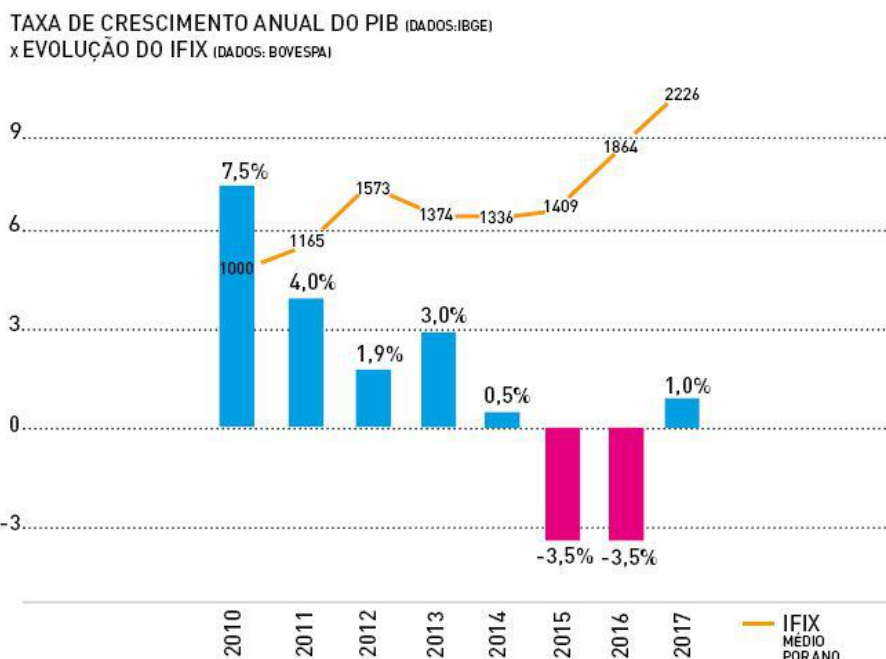
³ O aumento da produção imobiliária na segunda metade da década de 2000 se dá pela entrada de um grande volume de capital internacional para *funding*, seja através das IPOs (Ofertas Públicas Iniciais das ações das incorporadoras na bolsa de valores, seja pelo esquema dos Fundos de Investimento em Participações.

oportunidade melhor de investimento, levando em consideração que quando os juros são altos costuma ser mais vantajoso e seguro ao investidor de pequeno e médio porte aplicar em categorias como os títulos da dívida pública. Isso fez com que a indústria dobrasse de tamanho entre 2010 e 2012, com máximas passando da ordem dos R\$ 4,5 bilhões aos R\$ 10,8 bilhões, segundo dados do IFIX (Índice da Bovespa que avalia o desempenho dos FIIs).

Entre 2013 e 2014 ocorreu uma retração, que em alguma parte foi resposta a uma ameaça por parte do governo federal de retirar o benefício tributário sobre os rendimentos dos fundos para pessoas físicas, mas se relaciona principalmente com o fim da renda garantida que foi oferecida por muitos fundos durante a alta de crescimento (ROCHA LIMA JR., 2016). Como a produção imobiliária nesse momento estava muito acima da demanda real por uma série de razões que serão discutidas mais adiante, muitos dos imóveis não foram ocupados, e os rendimentos sofreram uma queda, já que não seguiram as projeções traçadas pela renda garantida.

A retomada do crescimento dos fundos a partir de 2015, ano em que o PIB brasileiro encontrava-se na maior baixa desde 1980 (Segundo dados do Banco Mundial) leva à dedução de que a indústria dos FIIs de fato venha se aproveitando das quedas nos valores dos imóveis em que há vacância e de suas cotas para pautar seus ganhos. Outra evidência que pode ser destacada é o fato de pela primeira vez, em 2017, um fundo de fundos imobiliários ter conquistado uma entre as dez maiores posições no volume negociado no mercado secundário: o *BTG Pactual Fundo de Fundos* (BCF11) ocupa o 9º lugar no ranking da Uqbar, com um volume negociado de 176 milhões de reais e um crescimento de 8 posições em relação ao ano anterior (Dados do Anuário Uqbar 2018). Chegando ao ano de 2018, quando as políticas estabelecidas pelo governo federal fazem a taxa de juros atingir o piso histórico de 6,5% ao ano (FREIRE, 2018), os FIIs se encontram num momento de plena ampliação do mercado, mesmo com as taxas de vacância permanecendo altas, como será demonstrado na próxima seção, atestando que os ciclos de crescimento inseridos na lógica financeiro-imobiliária pouco tem a ver com o uso ou não do espaço para o desenvolvimento de atividades produtivas.

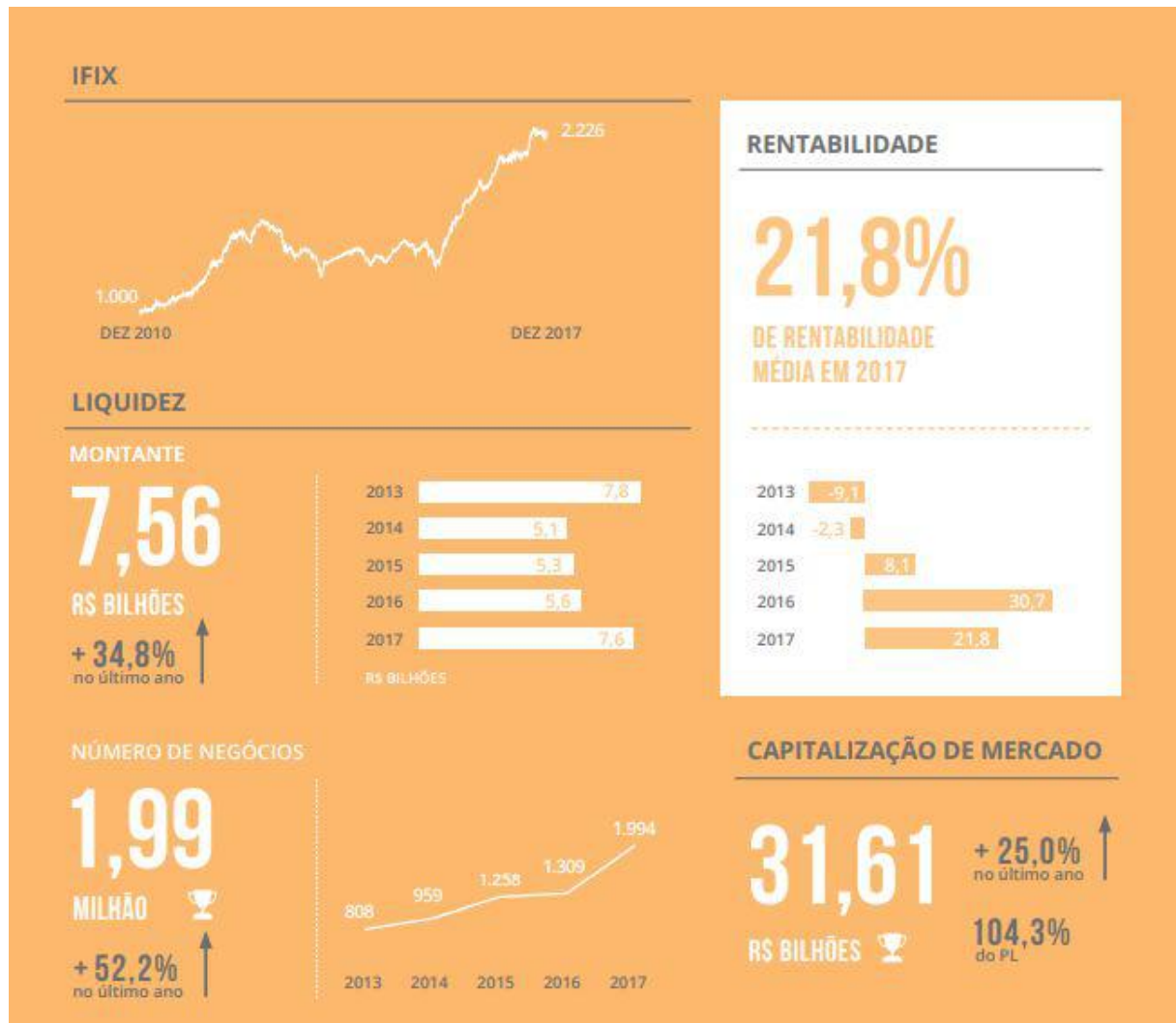
Gráfico 1 - Taxa de crescimento anual do PIB e evolução do IFIX



Fonte: IBGE e IFIX nos anos. Tabulação própria.

Gráfico 2 - Evolução da indústria dos FIs 2010 a 2017

Fonte:



Fonte: anuário Uqbar de Fundos de Investimento Imobiliário, 2018.p.34

3. Vacância no eixo Berrini-Faria Lima

Conforme já exposto na introdução deste artigo, a frente de expansão Berrini-Faria Lima é um polo de concentração de ativos focados no universo corporativo: lajes de escritórios de alta tecnologia, hotéis e shoppings centers de luxo para atender ao público que frequenta a região formam uma paisagem predominantemente composta por arranha-céus espelhados, os quais, embora pareçam inapropriados para as altas temperaturas dos verões brasileiros, correspondem à imagem do que um investidor internacional reconheceria como um ativo de

retornos altos e seguros, uma vez que têm um comportamento semelhante e previsível independentemente de sua localização (ROCHA LIMA, 2016).

Para entender porque esse espaço se consolida como a maior frente de atuação do Complexo Imobiliário-Financeiro de São Paulo, e como, ainda que com altos níveis de vacância, ele permanece sendo o principal alvo dos grandes investidores, é necessário compreender a sua formação, no começo da década de 1990.

Naquele momento, no Brasil, não havia mecanismos de financiamento específicos para o desenvolvimento de produtos imobiliários não-residenciais, o que levava as incorporadoras a uma busca por novas fontes de funding para ampliar suas atividades produtivas. Essas incorporadoras encontraram nos fundos de pensão dos trabalhadores uma oportunidade de captar investimentos, pois eram fontes de grandes volumes de recursos que, por terem um propósito diferente do de instituições de financiamento tradicionais, como os bancos, podiam manter investimentos por prazos de duração mais longos, se adaptando mais facilmente a mercados de baixa liquidez como o imobiliário (BARZI; WEINTRAUB, 2014). Entretanto, para que o investimento no setor imobiliário fosse proveitoso aos fundos de pensão, era determinante que houvesse uma promessa de valorização dos ativos desenvolvidos, atingindo rentabilidades altas a médio e longo prazo.

É aí que a ação do Estado na implementação de instrumentos urbanísticos entra como elemento equacionador: São criadas, na década de 1990, as operações urbanas Faria Lima e Águas Espraiadas, prevendo uma série de intervenções viárias que seriam financiadas a partir do desenvolvimento imobiliário na região, e provocariam uma dinâmica de valorização do solo, gerando uma nova frente de expansão de uma centralidade já estabelecida na cidade. Em outras palavras, o poder público, em parceria com as empreiteiras que se encarregaram da implementação das obras viárias, cria um *spatial fix* para o capital através das Operações Urbanas Faria Lima e Águas Espraiadas, que vão incorporando também os excedentes do capital imobiliário das empreendedoras e o capital financeiro dos fundos de pensão.

Uma série de autores dentro do campo do urbanismo discute a explosão de produtos imobiliários corporativos que decorre dessa conjuntura. Segundo Eduardo Nobre (2000, pp.144), por exemplo, até o ano de 1999 haviam sido lançados mais de 800 mil metros quadrados de lajes corporativas com a participação de grandes fundos de pensão, como o Previ, o Funcef e o Sistel. Entretanto, para “abrir espaço” para abrigar as novas estruturas viárias e ativos do mercado imobiliário que formariam essa frente do Complexo Imobiliário-Financeiro, as formas de ocupação preexistentes na região foram sendo substituídas, passando pela saída de uma população de classe média provocada pela pressão do mercado imobiliário, e a remoção violenta de vários assentamentos precários, principalmente no perímetro da Operação Urbana Águas Espraiadas, conforme é relatado por Mariana Fix (2001).

Como já colocado anteriormente, na década de 2000, a participação dos fundos de pensão em investimentos no mercado imobiliário foi sendo limitada pelo governo federal, e uma série de mudanças no cenário macroeconômico brasileiro, envolvendo a criação e aprimoramento de marcos regulatórios que introduzem novos instrumentos financeiros, bem como uma queda na taxa de juros a partir da segunda metade da década de 2000, fez com

que outros agentes, como algumas empresas imobiliárias transnacionais e as diversas escalas de investidores dos FIPs e dos FIIs passassem a pautar a transformação na região.

Uma suposição importante no que tange à consolidação da Marginal Pinheiros como vetor para a instalação de ativos imobiliário-financeiros é que eles tenham sido impulsionados por uma mudança de estratégia das empresas, que começaram a optar por grandes contratos de locação em detrimento de manter um capital imobilizado na propriedade de suas sedes. Isso não era somente um modo de reorganizar a destinação de seus recursos, mas também de se obter mais flexibilidade na escolha dos espaços, tendo em vista que quando um contrato de locação acaba há a possibilidade de se escolher um novo imóvel que se adapte às necessidades imediatas da empresa. A lógica da intermediação dos imóveis através de instrumentos financeiros, a exemplo dos próprios Fundos de Investimento Imobiliário, é bastante oportuna nesse sentido, pois, em contraste ao sistema de propriedade tradicional, permite que as transações envolvendo bens imobiliários sejam mais rápidas, além de garantirem uma série de vantagens tributárias.

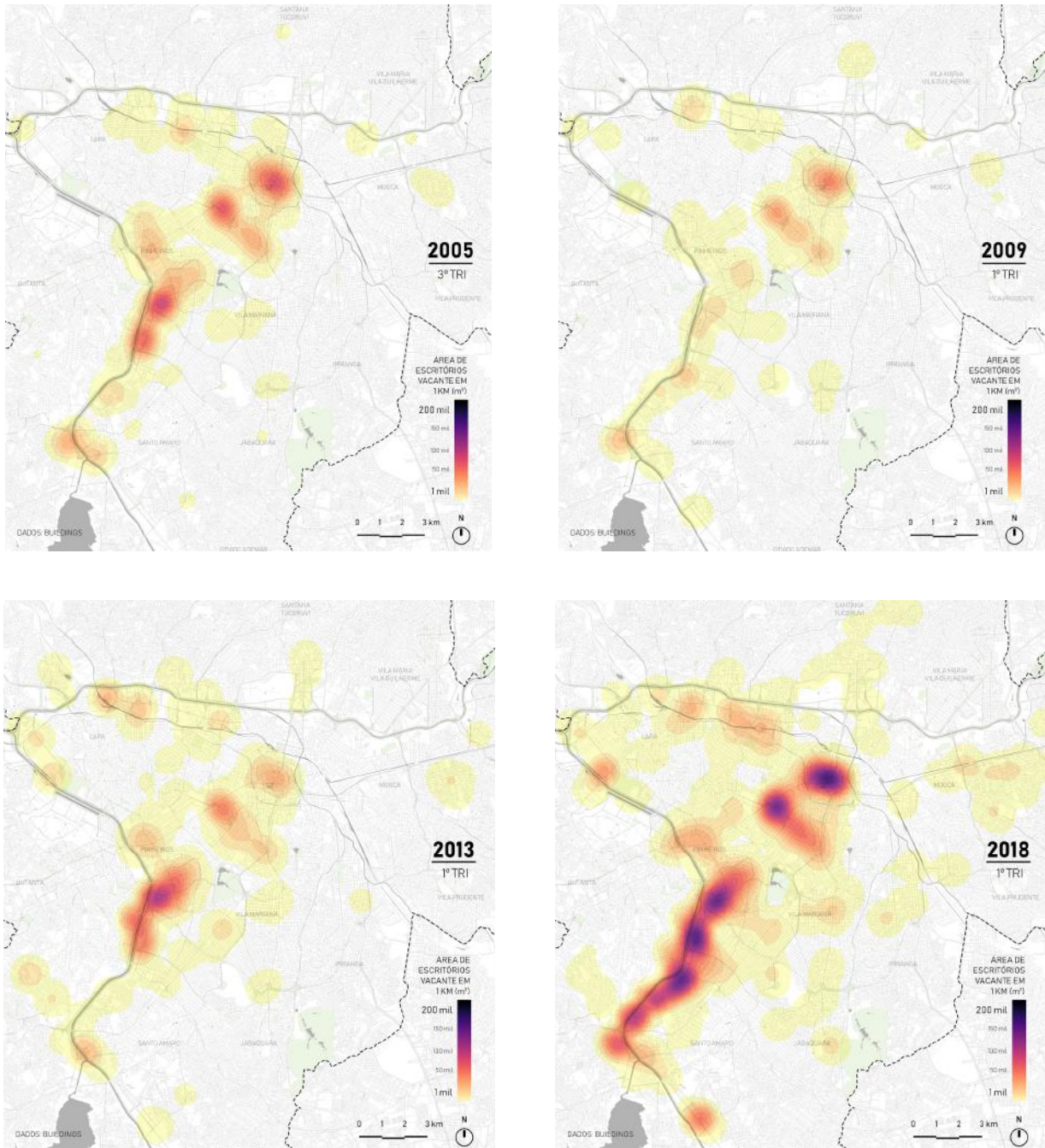
Contudo, como as companhias que alugam esses espaços não estão presas a eles, como o que acontecia quando elas tinham a propriedade de suas sedes, há um acirramento da competição entre produtos, o que faz com que o empreendedor deste ramo busque constantemente por soluções e serviços inovadores. Cria-se, desta maneira, um ciclo interminável de produção de novos ativos imobiliários que não responde necessariamente a um aumento da demanda, mas sim à pressão pela troca de produtos que, inseridos na lógica de flexibilização dos espaços promovida pela financeirização, se tornam “obsoletos” e são substituídos, conforme é narrado por Rachel Weber (2015), ao observar a bolha especulativa que se formou na cidade de Chicago com a superprodução de ativos corporativos ao longo dos anos 2000 mediada pela utilização de instrumentos financeiros complexos.

Com base nisso, formou-se a hipótese de que o movimento de obsolescência e criação de novos produtos vem ocorrendo no polo corporativo Berrini-Faria Lima: mesmo já agregando uma imensa área voltada a esses ativos, a produção de novos prédios permanece em alta, e, com o esgotamento de terrenos onde essa transformação possa continuar ocorrendo, novas localizações estão sendo anexadas à sua lógica de valorização através de propostas de intervenções urbanísticas em áreas adjacentes, como pode ser visto com o lançamento de propostas para os Arcos Jurubatuba e Pinheiros (FREITAS et. al., 2017). Entrevistas realizadas com agentes imobiliários mostraram que houve uma superprodução de imóveis corporativos, o que também colaborou com o aumento da vacância.

Através da plataforma *Buildings-CRE tool*, uma ferramenta especializada nos mercados imobiliários corporativo e logístico no Brasil, foi possível confirmar, examinando os dados do ano de 2017 sobre a ocupação de edifícios corporativos, que, de fato, grande parte dos imóveis construídos no setor, e especialmente aqueles que se encaixam nos padrões geralmente escolhidos para investimento pelos agentes do Complexo Imobiliário Financeiro encontram-se vazios. Nos escritórios de padrão AAA da cidade de São Paulo listados na plataforma, 37,1% da área construída encontra-se disponível para locação, enquanto apenas 14,7% da área está disponível nos imóveis de padrão C. Na região da avenida Luís Carlos Berrini, 81% dos imóveis corporativos apresentam alguma disponibilidade para locação, contra 58,5% no centro de São Paulo.

Analisando a concentração da vacância no espaço ao longo do tempo, também a partir de dados extraídos da *CRE Tool* é possível perceber que trata-se de um fenômeno que vem se expandindo ao longo dos anos em São Paulo, e a primeira região a ser afetada com esse crescimento é justamente o eixo Berrini-Faria Lima, onde se concentram os ativos mais buscados por agentes como os FIIs, que podem estar prosperando a partir desse aumento de vacância.

Figura 3 - Área de escritórios vacantes em 2005, 2009, 2013 e 2018



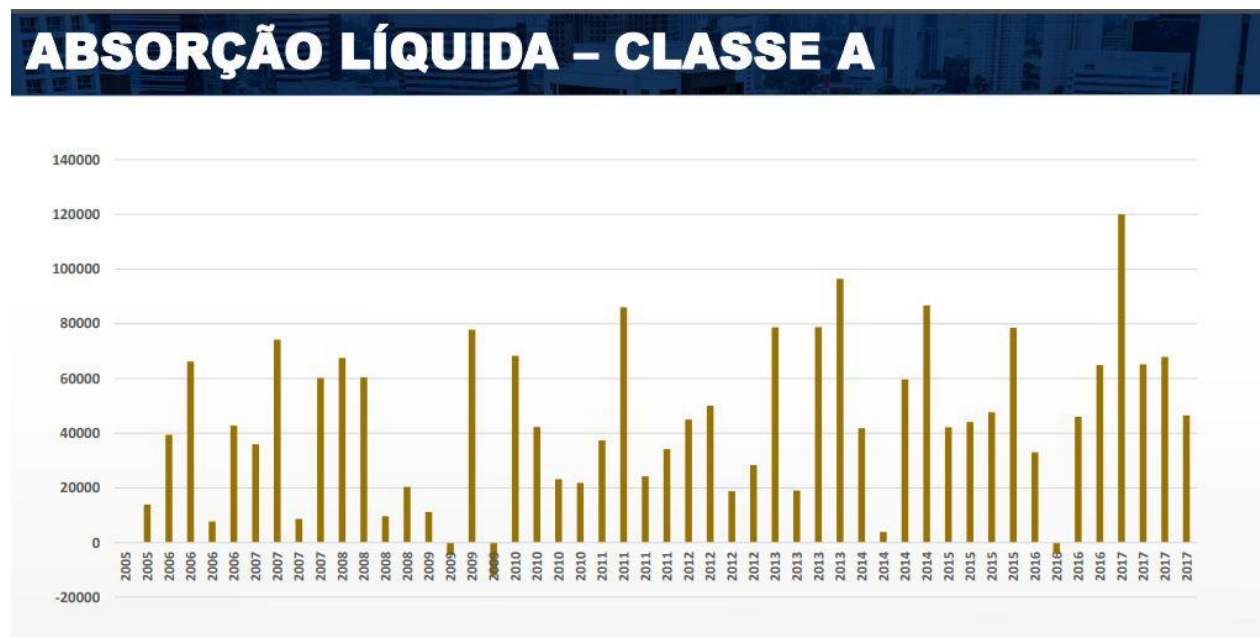
Fonte: Equipe ObservaSP sobre base concedida pela plataforma Buildings/ CRE Tool

4. Discussões Finais

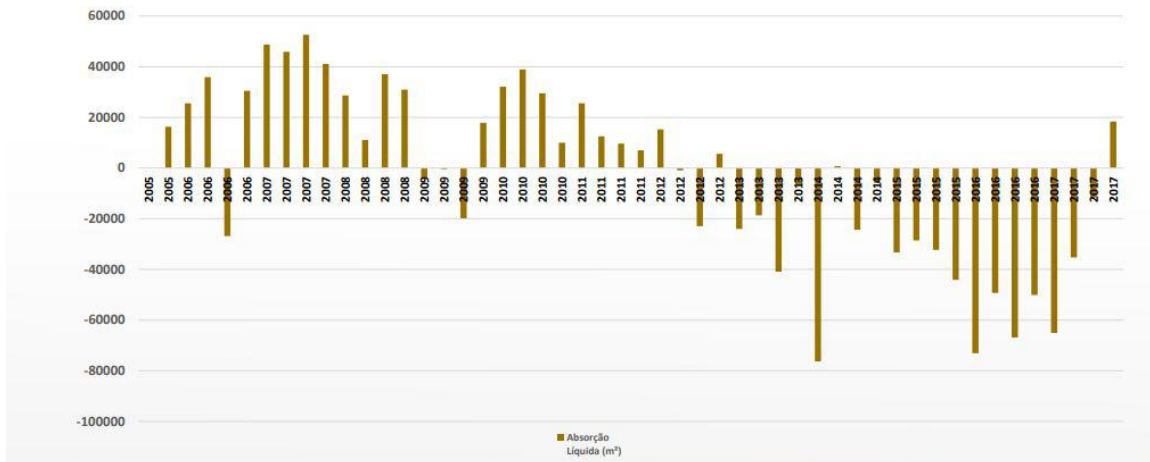
Com esses primeiros ensaios, chegou-se à conclusão, ainda que num caráter preliminar, de que a vacância imobiliária é de fato ser um aspecto fundamental a ser analisado quando se se tem em mente a estrutura de funcionamento dos instrumentos financeiros-imobiliários, mostrando o quão complexa se torna a relação entre espaço, capital e produção num cenário em que os edifícios passam a assumir a dualidade entre o material e o abstrato do universo dos títulos. Contudo, é difícil, dadas as dificuldades de “seguir o capital” citadas no início deste artigo, dimensionar as reverberações da apropriação da vacância por instrumentos financeiros, e prever se existe uma tendência de que ela se amplie cada vez mais ao longo dos anos.

Há o argumento por parte de alguns agentes do mercado imobiliário de que essa vacância seja cíclica: conforme a vacância em determinado setor cresce, como é o caso dos imóveis corporativos AAA, o preço do aluguel abaixa, atraindo ocupantes que se encontravam em imóveis de padrões inferiores para o chamado “*fight to quality*”, isto é, uma migração para imóveis de padrões mais altos. Os imóveis de padrões mais baixos, por sua vez, seriam redirecionados a outros usos, ou passariam por readaptações para que pudessem voltar a ocupar os padrões melhores, e a vacância voltaria a cair. Essa narrativa se faz possível através da análise dos preços dos imóveis por classe, que tendem a achatar-se quando as taxas de vacância aumentam. Os gráficos de absorção de estoque por classe mostram como a absorção dos imóveis de classes maiores aumenta concomitantemente com a queda da absorção nos imóveis de classes mais baixas.

Gráficos 3 e 4 - Absorção líquida do estoque de imóveis corporativos nas classes A,B, e C entre 2005 e 2017

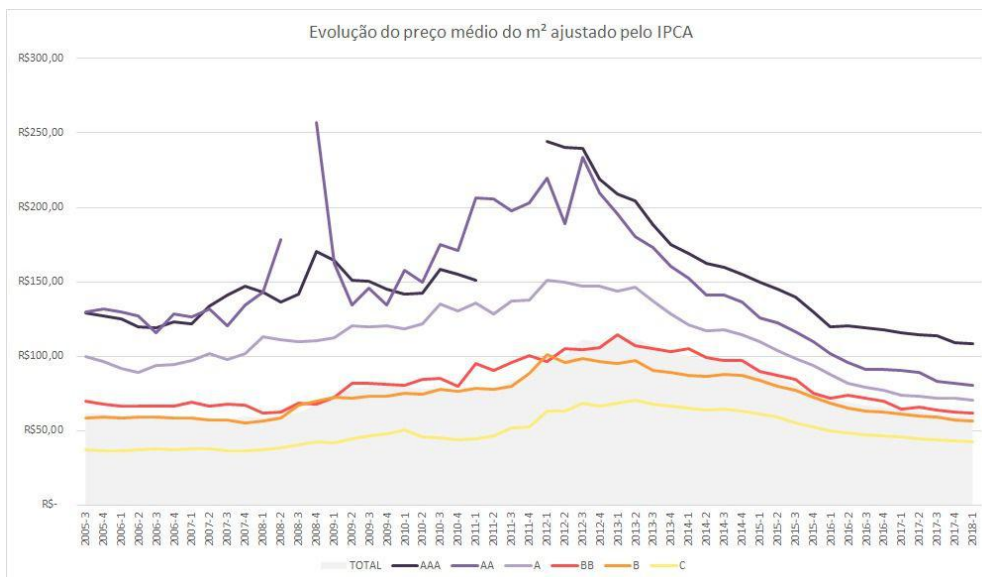


ABSORÇÃO LÍQUIDA – CLASSE B e C



Fonte: DIDZIAKAS, F. 2018. Apresentação da equipe Buildings - CRETOOL

Gráfico 5 - Preço médio do metro quadrado corporativo por classe

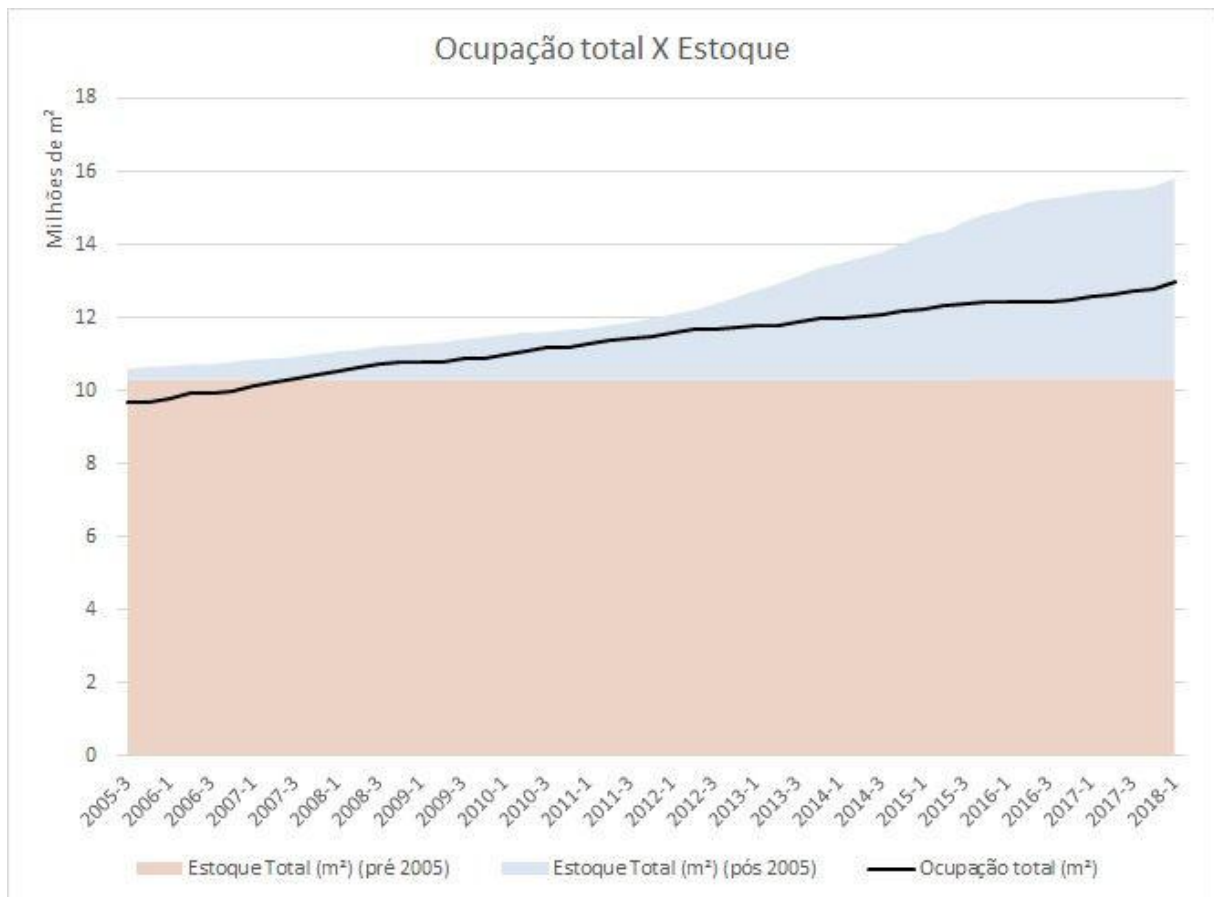


Elaboração: Equipe ObservaSP sobre base concedida pela plataforma Buildings- CRE Tool

Entretanto, quando se observa a curva de aumento do estoque imobiliário corporativo em contraposição com a de ocupação, parece claro que o ritmo de produção de novos ativos de qualquer maneira ficou muito acima da demanda, e mesmo que ocorresse um *fight to quality* constante, ou que surgisse uma grande quantidade de novas empresas

determinadas a ocupar os espaços produzidos, a vacância permaneceria, ainda que sempre tendendo a migrar para padrões mais baixos, reforçando a tese de que constantemente há uma obsolescência acompanhada da substituição de estoque.

Gráfico 6 - Ocupação total x estoque (m²) de imóveis corporativos



Fonte: Equipe ObservaSP sobre base concedida pela plataforma Buildings- CRE Tool

Independentemente de uma acentuação maior ou menor dessa conjuntura no futuro, todavia, é necessário nesse momento entender o que ela representa: há um grupo de atores conectados ao universo das finanças, representados por entidades em diversas escalas - indo desde a gestora de investimentos local até as grandes empresas transnacionais de *private equity* - que têm se apropriado de territórios no espaço urbano para fixar seus capitais, os quais são mobilizados ali por um certo período de tempo até que se atinja um certo ganho, e desmobilizados em seguida para se fixar em um novo território - tudo isso sem que nenhuma atividade tenha se consumado naquele lugar.

Cabe aqui recuperar as discussões conceituais do início do artigo: toda essa operação de tomada de localizações geográficas para a obtenção de renda só ocorre pois

há um agenciamento por parte do Estado, que numa relação simbiótica com o Capital em suas diversas faces (a das grandes empreiteiras, a das incorporadoras, a dos agentes financeiros...) ajuda a estruturar frentes de expansão onde ocorre uma valorização da terra ao longo do tempo. Partindo da perspectiva da efetivação do interesse público, é imprescindível que essas leituras se aprofundem para que se possa incidir sobre os debates públicos, atuando na resistência a este sistema de reprodução de paisagens que, para além de excludentes - como tudo aquilo que se classifica como padrão "AAA"- não servem às pessoas e sim à renda.

5. Referências Bibliográficas

AALBERS, M. B. 'Corporate Financialization'. In Castree, N. (ed) *The International Encyclopedia of Geography: People, the Earth, Environment, and Technology*, Oxford, Wiley, 2014.

AALBERS, M. B.; FERNANDEZ, R. . *Financialization and Housing: between globalization and varieties of capitalism*. In: *Competition and Change* 20 (2). (mimeo), 2016.

BARZI, L. WEINTRAUB, D. Os Fundos De Pensão E Os Investimentos Imobiliários: Uma Convergência Necessária. *Revista Brasileira de Previdência*. Vol 3, 2014. Disponível em: <<http://revbprev.unifesp.br/index.php/edicoes-antiores/vol-3-novembro-de-2014/40-fundos>> Acesso em julho de 2017.

DIDZIAKAS, F. Apresentação de Mercado para o lançamento do empreendimento HD873. Arquivo cedido em entrevista concedida à equipe do ObservaSP. 26 de março de 2018. (mimeo)

FIX, M. *Parceiros da Exclusão: duas histórias da construção de uma "nova cidade" em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada*. São Paulo, Boitempo, 2001.

FREIRE, V. Taxa básica despenca, mas juros do crédito segue alto. Artigo Jornalístico Publicado na Folha De São Paulo Digital, 15 de Abril de 2018. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/04/taxa-basica-despenca-mas-juro-do-credito-segue-alto.shtml>>. Acesso em Abril de 2018.

FREITAS, D. M.; LEMOS, L. L.; MENDONÇA, P.; HOLANDA, P.; PEQUENO, L. R. B.. Processos de Reestruturação territorial relacionados a novas formas de agenciamento do Estado-Capital. In: ROLNIK, R.; SANTORO, P.F.; MORADO, D.; MEDEIROS, D.; RENA, N.; PEQUENO, L. R. B. (orgs.). *Cidade Estado capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo*. São Paulo: LabCidade FAUUSP, Fundação Ford, 2018, pp. 172-213.

HARVEY, D. "Globalization and the spatial fix". 2001. Disponível em: <<http://geographische-revue.de/gr2-01.htm>> Acesso em agosto de 2017

HARVEY, D. *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo, Loyola. 2008.

HIRAYAMA, M. S. *Análise de Persistência de Desempenho de Fundos de Investimento Imobiliário no Mercado Brasileiro*. Tese de Mestrado. São Paulo, Insper - Instituto de pesquisa e economia, 2014.

HARVEY, D. *Seventeen Contradictions and the End of Capitalism*. Oxford, Oxford University Press, 2014.

MARTIN, I.; SANTORO, P. F.; MENDONÇA, P.; ROLNIK, R. São Paulo e os territórios do Complexo Imobiliário-financeiro. *In*: ROLNIK, R.; SANTORO, P.F.; MORADO, D.; MEDEIROS, D.; RENA, N.; PEQUENO, L. R. B. (orgs.). *Cidade Estado capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo*. São Paulo: LabCidade FAUUSP, Fundação Ford, 2018, pp. 214-229.

MACHADO, A. DAHRUJ, M. Entrevista concedida para o núcleo de pesquisa do Complexo Imobiliário-Financeiro do ObservaSP. 13 de junho de 2017. MACHADO, A. Hedge Investments. Fundos Imobiliários e CRIs. mesa "Novas Fontes de Financiamento para o setor imobiliário" no 9º Congresso Anbima de Fundos de Investimento. São Paulo, 11 de maio de 2017. (mimeo)

MENDONÇA, P. H. R. Três contradições das PPPs Paulistas: da provisão habitacional aos negócios imobiliário-financeiros. *Anais da XVII Enanpur*. São Paulo, ANPUR, 2016.

NOBRE, E. A. C. *Reestruturação econômica e território: expansão recente do terciário na Marginal do Rio Pinheiros*. Tese de Doutorado. São Paulo, FAUUSP, 2000.

MARTIN, I.. *Complexo Imobiliário-Financeiro em São Paulo: produtos e territórios*. Relatório final de pesquisa de iniciação científica. São Paulo: FAUUSP, 2017.

ROCHA LIMA JR., J. da. Entrevista concedida para o núcleo de pesquisa do Complexo Imobiliário-Financeiro do ObservaSP. 28 de outubro de 2016.

ROCHA LIMA JR, J. da; DE

ALENCAR, C. T.. Foreign investment and the Brazilian real estate market. *International Journal of Strategic Property Management*, v. 12, n. 2, p. 109-123, 2008.

ROLNIK, R. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo, Boitempo, 2015.

ROLNIK, R. Dissertação Pública para a Obtenção do Título de Professor Titular. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Agosto de 2017.

ROLNIK, R; SANTORO, P. F. Novas frentes de expansão do Complexo Imobiliário Financeiro Em São Paulo. *Cadernos Metrópole* [online]. 2017, vol.19, n.39, pp.407-431. ISSN 1517-2422. <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2017-3903>.

ROSTÁS, R. . BR Properties vende imóveis ao grupo GLP por R\$3,18 bilhões. Valor digital. 2014. Disponível em: <http://www.valor.com.br/empresas/3450778/br-properties-vende-imoveis-ao-grupo-glp-por-r-318-bilhoes>. Acesso em: Maio de 2016

SANTORO, P. F.; ROLNIK, R.; PEREIRA, I. M.; MENDONÇA, P. H. R.. Faces of global players in São Paulo real state financial complex. In: *7th Annual Conference in Political Economy*, 2016, Lisboa, Portugal. 7th Annual Conference in Political Economy. Lisboa: 7th Annual Conference in Political Economy, 2016. v. 1. p. 1-5.

SHIMBO, L. Z. *Habitação social de Mercado*. Editora Arte, Belo Horizonte, 2012.

SPERRY, I. *A evolução da produção dos condomínios, sua regulação e sua relação com a capitalização da terra: o caso do Condomínio Cidade Jardim em São Paulo*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Cidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2018.

WEBER, R. *From Boom to bubble: How finance built the new Chicago*. Chicago: The Chicago Univeristy Press, 2015.

UQBAR. Anuário de Fundos de Investimento Imobiliário 2018- 11a Edição. Versão Digital disponível em: <http://www.uqbar.com.br/download/UqbarAnuarioFII2018.pdf>. Acesso em Março de 2018.

FINANCEIRIZAÇÃO E ESTUDOS URBANOS:

OLHARES CRUZADOS
EUROPA E AMÉRICA LATINA

Dia 16: 14h-16h

Grupo de Trabalho 5

Instrumentos de intervenção urbana

Local: Anfiteatro Luiz Gastão de Castro Lima

Debatedor: Everaldo Melazzo

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

Denise Morado Nascimento

Daniel Medeiros de Freitas

Thais Mariano Nassif Salomão

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

Nílcio Regueira Dias

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

Laisa Stroher

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

Carolina Heldt D'Almeida

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

Fernanda Pinheiro da Silva

FINANCEIRIZAÇÃO E ESTUDOS URBANOS:

OLHARES CRUZADOS
EUROPA E AMÉRICA LATINA

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

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

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

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

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

Resumo

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

Palavras Chave: análise relacional, grandes projetos urbanos, RMBH

Abstract

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

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

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

1. Introdução

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Metodologia e conceitos-chave

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1. Instrumentos metodológicos

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

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

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

QUADRO 01: Matriz de análise relacional

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

Fonte: PRAXIS-EA/UFMG, 2017

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

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

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

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

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

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

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

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

Fonte: PRAXIS-EA/UFG, 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

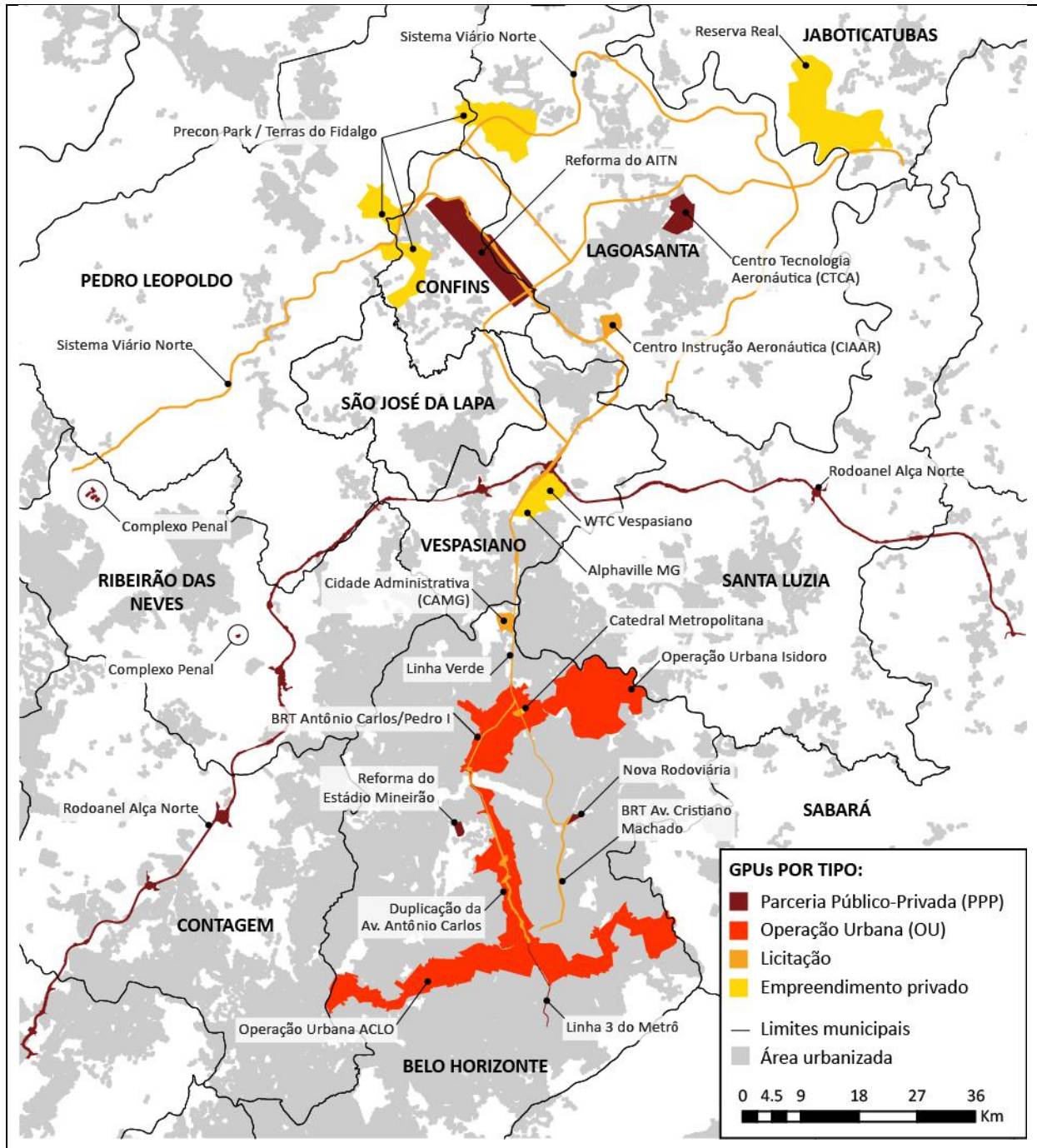
A FIGURA 01 e o QUADRO 03 apresentam os 21 Grandes Projetos Urbanos analisados no vetor norte da RMBH; ao todo, são sete PPPs, duas Operações Urbanas, sete Licitações e cinco Empreendimentos Privados.

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

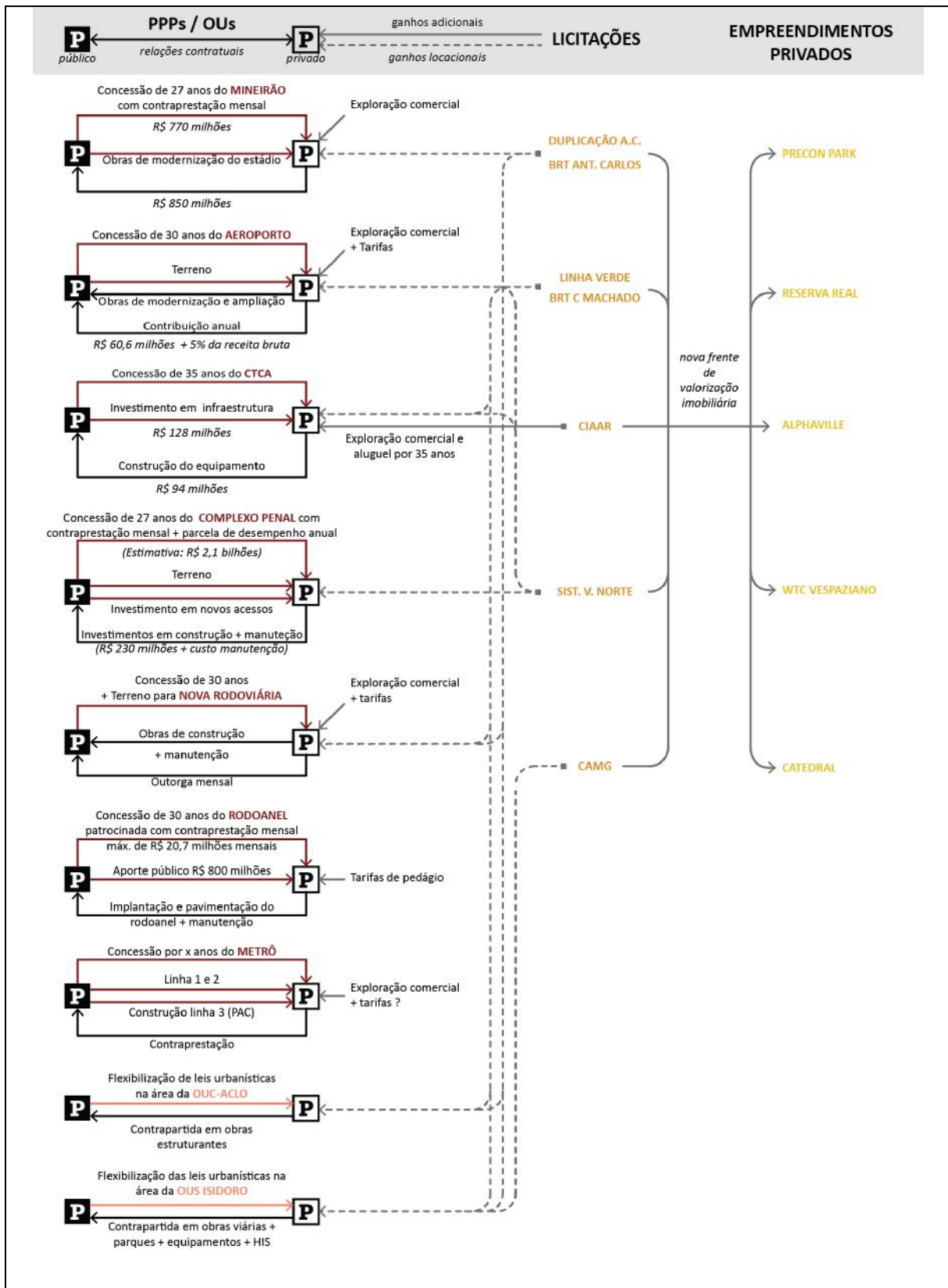
Tipo	GPU	Descrição
PPP	Centro Tecnologia Aeronáutica (CTCA)	Polo da indústria aeroespacial em Lagoa Santa, destinado ao estabelecimento de empresas e instituições de ensino
	Complexo Penal em Ribeirão das Neves	Complexo Penal em Ribeirão das Neves com 3.360 vagas, divididas em 5 unidades prisionais (três 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 locais 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 Tamanduateí (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 abrangeeria 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](mailto:lisaeleonora@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 Espreada 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 pra 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 estrangulada 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 estrangulado 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, tratariam-se 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 Consociadas (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

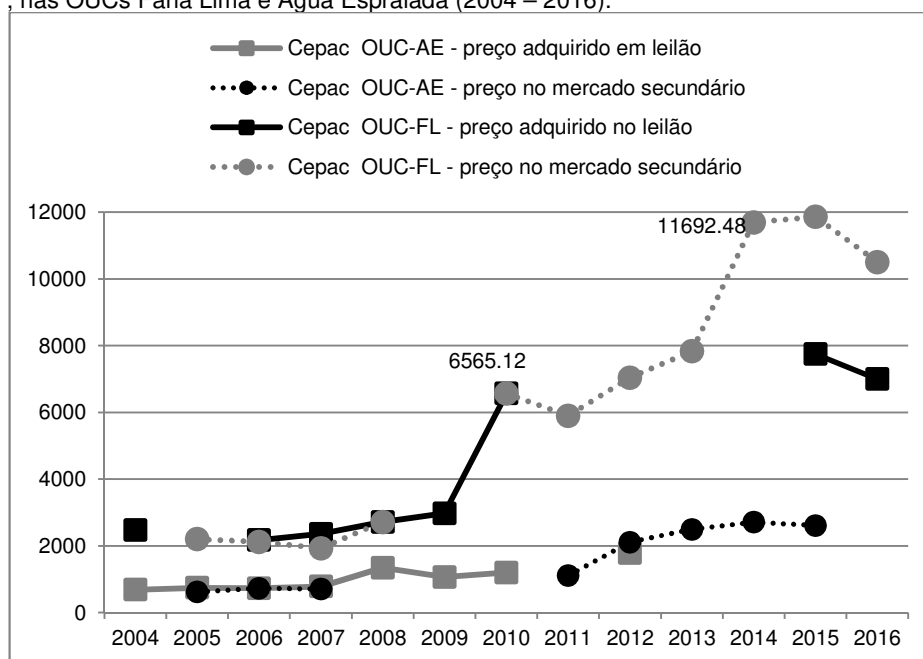
¹⁵ Segundo Sergio Belleza, os principais intermediadores seriam ele próprio, a corretora do Banco do Brasil e de alguns outros bancos, como o Bradesco. Segundo ele, alguns bancos oferecem financiamento do valor do Cepac aos empreendedores. Em troca, geralmente, tornam-se sócios do empreendimento ao qual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

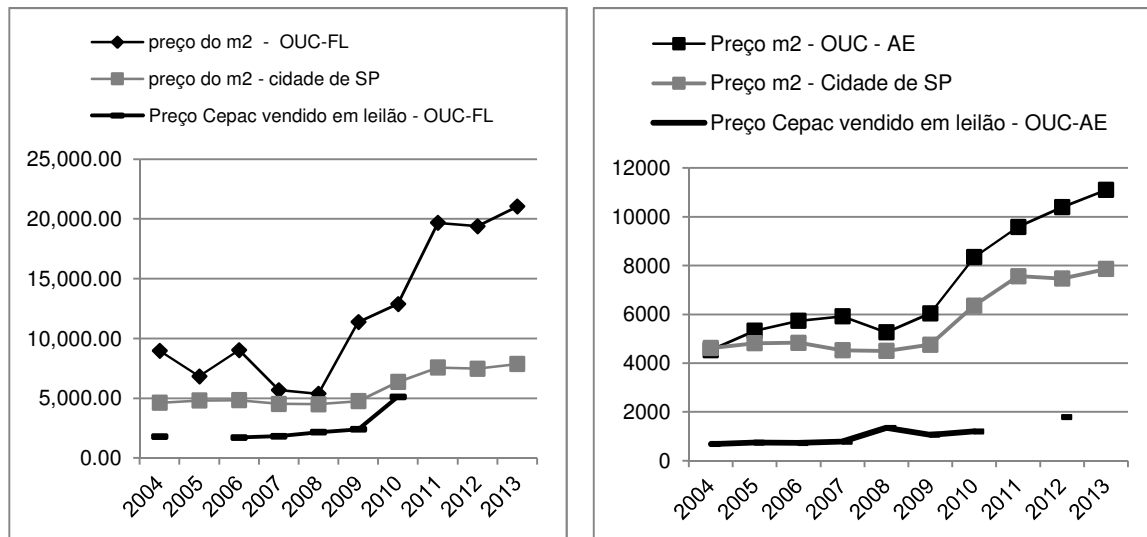
Como um resultado dessa paisagem que vem se consolidando, observa-se um processo de gentrificação em curso (SIQUEIRA, 2014) e esvaziamento do número de habitantes dessas áreas (PESSOA e BÓGUS, 2009 e NAKANO, 2015). Processo este que contribui para a permanência do grande número de imóveis ociosos no 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.

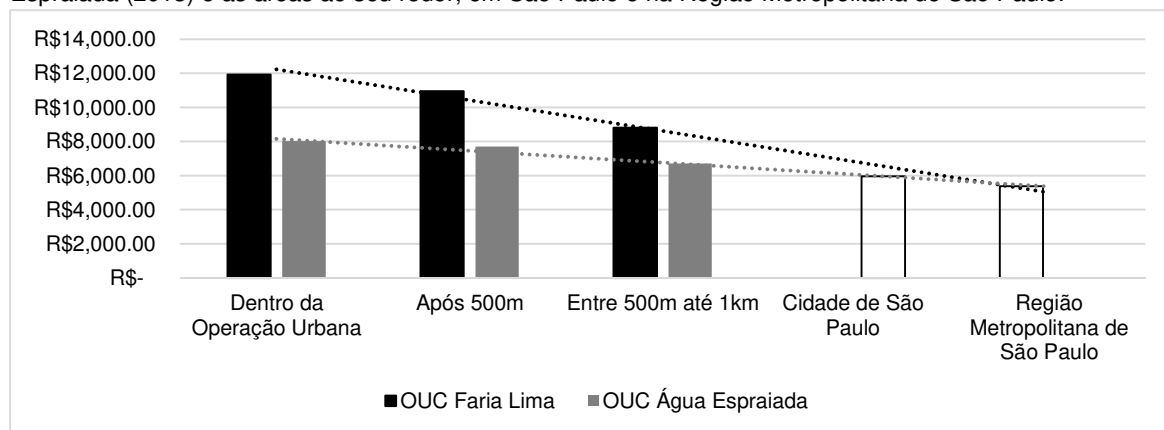
Gráfico 2 – Evolução do preço médio por m2 da área útil da unidade residencial (em R\$*) em São Paulo e nas OUCs Faria Lima e Água Espreiada X evolução do preço unitário médio do Cepac vendido no leilão (2004 - 2013²⁷).



* 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 Espreiada (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 Yor 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 (CMax) igual a 2,0 para toda a cidade de São Paulo⁷, exceto nos EIXOS e na MEM. Nos EIXOS o coeficiente de aproveitamento máximo (CMax) 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 CMax, 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).

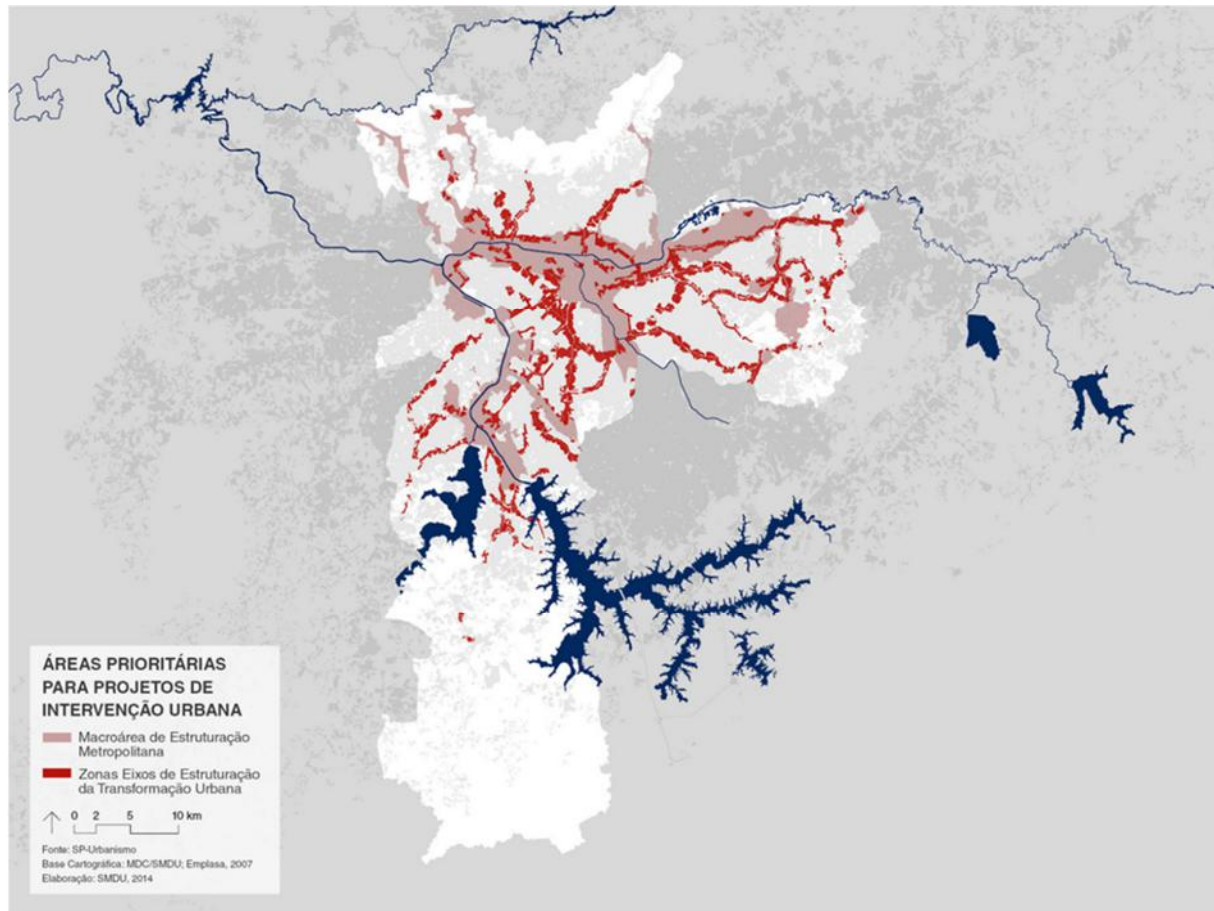


Fig. 1: Localização da MEM e dos EIXOS, que são as áreas prioritárias à implementação dos PIUs Fonte: SMDU, 2016.

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 advinha 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.

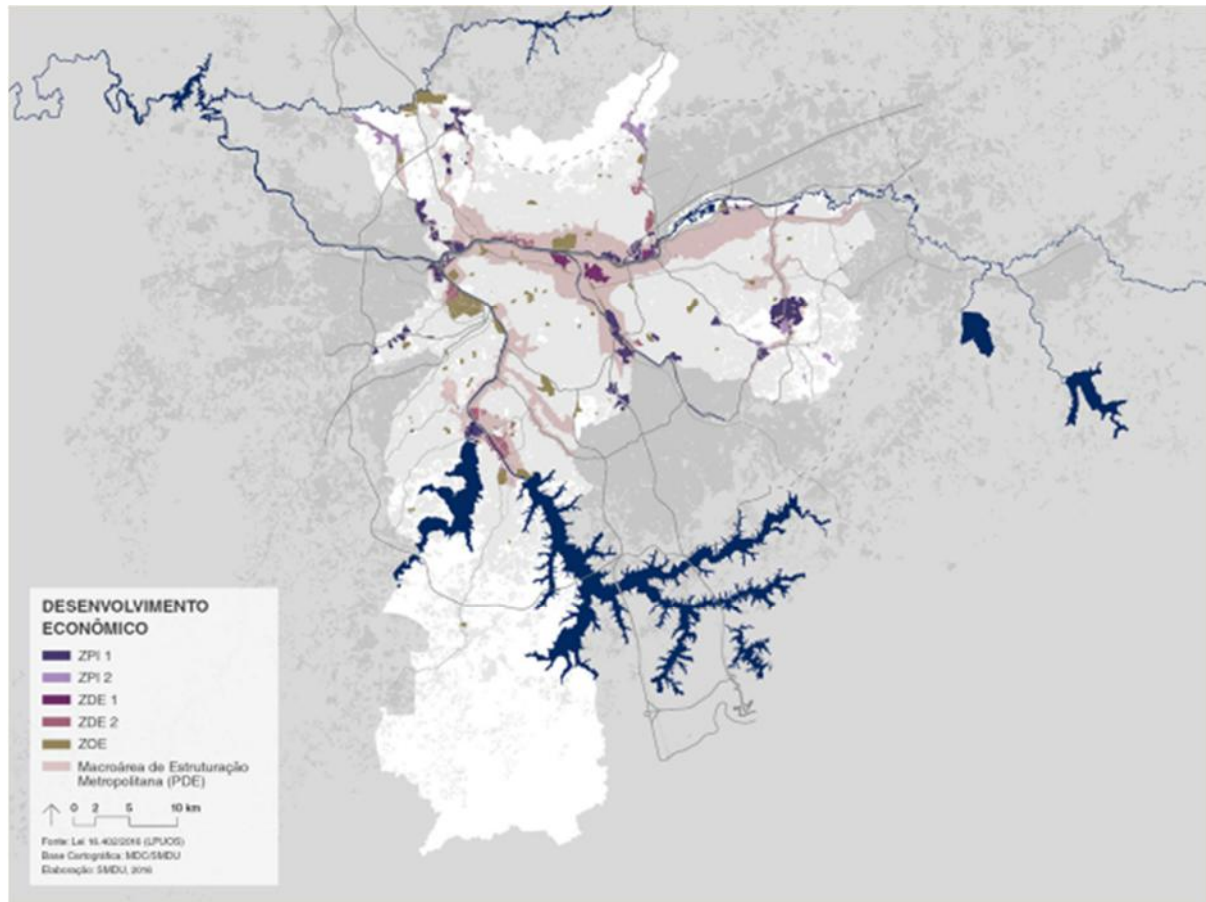


Fig. 2: Zonas de transformação, previstas como instrumento de incentivo ao desenvolvimento econômico pelo zoneamento da cidade de São Paulo. Fonte: SMDU, 2016.

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 privada ¹⁵. 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.

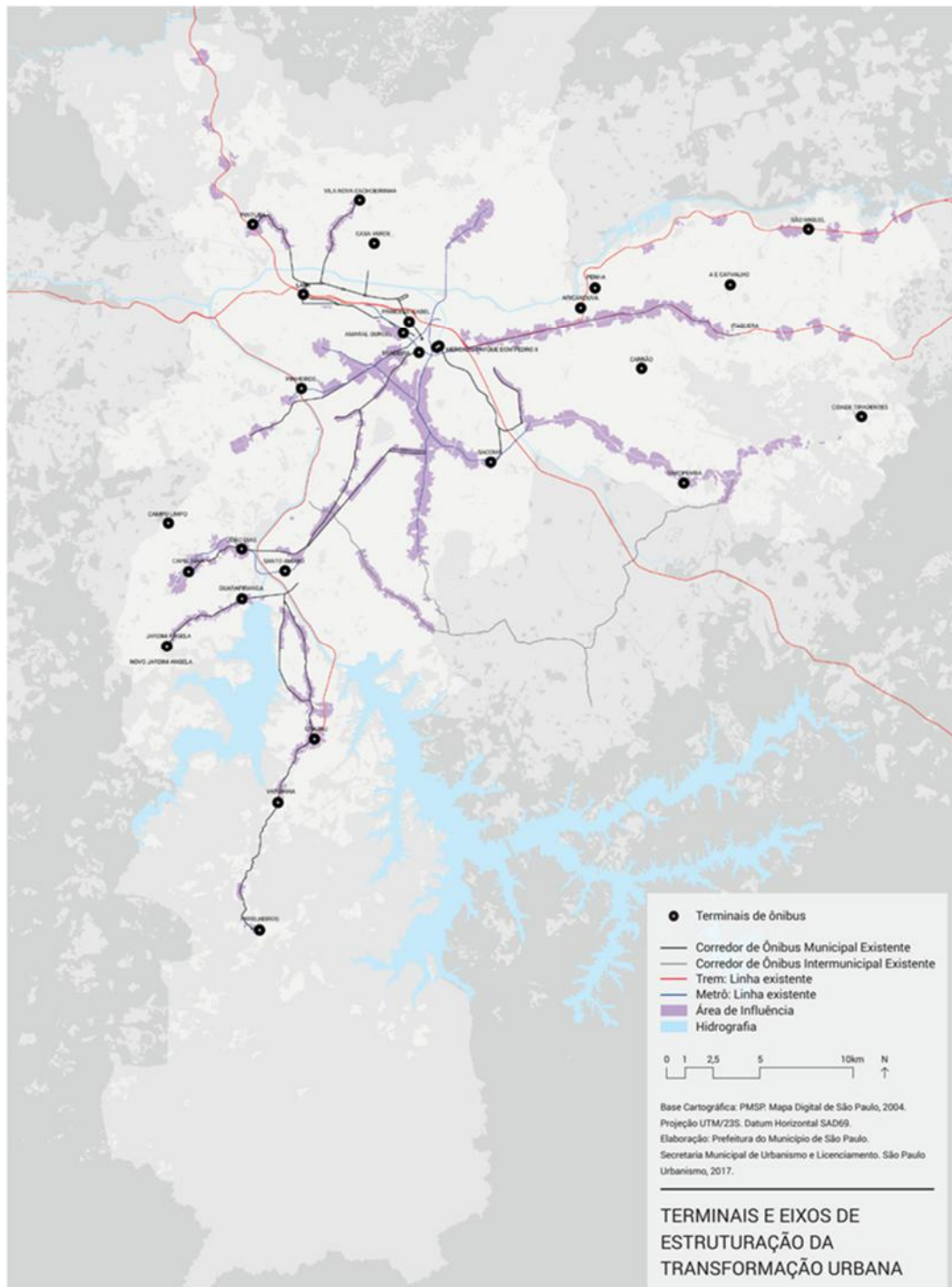


Fig. 3: Mapa de localização dos Terminais de Ônibus do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros nos EIXOS de São Paulo. Fonte: PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017d, p.5.

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.

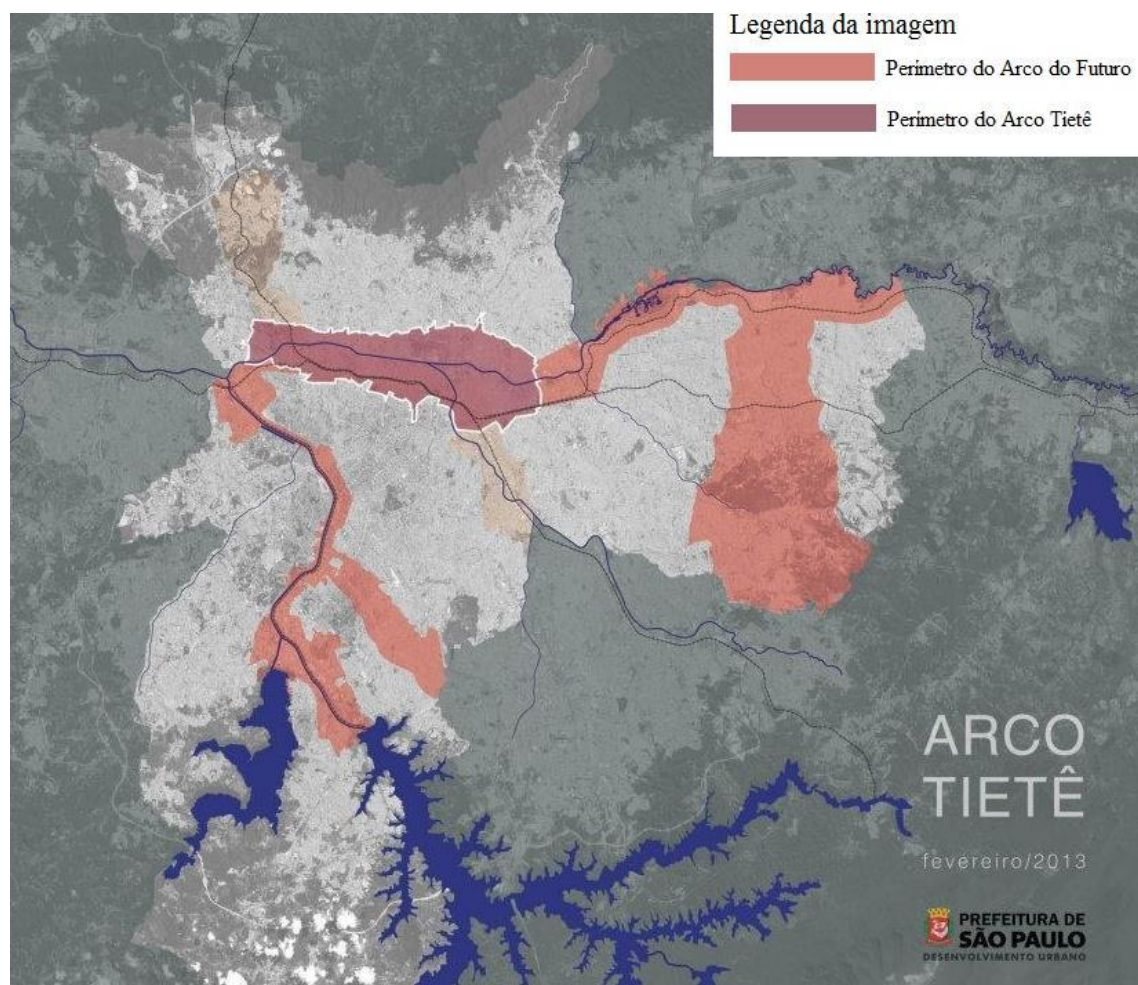


Figura 1 - Arco Tietê em relação ao Arco do Futuro

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.

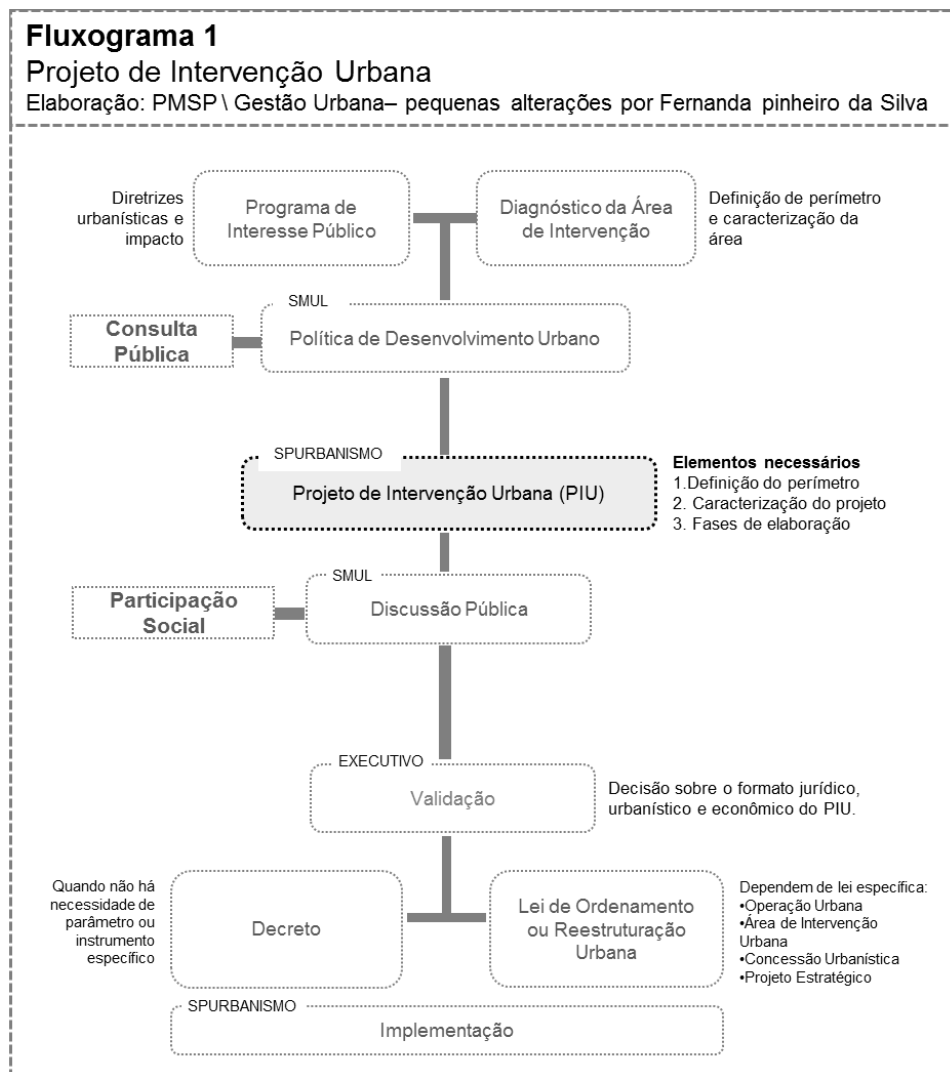
Por mais que pesem as divergências teóricas, metodológicas e políticas em relação às proposições de Reis e Jordão (2015), nota-se nessa análise um detalhamento esclarecedor. Com base na definição precisa dos dois formatos de manifestação de interesse, tomamos conhecimento dos contornos regulatórios de 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 Teitê 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 Processos 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.

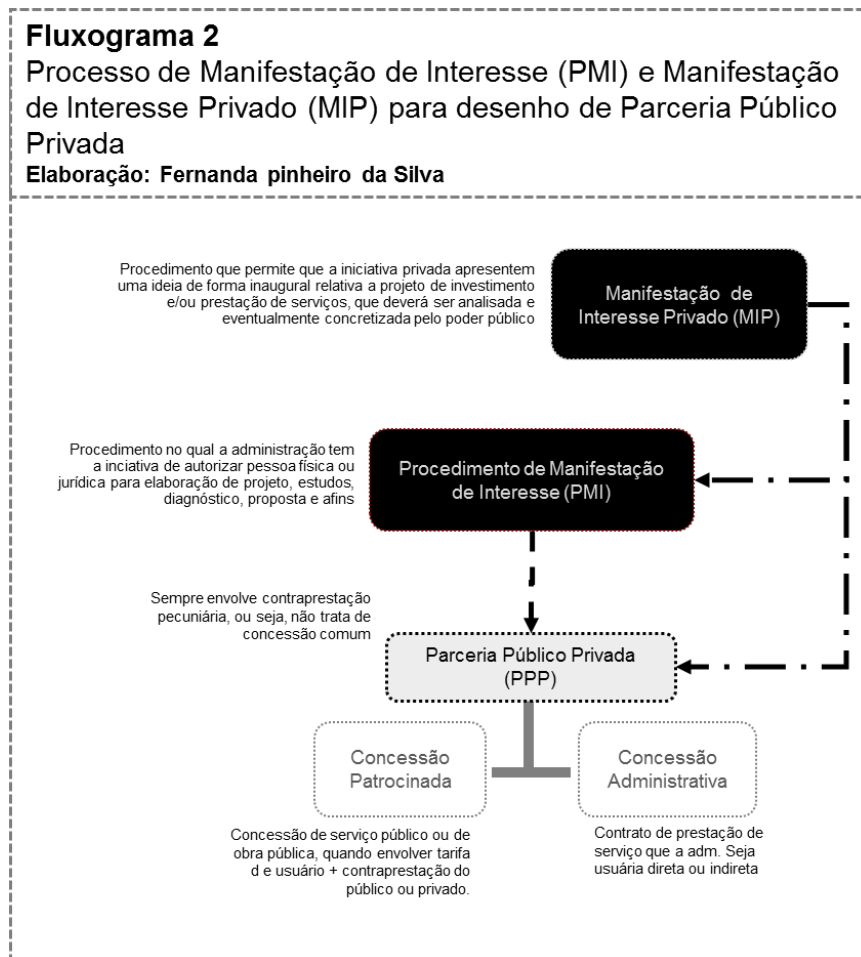
Em consonância com estes paralelos, avalia-se que o poder público institucionalizava um veículo privilegiado de diálogo entre a administração pública e os principais interessados no circuito de remuneração financeira por meio da produção do espaço urbano. Contudo, do ponto de vista dos vínculos entre 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

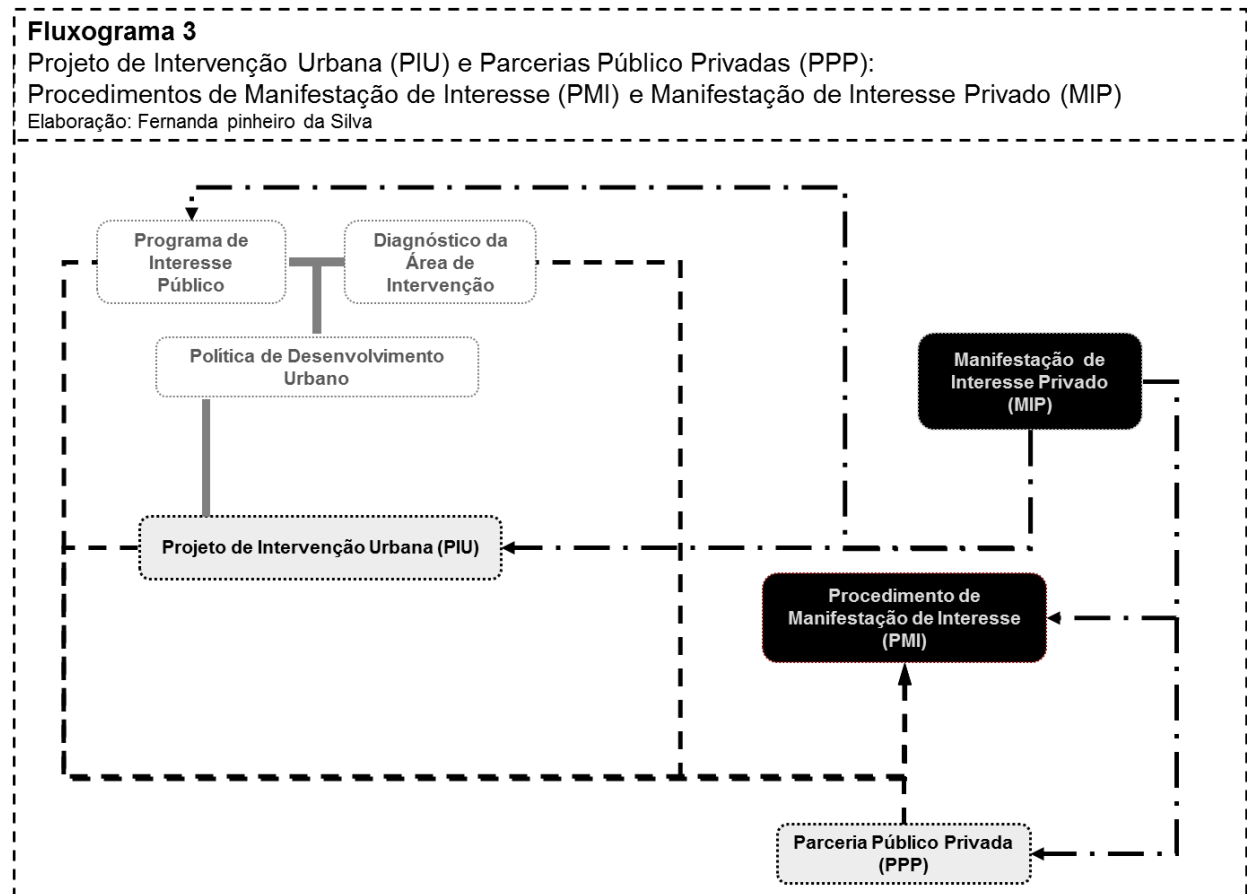
poder executivo deve realizar nova consulta, a fim de garantir participação da sociedade na sua formulação. O fluxo ilustra bem o *caráter de mediação* deste instrumento urbanístico, cujo produto final deve ser formatado por meio de decreto ou lei específica, de acordo com as exigências do instrumento 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.

FINANCEIRIZAÇÃO E ESTUDOS URBANOS:

OLHARES CRUZADOS
EUROPA E AMÉRICA LATINA

Dia 16: 14h-16h

Grupo de Trabalho 6

Agentes e produção da habitação

Local: Auditório Prof. Sérgio Mascarenhas

Debatedor: José Eduardo Baravelli

O valor do dinheiro no tempo: uma avaliação de empreendimentos MCMV – Faixa1

Gabriela Darini Guaritá

Produção imobiliária da Cidade Salvador: condições, agentes, processos e nexos para a compreensão de transformações atuais da sociedade urbana

Glória Cecília dos Santos Figueiredo

João Pedro Noronha Ritter

Ana Clara Reis

Samir Santos da Conceição

Consultorias e gerenciadoras: da política urbana local aos circuitos globais de financeirização

Magaly Marques Pulhez

Crise econômica e o setor imobiliário no Brasil: um olhar a partir da dinâmica das maiores empresas de capital aberto (Cyrela, PDG, Gafisa e MRV).

Beatriz Tamaso Miotto

Carlos Alberto Penha Filho

seminário internacional



**FINANCEIRIZAÇÃO
E ESTUDOS URBANOS:**

**OLHARES CRUZADOS
EUROPA E AMÉRICA LATINA**

**O valor do dinheiro no tempo: uma avaliação de empreendimentos
MCMV – Faixa 1**

**The time value of money: a valuation of MCMV - Type 1's
enterprises**

Gabriela Darini Guaritá, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
FAU - USP, gabi.guarita@gmail.com

Resumo

Esta pesquisa analisa a produção de moradias sociais direcionada às famílias de baixa renda no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida. Partindo dos principais índices econômico-financeiros utilizados em negócios imobiliários, a pesquisa revela as alterações do comportamento do mercado da construção civil do ramo habitacional na avaliação da rentabilidade do capital próprio enquanto aplicado nesse segmento. Baseada em estudos de caso, a pesquisa obteve acesso ao cronograma financeiro global das obras, bem como do Quadro de Composição de Investimento (QCI) e da Ficha de Resumo dos Empreendimentos (FRE), documentos obrigatórios na contratação das unidades junto à CEF. Somados às entrevistas com os agentes envolvidos, procurou-se elucidar as estratégias de expansão do capital imobiliário amparada pelo entendimento do desenvolvimento de uma viabilidade técnico financeira. Inicialmente, a proposta dessa pesquisa focava na análise do desempenho operacional e financeiro de dois empreendimentos construídos na cidade de Taboão da Serra, localizados lado a lado, e produzidos por duas modalidades do programa (Empresas x Entidades). No entanto, o empreendimento articulado pela entidade organizadora: o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), construído através de Empreitada Global, apresenta algumas similaridades com o empreendimento vizinho ao que se refere às estratégias de produção e de valorização do capital imobiliário. Diante disso, para complementar a análise da modalidade Entidades, a pesquisa avaliou os Condomínios Florestan Fernandes e José Maria Amaral, constituídos de fato por meio de autogestão direta. Nota-se com a aplicação desses métodos (fundamentados nos conceitos do valor do dinheiro no tempo), a reprodução de algumas práticas das grandes incorporadoras, inclusive na modalidade Entidades. Além disso, o desenho operacional do programa expõe os movimentos sociais às mudanças políticas econômicas e ao entendimento de técnicas financeiras complexas em função do longo prazo de maturação dos empreendimentos.

Palavras-Chave: MCMV. habitação de interesse social. viabilidade financeira. empreendimentos imobiliários. política pública.

Abstract

This research analyzes the production of social housing to low-income families in the program “Minha Casa, Minha Vida”. Based on the main economic-financial indexes used in real estate, the research reveals the changes in the behavior of civil construction market in the evaluation of the profitability of capital while applied in this segment. Based on case studies, the research obtained access to the overall financial schedule of the construction works as well as the Investment Composition Framework and the Summary of Enterprises Project, mandatory documents for contracting the units with CEF. In addition to the interviews with the agents involved, it was sought to elucidate the mechanisms for the expansion of real estate capital based on the understanding of the development of a technical financial viability. Initially, the proposal of this research was to compare the operational and financial performance of the two enterprises located in the city of Taboão da Serra, side by side, and produced from different modalities (Companies vs. Entities). However, the enterprise articulated for the organizing entity: the MTST, built through the “*Empreitada Global*”, presents some similarities with the neighboring enterprise as far as the strategies of production and valorization of the real estate capital are concerned. In view of this, to complement the analysis of the Entities modality, the survey evaluated the “*Florestan Fernandes*” and “*José Maria Amara*” Condominiums, constituted in fact through direct self-management. Notice with the application of these methods (based on the concepts of the time value of money), the reproduction of some practices of the great real estate developers, including the Entities modality. In addition, the operational design of the program exposes social movements to economic policy changes and the understanding of complex financial techniques as a function of the long-term maturity of ventures.

Key words: MCMV. housing social. financial interest. real state. public policy.

1. Introdução

O mercado da construção civil, especialmente as empresas incorporadoras¹ que atuam no ramo habitacional utilizam-se de investimentos a longo prazo em empreendimentos que implicam em desembolsos iniciais consideráveis. O ciclo de um empreendimento residencial numa incorporação tradicional² tem duração média de 3 a 4 anos se considerarmos o instante da compra do terreno até o momento da entrega das unidades aos futuros moradores.

Em meio às diversas oportunidades de negócios e em busca da otimização de seus recursos, empresários e investidores deste setor utilizam-se de técnicas do mercado de finanças para avaliar os riscos e as potencialidades de um empreendimento antes da tomada de decisão pela compra de determinado terreno. Essas decisões de investimentos, que envolvem retornos em longo prazo, são baseadas **no conceito do valor do dinheiro no tempo** e seguem procedimentos de análise e seleção a partir do fluxo de caixa do empreendimento, processo o qual possibilita que se estabeleça o **orçamento do custo do capital investido**.

O valor do dinheiro no tempo não se trata exatamente de um conceito novo, no entanto, corresponde ao princípio básico das finanças. Esse conceito se refere ao fato de que, um real hoje vale mais do que um real no futuro. Segundo consta (BERTOLO, s.d.), Benjamin Franklin (1706 - 1790) já detinha desse conhecimento quando instruiu cidades dos EUA a emprestarem recursos por ele cedido, carregados com a taxa de juros em vigor. Há três razões que legitimam a ideia do valor do dinheiro no tempo:

“Primeiro, dinheiro na mão hoje pode ser investido, rendendo juros, de modo que você terminará com mais dinheiro no futuro. Em segundo lugar, o poder de compra do dinheiro pode mudar no tempo devido à inflação. Finalmente, a receita esperada no futuro é, em geral, incerta.”
(BERTOLO, sine data)

No caso dos empreendimentos do MCMV, a composição do orçamento do custo do capital do empreendedor quando estimado para o segmento de baixa renda (Faixa 1 – 0 a 3 SM) segue algumas padronizações definidas pelas regras do programa, sendo alterados os riscos e as potencialidades associados ao capital investido (ALMEIDA, 2010) e em decorrência as estratégias de produção e de valorização do capital imobiliário pelas empresas construtoras e incorporadoras.

No segmento de baixa renda do PMCMV (Faixa 1), os recursos contratados com a CEF não são atualizados seguindo as oscilações do valor do dinheiro no tempo (a inflação, por exemplo) sendo o tempo de obra, um fator preponderante para as empresas construtoras que, ao medir seu rendimento mês a mês, se deparam com uma margem cada vez menor, isto porque, a receita não se altera (preço fechado) enquanto que, os custos continuam sendo inflacionados ao longo do tempo. Com a margem “comprometida”, porém, seguras em relação aos pagamentos (demanda fechada), as empresas construtoras criam estratégias para diminuir o tempo de valorização do seu capital, utilizando-se de baixo ou nenhum investimento, acordadas de antemão com fornecedores da cadeia produtiva da construção civil, alavancando a rentabilidade do capital próprio com a utilização dos fundos públicos como veremos. Vale observar que o MCMV - Faixa 1 estabelece um “mercado seguro”, já que a demanda é garantida pelo Poder Municipal e a venda segura.

¹ As empresas incorporadoras são aquelas que articulam o negócio imobiliário, cabendo às empresas construtoras, a responsabilidade apenas pela execução física da obra. Pode ocorrer, entretanto, da empresa construtora ser também incorporadora do empreendimento.

² Antes do programa federal, a maior parte dos investimentos do mercado imobiliário habitacional estava direcionada às classes médias e de alta renda.

2. Orçamento do Custo do Capital: por dentro do mercado imobiliário

O orçamento do custo do capital investido em empreendimentos imobiliários é denominado no mercado pela “Viabilidade Técnico e Financeira”. O desenvolvimento de uma viabilidade se constitui num processo bem delimitado dentro das empresas incorporadoras e envolve diversos departamentos: jurídicos, financeiros e técnicos, que **conjuntamente**, compõem o fluxo de caixa do empreendimento, “cuja análise é a espinha dorsal do estudo de viabilidade”. (TREVISAN, 2017, n.p)

“A primeira meta do estudo de viabilidade será converter o escopo do projeto em fluxo de caixa. Portanto, além de orçar cada item, será necessário conhecer a sua distribuição ao longo do tempo, apresentados em cronogramas físico-financeiros.” (TREVISAN, 2017, n.p.)

O processo de viabilização de um empreendimento se inicia no departamento intitulado, geralmente, de “Novos Negócios”. Como o próprio nome se apresenta é a área que busca novas oportunidades, área responsável pela captação de terrenos e da formação do *landbank*³ da empresa. É daí que surge o que chamamos de v_0 (v zero) ou viabilidade inicial. Exceto pelo custo do terreno, os valores inseridos nesse momento da análise como custos de obra, custos de incorporação, impostos, preço de venda e tantos outros, ainda são imprecisos⁴. A partir de um estudo de massa⁵, a v_0 pode ser considerada um “escopo da vida financeira” do empreendimento que permite visualizar, sem ainda lapidar os números, a potencialidade do negócio de acordo com os parâmetros econômico-financeiros pré-definidos pela empresa.

2.1. O Valor Presente Líquido (VPL)

O VPL ou Valor AVP é uma técnica sofisticada de análise de orçamento do capital e é o principal parâmetro financeiro para tomadas de decisões neste setor. A noção do dinheiro no tempo pode ser intuitiva para algumas pessoas sem a necessidade de modelos matemáticos, porém, o VPL permite computar **quanto** exatamente um real hoje é maior do que um real no futuro (BERTOLO, s.d.).

Após a distribuição das entradas e saídas de dinheiro na linha do tempo no fluxo (mês 1, mês 2, mês 3 e assim por diante), esse tipo de técnica se baseia na transferência para o tempo presente (ou para o futuro, como desejar) de todas as entradas e saídas de caixa esperadas utilizando-se de uma taxa especificada. Importante frisar que todas as entradas e saídas de caixa devem ser levadas (ou descontadas) no mesmo ponto do tempo antes de serem agregadas e analisadas. Para isso, utilizamos da seguinte fórmula:

$$V_{PL} = \sum_{n=1}^{n=N} \frac{Fc_t}{(1+i)^n} \quad (1)$$

Sendo: $Fc(t)$ = o fluxo de caixa no tempo n (receitas e despesas ou valores futuros (VF)); n = o prazo de análise do projeto (data) e; i = a taxa de desconto.

³ Se refere ao estoque de terrenos da empresa.

⁴ Depende um pouco do aquecimento do mercado e da urgência da tomada de decisão.

⁵ Consiste na determinação do projeto e na quantificação de unidades cabíveis no terreno a partir de estudos da lei de Zoneamento da área, do Uso e Ocupação do solo, Código de Obras, Plano Diretor e Memorial Descritivo do Loteamento.

O pesquisador pela POLI-USP, Mario de Almeida (2010), organizou o ciclo de investimentos de um empreendimento residencial, dividindo-o em quatro fases: “formatação”, “lançamento”, “construção” e “pós-implantação”. O desenvolvimento de uma viabilidade financeira voltada ao segmento econômico do PMCMV, ou seja, às Faixas 2 e 3, segue basicamente os mesmos moldes do processo de viabilização de uma incorporação tradicional como pode ser observado na figura abaixo (Figura 1).

Figura 1: Ciclo de Investimentos e Riscos dos Recursos Investidos (Faixas 2 e 3)



Fonte: Almeida (2010)

Podemos observar que os riscos ante a perspectiva do capital estão associados ao início do empreendimento, nas fases de definição do produto, haja vista os desembolsos necessários com a aquisição do terreno na fase de “formatação” e com despesas de publicidade e marketing na fase de “lançamento”, recursos estes que não contêm lastro, elevando o risco nesta fase. Nota-se ainda que, os retornos financeiros ocorrerão, em sua maior parte, apenas na última fase do ciclo (“pós-implantação”).

Ao comparar a mesma estrutura para empreendimentos voltados às famílias de baixa renda pelo PMCMV – Faixa 1 (Figura 2), os riscos associados ao projeto são alterados diante do formato do programa. À medida que a demanda é garantida pelo Poder Público e o terreno pode ser adquirido por meio de “Opção de Compra e Venda”⁶ ou até mesmo, através de doações dos Governos Municipais, a fase inicial traz poucos riscos e as atividades que competem à incorporadora são reduzidas, eliminando as fases de “lançamento” e de “pós-implantação” do empreendimento.

Figura 2: Ciclo de Investimentos e Riscos dos Recursos Investidos, para o MCMV, na Faixa – 1



Fonte: Almeida, 2010

⁶ Com o contrato de Opção de Compra e Venda do terreno, o incorporador não precisa fazer o pagamento diretamente ao proprietário de terra, sendo a CEF responsável pela liberação dos valores após a apresentação da escritura registrada.

Robson R., diretor financeiro no mercado imobiliário, atuou nos últimos anos na Construtora Cury. A Cury, de acordo com planilha disponibilizada pelo site da CEF, viabilizou 19.572 unidades pelo FAR⁷ (MCMV Empresas – Faixa 1) entre os anos de 2009 e 2014 e se encontra entre as quatro empresas de maior atuação neste setor.

O diretor esclarece que o desenho operacional do programa, aplicado à Faixa 1, aproxima a expectativa de margem bruta à margem líquida do empreendimento. O que isso quer dizer? Quando analisamos a viabilidade financeira de um projeto imobiliário, as informações distribuídas no fluxo de caixa, ao longo do tempo, são consolidadas numa alusão ao Demonstrativo de Resultados de Exercício (DRE), relatório contábil que sintetiza os resultados operacionais e não-operacionais de determinada empresa.

Figura 3: Exemplo de Demonstração de Resultados de Exercício (DRE)

	R\$ Mil	2007*	2008
Receita de Incorporação Imobiliária		456.583	1.245.733
Deduções da Receita Bruta			
Impostos incidentes sobre vendas		-33.065	-70.662
Descontos, abatimentos e devoluções		-23.954	-64.323
Receita Operacional Líquida		399.564	1.110.748
Custo dos Imóveis Vendidos		-253.398	-690.151
Lucro Bruto		146.166	420.597
Receitas (Despesas) Operacionais			
Despesas comerciais		-35.514	-93.235
Despesas gerais e administrativas		-120.956	-80.999
Honorários de administração		-2.518	-2.865
Outras receitas (despesas) operacionais, líquidas		24.375	14.715
Resultado em participação societária			-482
Lucro Operacional antes do Resultado Financeiro		11.553	257.731
Resultado Financeiro			
Despesas financeiras		-6.639	-18.027
Receitas financeiras		35.987	45.869
Receitas financeiras provenientes dos clientes por incorporação de imóveis		7.474	13.225
Lucro Antes do Imposto de Renda, da Contribuição Social e das Participações dos Administradores e de Acionistas Não-Controladores		48.375	298.798
Imposto de Renda e Contribuição Social			
Participação dos administradores		-23.461	-44.734
Participação dos acionistas, não-controladores		-1.812	-2.387
Participação dos acionistas, não-controladores		-830	-20.647
Lucro Líquido		22.272	231.030

Fonte: Shimbo (2010)

Como já apresentado na tese da Lucia Shimbo (2010), essa demonstração parte da Receita Bruta onde serão deduzidos impostos sobre as vendas resultando na Receita Operacional Líquida. Posteriormente, são deduzidos os custos operacionais chegando ao valor referente ao Lucro Bruto. Desse valor, são deduzidas as Despesas Operacionais que incluem: comercialização e marketing, despesas e taxas de administração em geral e tributos governamentais e taxas que resulta no Lucro Operacional que, após a dedução do Imposto de Renda (IR) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), finalmente, obtém-se o Lucro Líquido.

Nesse sentido, ao considerar o desenho do MCMV – Faixa 1, entre o Lucro Bruto e o Lucro Líquido incidem despesas inexistentes ao empreendedor que são relacionadas às vendas das unidades. Somado a isso, nesse segmento, com a desoneração fiscal de 7% para 1% no Regime Especial de Tributação (RET), pode-se concluir que, a diferença entre essas duas margens (LB e LL) é menor se comparado ao resultado de unidades direcionadas ao segmento econômico e de alta renda.

“É aí que eu acho que está a grande diferença e a simplicidade do projeto, você simplesmente executa a obra, por isso que a caixa na verdade ela fecha esse contrato de construção com a construtora. Hoje, toda incorporadora tem sua construtora, a incorporadora está por trás, mas quem acaba fechando o contrato de construção com a caixa é a construtora. E aí,

⁷ A Faixa 1 do PMCMV é quase totalmente subsidiada ao utilizar o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) em empreendimentos viabilizados pelas empresas privadas (Empresas – FAR) e o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) no caso de empreendimentos viabilizados pelas entidades sem fins lucrativos (Entidades – FDS).

ela executa a obra e recebe por medição. Simples assim, ela não tem interação nenhuma com o cliente, não sabe quem serão os clientes e isso traz um benefício pra quem faz que é, você não precisa vender, você não precisa repassar essa carteira pro banco, você não tem aquele momento de cobrança do cliente, emitir boletos para o cliente pagar, você não tem plantão de vendas, corretor, você não tem toda essa estrutura de uma incorporação tradicional. Eu simplesmente estou prestando serviço para o governo como se eu estivesse fazendo o viaduto e fui contratado pra fazer, então eu vou construindo.”⁸

Como sabemos as unidades Faixa 1 não são comercializadas. A receita, neste segmento, é liberada em até 30 dias após as medições de obra realizadas mensalmente pela CEF. Estes valores são compostos, além do custo efetivo da construção, pelo valor atribuído ao BDI, Benefícios e Despesas Indiretas. A composição do BDI, além de despesas, compreende também, a margem de lucro do empreendimento.

O que eu quero dizer com isso? Ao contrário do fluxo de caixa de empreendimentos convencionais onde a receita incide em sua maior parte apenas no final da obra, no que se refere ao MCMV – Faixa 1, ao pagar certa % do cronograma físico da obra mês a mês à construtora, a CEF também está pagando parte do lucro da empresa no mesmo período, isto é, mensalmente.

Outra diferença básica que influencia no desenvolvimento da viabilidade financeira nessa estrutura é o fato de que, o valor acordado com a CEF não considera as oscilações do dinheiro no tempo. Ao longo da vida útil de um empreendimento, no seu monitoramento, ou seja, na certificação de que os valores orçados estão sendo realizados como planejado, as receitas e despesas são atualizadas mensalmente pelo INCC (Índice Nacional da Construção Civil), índice inflacionário que mede as oscilações dos preços de materiais da construção civil. No caso dos empreendimentos MCMV Faixa – 1, o fluxo de caixa não é atualizado pela inflação ou qualquer outra taxa, pois os valores acordados no mês da contratação das unidades com a CEF são os “mesmos”, independentemente, do momento em que serão liberados.

Porém, como afirmamos, um real hoje é maior do que um real amanhã, assim, ao considerar o valor do dinheiro no tempo, o valor dessas unidades se distancia (ou seja, diminui) do valor original contratado (no mês 0) a medida que o seu recebimento se dará no futuro e o fluxo induzido pelo programa é estático. O preço “real” das unidades está associado ao tempo de execução do empreendimento, isto porque o recebimento está atrelado ao cronograma físico da obra, por isso, ao desenhar o ciclo de investimentos no segmento Faixa 1, o pesquisador da POLI-USP, na Figura 2, aponta alto risco ao empreendedor no “ciclo de construção”.

Apesar de primeiramente parecer desapontador para o incorporador a deterioração do preço e o alto risco do capital investido no decorrer da obra das unidades no segmento de baixa renda, ao debruçar-nos um pouco mais sobre os índices financeiros relevantes para o mercado imobiliário, nos deparamos com o ROI.

2.2. O Retorno Sobre o Investimento (ROI)

“Há, entretanto na construção civil, uma característica que diminui ligeiramente o efeito compensador para o sistema, no seu conjunto, de sua superior taxa de lucro: o tempo de giro do capital. Esquemáticamente, capitais produzem lucros reais (não os aparentes) maiores se seu tempo de giro for menor, supondo-se composições orgânicas semelhantes.” (FERRO, 2006, [1972], p. 100)

⁸ Robson R., ex-diretor financeiro da Construtora Cury.

O ROI (Retorno sobre o Investimento) é um conceito matemático utilizado para medir os rendimentos obtidos sobre o capital aplicado pelo investidor, ou seja, mede quantas vezes o valor investido retorna ao empreendedor: ROI é igual ao lucro operacional (numerador) dividido pelo investimento (denominador).

Como vimos anteriormente, ao contrário de uma incorporação tradicional, em que grande parte dos recursos é auferida no final do processo (depois de 3 anos em média), numa incorporação do Faixa – 1 do PMCMV, o lucro correspondente ao serviço executado é pago mensalmente e garantido de antemão. Segundo o ex-diretor da Cury, uma empresa que investe constantemente no Faixa 1, pode chegar a operar com o ROI absurdamente maior que uma empresa que possui uma rentabilidade bem acima do mercado em geral, uma vez que, um empreendimento pode pagar o outro reduzindo a necessidade de aporte de capital próprio.

“Então, esse é o grande segredo da empresa que trabalha o Faixa 1. É um negócio muito rápido⁹, então você tem uma margem muito baixa, mas você tem giro e alavancagem¹⁰ também, giro muito rápido e alavancagem muito baixa, então isso faz com que você tem o ROI muito alto. Todo mundo olha o Faixa 1 e torce o nariz: “ah, essa margem é uma porcaria”, mas se você fizer a simulação de uma empresa que vai viver só de Faixa 1, ela tem o ROI equivalente a uma Eztec que costuma ter margem líquida de 50%. Ela tem uma margem líquida de 50% mas como está a margem da Eztec? Lança, vende, constrói e recebe tudo no final, isso quando não securitiza¹¹ o cliente, manda ele pagar em tabela longa. Então ele tem esse giro da Eztec 50 vezes maior, só que a margem dela é 50 vezes de quem faz Faixa 1, então tem essa pegadinha.”

A Eztec Empreendimentos e Participações S/A se destaca com a maior lucratividade do setor entre as grandes incorporadoras com capital aberto na Bovespa. A incorporadora concentra suas operações na Região Metropolitana de São Paulo entre as classes média e alta. Mesmo diante da queda do mercado nos últimos anos (2016 - 2017), a empresa mantém o resultado entre 40% e 50% de margem líquida.

Acontece que, o DRE de uma empresa leva em consideração os valores a receber (VF), o que não significa que os números apresentados como margem são disponibilidades de caixa. Nesse segmento (média e alta renda), pelo menos, 95% das vendas são efetuadas na tabela longa, isto é, a empresa recebe durante a obra apenas 20%¹² do valor total das unidades vendidas, dividido entre 24 e 30 meses, e o restante (80%) incide apenas no momento do repasse, quando o empreendimento já está pronto (e isso, se todas as unidades estiverem vendidas e não houver distratos).

No entanto, uma empresa que investe constantemente no Faixa 1, como foi o caso da Cury, pode alcançar a mesma rentabilidade ao analisar o lucro sobre o capital aplicado

⁹ Os empreendimentos Faixa 1 têm em média uma duração de 15 a 18 meses.

¹⁰ No mercado imobiliário, a fórmula do ROI é utilizada de uma forma mais expandida ao considerar a alavancagem financeira, técnica usada para aumentar a rentabilidade através do endividamento ao utilizar capital de terceiros (empréstimos, juros e dividendos de ações são os mais comuns). Em alguns casos, pode compensar pagar juros de empréstimos do que recorrer ao capital próprio da empresa; o empréstimo serviria assim como uma alavanca.

¹¹ A securitização corresponde à transformação do crédito a receber em títulos negociáveis de renda fixa no mercado financeiro. Segundo Luciana Royer, a securitização em si é feita por inúmeras formas, sendo a securitização de recebíveis apenas uma delas, “o que a securitização imobiliária faz é justamente ligar o mercado de títulos ao mercado imobiliário” (ROYER, 2009, p. 107).

¹² Geralmente, este é o valor de tabela: 5% dividido nos primeiros 4 meses (valores de “entrada”); 15% dividido no período de obras, 5% no mês da entrega do empreendimento (parcela das “chaves” que praticamente coincide com o mês de financiamento) e 75% do valor total no financiamento com o banco.

(ROI) de uma empresa que tem um lucro muito superior como no caso Eztec. Isto porque, no Faixa 1, a empresa necessita de pouco investimento e o valor retorna no mês seguinte (maior giro) e com lucro. Em certo momento, a empresa começa a trabalhar apenas com o dinheiro público aumentando seu capital próprio em um curto espaço de tempo.

No segmento de baixa renda (Faixa 1), a margem do incorporador é fixa e tende a diminuir à medida que o preço das unidades não acompanha o custo dos materiais de construção civil. Contudo, como veremos a seguir, o giro do ativo, o qual indica a eficiência com que a empresa transforma ativo (mercadoria/serviço) em capital de giro (dinheiro líquido) tende a aumentar, visto que o estoque da empresa necessariamente tende a diminuir uma vez que as “vendas” das unidades já estão comprometidas com a CEF e não há preocupações em relação à possíveis distratos e inadimplências.

Há outros métodos de análise de orçamento, alguns mais simples, como o período de payback, porém abordaremos alguns desses principais índices no decorrer da análise dos estudos de caso no intuito de não exaurir o assunto ao utilizar uma linguagem técnica financeira. O VPL e o ROI, juntamente com a TIR¹³, são seguramente, os índices mais utilizados na análise gerencial de investimentos pelas grandes incorporadoras.

Por fim, o que se demonstrou é que, ao contrário do que muitas vezes se difunde tanto no meio do mercado quanto na academia, a construção de unidades MCMV - Faixa 1, apesar de uma lucratividade aparentemente baixa, é extremamente interessante pela escala que a produção alcança na rentabilidade mensurada pelo ROI (lucratividade tempo). Vale registrar que, esse diferencial só é possível por tratar-se de um investimento seguro com um retorno rápido e garantido, de dinheiro público.

3. Estudos de Caso em Taboão da Serra: análise de fluxos

Tabela 1: Quadro de Informações dos empreendimentos

Quadro de Informações Gerais		
Empreendimento:	Ipê e Jequitibá - Empresas FAR	João Cândido A e B - Entidades FDS
Fase de contratação	MCMV - Fase I	MCMV - Fase II
Empresa Construtora	Gecon Construtora	Esecon Construtora
Modalidade	Aquisição de terreno e construção	Empreitada Global (construção)
Data da Contratação	dez/10	abr/13
Valor do Financiamento	R\$ 8.320.000,00	R\$ 29.153.780,00
Valor de Contrapartida	-	R\$ 10.152.940,20
Projeto Arquitetônico	8 torres de 5 pavimentos (térreo + 4), sendo 4 apartamentos por andar	6 torres de 8 pavimentos, sendo 8 apartamentos por andar. (Elevador em todas as torres)
Número de Unidades	160	384
Área dos Apartamentos (tipologia)	47,38m ² (2 dormitórios)	56m ² (2 dorm.) e 63m ² (3 dorm.)
Edifícios Complementares	Salão de festas com 49m ² (um em cada empreendimento)	Centro Comunitário (um em cada empreendimento)
Sistema Construtivo	Alvenaria estrutural (bloco de concreto)	Concreto monolítico estrutural adensável
Situação	Entregue em dez/11	Entregues em set/14 (A) e jan/2015 (B)

Fonte: Elaboração própria

3.1. Condomínios Ipê e Jequitibá (Empresas – FAR)

A construtora Geccom, originária da cidade de Bauru e indicada¹⁴ pela CEF à Secretaria Municipal de Taboão da Serra chegou a executar 1.739 unidades pelo PMCMV, todas no Estado de São Paulo.

¹³ A Taxa Interna de Retorno também é muito utilizada ao medir o valor do dinheiro no tempo. É definida como a taxa que iguala o VPL das entradas de caixa ao investimento inicial. Há muitas contradições referentes à avaliação dessa taxa, mas basicamente, a TIR assume que todos os fluxos de caixa do projeto podem ser reinvestidos pela mesma taxa de retorno, mesmo em casos de alta rentabilidade que possivelmente não poderão servir de parâmetro.

¹⁴ Segundo entrevista com a ex-secretária de habitação de Taboão da Serra, Angela Amaral, a escolha da construtora se deu através de indicações feitas pelas CEF, “a primeira que topou, nós fechamos”.

Os condomínios Ipê e Jequitibá da modalidade Empresas - FAR, contratados na Fase 1, tiveram orçamentos que atingiram o exato patamar de R\$ 52.000, valor máximo por unidade quando do lançamento do programa. Os custos de empreendimentos executados com recursos da União não podem ultrapassar o limite máximo estabelecido pela Caixa com base no Sistema Nacional de Pesquisas de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI)¹⁵.

A partir de entrevistas com a empresa construtora firmada pelo MTST¹⁶, nos empreendimentos João Cândido A e B (Entidades – FDS), que iremos analisar adiante, e a partir de planilhas com orçamentos e custos reais disponibilizadas pela mesma, constatou-se que as construtoras seguem o formulário de custos da CEF apenas para desempenhar o papel burocrático exigido, não necessariamente utilizando-o para o monitoramento do orçamento do custo do capital.

Segundo o cronograma global, a obra foi finalizada em 12 meses¹⁷. A inflação nesse período (dez/2010 a dez/2011) foi de 7,64% a.a. Em seu orçamento, a empresa previa um BDI de 20,80% sobre a construção global, o que inclui os blocos habitacionais e a infraestrutura externa (viela localizada entre os dois condomínios).

Na planilha de composição de investimentos fornecida pela Caixa, o valor do BDI não está detalhado, assim, partindo dos custos administrativos dos condomínios João Cândido (Entidades – FDS), empreendimento gerido pelo MTST e no qual tivemos acesso às planilhas da construtora contratada, as despesas administrativas recaem em 6% do custo de obra, que somado aos impostos, totalizam 7%. Utilizando-se desse parâmetro e considerando o custo de obra dos Condomínios Ipê e Jequitibá (Empresas – FAR) no valor total de R\$ 6.303.801,41, podemos supor, partindo do BDI, um lucro líquido aproximado de R\$ 869.924,60 (13,8%).

Contratados na primeira fase do programa, não houve atrasos no pagamento. Segundo Robson R., ex-diretor financeiro da construtora Cury, na intenção de diminuir a necessidade de capital próprio, as incorporadoras procuram atuar com fornecedores confiáveis, que têm capital de giro, “que não quebrem no meio do caminho” e que possibilitam o pagamento à prazo dos serviços executados.

“Para cada projeto são até indicadores perigosos de você olhar, é muito bom você olhar um ROI de uma empresa que vive só de Faixa 1 e tem empresas que não costumam nem ter essa exposição inicial, você tem esse giro do seu estoque né, você contrata o empreiteiro, compra o cimento, compra o concreto e fala pra todo mundo: vou te pagar só daqui 30 dias ou então você executa um mês de obra teoricamente sem desembolso financeiro e quando você vai desembolsar pra pagar, a caixa econômica imediatamente paga, nem sempre você consegue tá? eu não modelaria assim, dá pra modelar mais conservador, se for a ideia da sua empresa, 2 a 3 meses de exposição sendo bem conservador, e aí, da pra calcular até a TIR, mas ai fica uma TIR enorme¹⁸ mesmo.”

¹⁵ Banco de dados dos insumos da construção civil que são fomentados pelas pesquisas de preços realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

¹⁶ Não foram possíveis entrevistas com a construtora Geccon (Empresas – FAR) pois a mesma encerrou suas atividades em 2013.

¹⁷ Para a construção dos Condomínios Ipê e Jequitibá (Empresas – FAR) foi utilizada a alvenaria estrutural com blocos de concreto armado, tecnologia usual no mercado da construção civil, sobretudo, em conjuntos habitacionais.

¹⁸ Isso se dá pela baixa exposição de capital próprio se comparado ao elevado retorno do investimento, o que configura numa taxa irreal que não deverá ser utilizada como parâmetro pelas grandes incorporadoras nem mesmo nos espaços agressivos do mercado financeiro.

As tabelas que se seguem representam cenários hipotéticos da utilização de recursos da empresa na construção dos condomínios Ipê e Jequitibá (Empresas – FAR). A partir do cronograma físico-financeiro, foram formulados dois cenários de exposição de caixa: 2 e 3 meses. Esses cenários se baseiam nas estratégias das grandes incorporadoras relatadas acima tendo em vista um cenário conservador.

Para o desenvolvimento desse fluxo, os recebimentos foram atualizados mês a mês (Receita AVP) ao utilizar como taxa de desconto¹⁹, a Taxa Selic somada à inflação no período. Após descontados os fluxos, a partir do BDI esperado, calculamos o lucro líquido e os índices de rentabilidade: o ROI e o payback.

Tabela 2: Orçamento Ipê e Jequitibá (Exposição de caixa: 3 meses)

	mês	Cronograma	Receita	Receita AVP	BDI	1% taxa	Caixa	Lucro Líquido
mês 0	dez/10	0,00%					- 349.230,60	
mês 1	jan/11	5,54%	349.230,60	R\$ 345.006,00	R\$ 71.761,25	R\$ 3.450,06	- 433.803,63	R\$ 47.610,83
mês 2	fev/11	2,48%	156.334,27	R\$ 154.412,61	R\$ 32.117,82	R\$ 1.544,13	- 1.238.830,63	R\$ 21.308,94
mês 3	mar/11	13,28%	837.144,83	R\$ 826.137,37	R\$ 171.836,57	R\$ 8.261,37	- 1.031.217,04	R\$ 114.006,96
mês 4	abr/11	16,10%	1.014.912,03	R\$ 998.142,24	R\$ 207.613,59	R\$ 9.981,42	- 916.475,23	R\$ 137.743,63
mês 5	mai/11	9,01%	567.972,51	R\$ 551.643,31	R\$ 114.741,81	R\$ 5.516,43	- 775.979,86	R\$ 76.126,78
mês 6	jun/11	10,97%	691.527,01	R\$ 675.458,53	R\$ 140.495,37	R\$ 6.754,59	- 647.007,23	R\$ 93.213,28
mês 7	jul/11	9,96%	627.858,62	R\$ 620.060,74	R\$ 128.972,63	R\$ 6.200,61	- 559.375,95	R\$ 85.568,38
mês 8	ago/11	6,76%	426.136,98	R\$ 421.307,11	R\$ 87.631,88	R\$ 4.213,07	- 500.121,37	R\$ 58.140,38
mês 9	set/11	4,57%	288.083,72	R\$ 284.874,89	R\$ 59.253,98	R\$ 2.848,75	- 422.802,78	R\$ 39.312,74
mês 10	out/11	5,98%	376.967,32	R\$ 372.685,54	R\$ 77.518,59	R\$ 3.726,86	- 289.558,77	R\$ 51.430,60
mês 11	nov/11	10,29%	648.661,17	R\$ 639.634,64	R\$ 133.044,01	R\$ 6.396,35	- 224.014,46	R\$ 88.269,58
mês 12	dez/11	5,06%	318.972,35	R\$ 315.116,90	R\$ 65.544,31	R\$ 3.151,17		R\$ 43.486,13
Total			6.303.801,41	6.204.479,88	1.290.531,82			R\$ 856.218,22
* Taxa Selic + INCC-M			BDI (lucro líquido)	13,58%				
			ROI	104,17%				
			Payback	12 meses				

Fonte: Elaboração própria (Excel)

Tabela 3: Orçamento Ipê e Jequitibá (Exposição de caixa: 2 meses)

	mês	Cronograma	Receita	Receita VP	BDI	1% taxa	Caixa	Lucro Líquido
mês 0	dez/10	0,00%					- 349.230,60	
mês 1	jan/11	5,54%	349.230,60	R\$ 345.006,00	R\$ 71.761,25	R\$ 3.450,06	- 433.803,63	R\$ 47.610,83
mês 2	fev/11	2,48%	156.334,27	R\$ 154.412,61	R\$ 32.117,82	R\$ 1.544,13	- 401.685,80	R\$ 21.308,94
mês 3	mar/11	13,28%	837.144,83	R\$ 826.137,37	R\$ 171.836,57	R\$ 8.261,37	- 229.849,23	R\$ 114.006,96
mês 4	abr/11	16,10%	1.014.912,03	R\$ 998.142,24	R\$ 207.613,59	R\$ 9.981,42	- 22.235,64	R\$ 137.743,63
mês 5	mai/11	9,01%	567.972,51	R\$ 551.643,31	R\$ 114.741,81	R\$ 5.516,43	92.506,17	R\$ 76.126,78
mês 6	jun/11	10,97%	691.527,01	R\$ 675.458,53	R\$ 140.495,37	R\$ 6.754,59	233.001,54	R\$ 93.213,28
mês 7	jul/11	9,96%	627.858,62	R\$ 620.060,74	R\$ 128.972,63	R\$ 6.200,61	361.974,17	R\$ 85.568,38
mês 8	ago/11	6,76%	426.136,98	R\$ 421.307,11	R\$ 87.631,88	R\$ 4.213,07	449.606,05	R\$ 58.140,38
mês 9	set/11	4,57%	288.083,72	R\$ 284.874,89	R\$ 59.253,98	R\$ 2.848,75	508.860,03	R\$ 39.312,74
mês 10	out/11	5,98%	376.967,32	R\$ 372.685,54	R\$ 77.518,59	R\$ 3.726,86	586.378,62	R\$ 51.430,60
mês 11	nov/11	10,29%	648.661,17	R\$ 639.634,64	R\$ 133.044,01	R\$ 6.396,35	719.422,63	R\$ 88.269,58
mês 12	dez/11	5,06%	318.972,35	R\$ 315.116,90	R\$ 65.544,31	R\$ 3.151,17	784.966,94	R\$ 43.486,13
Total			6.303.801,41	6.204.479,88	1.290.531,82			R\$ 856.218,22
* Taxa Selic + INCC-M			BDI (lucro líquido)	13,58%				
			ROI	321,28%				
			Payback	4 meses				

Fonte: Elaboração própria (Excel)

As tabelas acima demonstram que ao considerar a viabilidade do empreendimento de forma isolada, a margem (BDI), apesar de “baixa”, pouco se altera (13,58%) se considerarmos a expectativa da empresa construtora (13,8%). Isso se dá justamente pela agilidade da obra (mais de 50% da construção em seis meses conforme cronograma) em função do valor do dinheiro no tempo.

Ao considerar a exposição máxima da empresa no terceiro mês (Tabela 2 – R\$ 1.238.830,63), podemos observar que o capital investido retorna 100% para o

¹⁹ O processo pelo qual os fluxos de caixa futuros são ajustados para valores presentes se chama *desconto*. De todas as incógnitas da fórmula do VPL, a mais complicada de se estabelecer, definitivamente, é a taxa de desconto. Esta taxa pode refletir fatores como a inflação, o custo do capital da empresa ou de oportunidade (meta), etc. A taxa de desconto mede o risco do negócio. Não necessariamente o risco é considerado um componente negativo para os investidores, e em muitos casos, quanto maior o risco, maior é a probabilidade de ganho. A questão central para avaliação econômica é como medir esse risco. Além de ser complexa de se calcular, esta taxa é mutável ao longo do tempo. A taxa de desconto mais fácil de se compreender é a inflação, pois ela afeta a todos (TREVISAN, 2017). No mercado imobiliário, além do índice inflacionário (INCC), a taxa básica de juros, a Taxa Selic, é muito utilizada pois representaria a taxa livre de risco da economia ao ser referência na formação de juros de títulos do governo. (utilizamos desta formação nos estudos de caso)

empreendedor como nos indica o ROI (104,17%). Este investimento, no entanto, nesse cenário, retorna apenas no final da obra como aponta o payback = 12 meses, técnica que mede o período de retorno do investimento total, ou seja, em que momento o investimento será coberto pelas entradas de caixa. Esse cenário faz valer a declaração de algumas empresas de que o Faixa 1 “só serve para a gasolina”²⁰, pois apesar da margem não se alterar muito no cenário econômico que este empreendimento ocorreu (sem atrasos de pagamentos), ao investir até o terceiro mês de obra, a empresa só consegue apalpar seus resultados no final do projeto e aquém da expectativa inicial de lucro em vista da desvalorização do dinheiro no tempo.

No entanto, quando da exposição de caixa no segundo mês (Tabela 3 – R\$ 433.803,63), o capital investido, que é menor, retorna em tempo menor (payback = 4 meses), assim, a empresa começa a produzir, utilizando-se apenas de recursos públicos, a partir do 5º mês de obra. Ainda, como podemos observar, o lucro total do empreendimento, apesar de ser o mesmo (13,58%), ao diminuir seu investimento inicial, a empresa consegue triplicar seu capital próprio (ROI = 321,28%).

“Quando você olha um projeto é assim, mas quando você olha uma empresa, um paga o outro né, então pensa uma empresa constituída de Faixa 1, eu vou contratar um Faixa 1 esse mês, em agosto, outro em setembro, outubro, imagina que eu fosse uma máquina de contratar Faixa 1, eu só vou ter exposição no primeiro né, e olhe lá, no primeiro projeto, no primeiro mês, o segundo você já começa²¹ a trabalhar. Então quando você olha a empresa, a soma de projetos de Faixa 1, essa empresa tem um ROI absurdo”

Anteriormente às obras de Taboão da Serra, a construtora Gecon havia contratado outras quatro obras num intervalo médio de 4 meses cada. Nessa perspectiva, nos Condomínios Ipê e Jequitibá (Empresas – FAR), provavelmente, não houve a necessidade de aporte de recursos próprios por parte da empresa construtora haja vista que a empresa²² já estaria operando nessa modalidade há cerca de um ano.

Ou seja, a garantia de recebimento de financiamento público é, de fato, um elemento de alavancagem fenomenal para as empresas que, ao contrário do que o senso-comum deixa crer, saem ganhando quanto mais empreendimentos fizerem. Vale observar que, o termo “alavancagem financeira” quando da utilização de capital de terceiros para alavancar o capital próprio, nada mais é do que o nível de endividamento na maximização do retorno do capital investido. No caso do Faixa 1, o nível de endividamento da construtora é igual a zero. Isso explica, em certo aspecto, o “boom” construtivo neste segmento, o que não é, a rigor, um fenômeno negativo. Se o objetivo do governo era alavancar uma produção maciça de moradias, a garantia de retorno dada pelos fundos públicos garante isso, e o sucesso desse objetivo. Resta que o programa, essencialmente de financiamento, não acompanhou os efeitos no território e na construção dessa velocidade, em especial em dois aspectos: 1) a qualidade da construção, que recebeu no início pouca atenção e, quando verificada a necessidade de melhoras, deixou o programa à reboque, tentando melhorar a cada atualização com medidas paliativas e, 2) a questão fundiária, a cargo dos municípios, mas não regulada suficientemente pelo programa, o que gerou um descontrole dos preços, exacerbando o modelo urbano de expansão periférica (FERREIRA, 2015).

²⁰ Expressão extraída da tese de José Baravelli (2014).

²¹ Ou seja, o dinheiro começa a trabalhar.

²² Não se sabe exatamente os motivos no qual a empresa encerrou suas atividades. A construtora não chegou a decretar falência. Segundo consta em reportagens e a partir de informações de ex-funcionários, a empresa acumula ações judiciais, incluindo falhas de administração no MCMV e atrasos de salários.

3.2. Condomínios João Cândido A e B (Entidades – FDS)

A Esecon Construtora e Incorporadora contratada pelo MTST para o empreendimento na modalidade Entidades – FDS, desde sua origem (há 30 anos) até o começo da década passada, atuava exclusivamente para o segmento de alto padrão. Em busca de novos segmentos no campo da engenharia civil e insatisfeitos com a demanda de serviços exigidos por esse setor, a construtora, após a entrega de seu último edifício em 2002, resolveu direcionar suas atividades ao setor industrial. Segundo o engenheiro-sócio, havia uma vontade de fazer “engenharia de verdade”²³.

“Hoje em dia, o cara vem ver um apartamento, tem o marido, a mulher, o arquiteto e o decorador, vem com quatro ver apartamento, né, um atendimento danado pra isso. Tudo bem que as empresas hoje se estruturaram pra isso, fazem esse atendimento e cobram por isso, acaba sendo que tem mais um negócio dentro do negócio. Eu não tenho esse perfil, pra mim qualquer alteração que tinha era muito complicado, tinha 40 apartamentos no prédio, eram 40 obras, eu tinha que mudar o jeito de atender.”²⁴

O interesse pelo PMCMV surgiu em 2012 após convite do Secretário de Habitação da Prefeitura de Embu das Artes. Em reunião, na presença do superintendente da CEF, os empresários foram convencidos à medida que o formato do programa garantia a produção em escala e os órgãos públicos contribuiriam na agilidade da viabilização das unidades ao auxiliar na certificação do Geric²⁵ e no caso da prefeitura: acesso à terra, formulação e aprovação dos projetos. Até então a adesão ao programa não era cogitada devido à desconfiança em trabalhar com o setor público: “mudou muito nossa opinião aquele dia”.

“Chamaram a gente, senti interesse, e minha questão era essa, queria obra que fosse rápida, obra que fosse bem planejada e construída como uma indústria, sem interferência de cliente, de qualquer outra coisa, focado naquilo, vamos fazer, pá... E eles também queriam isso... Eu falei: “Pô, ótimo, vamos fazer.”

Quando eu entrei nisso aqui, eu vinha da parte do alto padrão, pra vender era trabalhoso pra caramba, atendimento trabalhoso, então fui pra indústria não tinha nada disso, o MCMV começou igual indústria, então você fala tem uma margem menor, mas eu posso fazer mais, sem ter que me estruturar”

A construtora conta com quatro empreendimentos entregues em Embu das Artes pelo MCMV Empresas e o João Cândido A e B (Entidades – FDS). Todos estes direcionados à população de baixa renda (0 a 3 SM). Há outros projetos em andamento juntamente com o MTST e mais dois empreendimentos, em Santo André e Guarulhos, que visam atingir o segmento econômico, nova aposta pela empresa após decisão tomada em consequência dos diversos atrasos nos pagamentos nos últimos dois anos, e ainda, segundo o sócio, pelas dificuldades ao trabalhar com os órgãos responsáveis pela implantação da infraestrutura, principalmente na modalidade Empresas, ao alegar parcialidade na atuação da prefeitura da cidade que atuou: “Porque na prefeitura como é que o diretor de obras, secretário da habitação, vai chegar na Eletropaulo e arrumar briga com eles? Eles são parceiros.”

Percebe-se aqui que, embora a produção na Faixa 1 seja interessante financeiramente pela garantia de recebimento e a perspectiva de um alto ROI, as questões

²³ Se referindo à produção em escala.

²⁴ Entrevista concedida em 22/06/2017.

²⁵ Processo de análise de risco da CEF, obrigatório às empresas construtoras.

administrativas, burocráticas e políticas são muitas vezes capazes de anular tais vantagens, na tradição de insegurança dos contratos com órgãos públicos.

Segundo o engenheiro, mesmo no Entidades, a empresa se interessa em dar continuidade ao processo pelo único fato de ser o MTST a entidade organizadora responsável. A forma de atuação da entidade acrescida da responsabilidade em operar o programa contribui com a agilidade dos recebimentos e com a redução de obrigações (despesas) por parte da empresa contratada. Importante observar que, o MTST, apesar da postura contrária em estabelecer vínculos institucionais, garante, ao mesmo tempo, esse tipo de “exclusividade” por parte de uma empresa privada, por ser um movimento que cumpre suas promessas de pagamento e agiliza os processos com os órgãos responsáveis ao pressioná-los em grandes mobilizações.

As práticas de mercado que ativam o desenho operacional do programa implicam diretamente na reconfiguração da atuação de movimentos sociais urbanos uma vez que, ao assumirem o papel de viabilizar toda a cadeia de produção do empreendimento, novas atribuições são criadas e acumuladas ao longo do processo e no qual envolvem negociações constantes e complexas por parte dos movimentos sociais e a depender de cada contexto (CAMARGO, 2016).

De fato, há hoje empreendimentos de entidades, em todo o Brasil, que superam as 2 mil unidades, correspondentes portanto aos maiores empreendimentos empresariais. Nesse sentido, há uma mudança clara na natureza da atuação de alguns movimentos de moradia, que se tornaram uma espécie de modalidade alternativa de empreendedorismo, em que não há, no fim, uma empresa com fins lucrativos (embora possa haver como subcontratadas), mas a realização dos objetivos práticos dos movimentos, de aquisição de moradia.

Segundo pesquisa (CAMARGO, 2016), empreendimentos constituídos nesta modalidade têm se viabilizado passando por “excepcionalidades”, “autorizadas uma a uma”, sustentados pela relação de base construída entre movimentos sociais e algumas gestões municipais. “As excepcionalizações, em geral, serão transformadas em contrapartidas financeiras e físicas (de trabalho em mutirão) bastante altas e custarão diretamente às famílias beneficiárias.” (CAMARGO, 2016, p. 253)

Além do mais, o MTST possui um banco de terras que, teoricamente, melhoraria o capital de giro da construtora Esecon e possibilitaria a produção em escala ao considerar as quase 5.000 unidades somadas dos condomínios Chico Mendes e Copa do Povo e Laguna (em Taboão): “fora os terrenos que ele tem, tudo bem localizado, os terrenos dele são tudo Faixa 2, terrenos de 20.000 m², 30.000 m², tudo grande.”²⁶

Diante do número de unidades no *pipeline*²⁷ da entidade, a empresa construtora resolveu investir em imobilizado²⁸ ao testar uma nova tecnologia na construção dos Condomínios João Cândido (Entidades – FDS) e na expectativa da viabilização dos Condomínios Chico Mendes logo em seguida, o que não ocorreu.

A tecnologia denominada como “fábrica de lajes” tem o aumento da produtividade pela transferência do trabalho do canteiro de obras para a usina de pré-fabricação. Essa técnica permite a concretagem das lajes e paredes “in loco”, porém não dispensa o tempo de cura e os processos de montagem, escoramento e desfôrma (BARAVELLI, 2013).

²⁶ Engenheiro da Esecon, em entrevista concedida.

²⁷ Refere-se ao pipeline de vendas ou o “funil de vendas”, termo utilizado pelo mercado imobiliário em referência às possibilidades de negócios futuros. A aquisição de terreno, por exemplo, cumpre uma etapa significativa no funil de vendas.

²⁸ O ativo imobilizado de uma empresa é formado por bens materiais tangíveis, destinados à manutenção de suas atividades, como: edifícios, máquinas, terrenos, veículos, móveis, computadores, etc.

Ao contrário de empresas de grande porte do mercado imobiliário, a Esecon não possui uma quantidade significativa de investimentos habitacionais que possibilita a mudança de logística da mão de obra ou a continuidade da aplicação da tecnologia enquanto aguarda os trâmites na CEF. Com o atraso na contratação das unidades do Chico Mendes, que se estende até os dias de hoje, a equipe foi desmobilizada e a empresa não pretende aplicar a tecnologia desenvolvida nos projetos futuros.

Segundo Baravelli (2013), grandes incorporadores que investiram nessa tecnologia, como é o caso da construtora Cury, acabaram por optar em desmobilizar seu capital ao mantê-lo ocioso, primeiro, porque a produção de lajes dificultava atrair novos clientes e segundo, subempreiteiras se especializaram na tecnologia sendo mais barato contratá-las.²⁹

Conforme o engenheiro da Esecon, a alvenaria estrutural, habilidade tradicional dos operários da construção civil, garante a eficiência do processo produtivo ao impactar diretamente no valor do capital no tempo e na escolha das estratégias da empresa em detrimento da continuidade dos investimentos na nova tecnologia.

“Até ali a gente estava satisfeito porque imaginava isso, pegava esses R\$ 96 mil e já colocava BDI de 20%, o sonho de consumo de tudo quanto é construtora, né? mais uma viradinha, mais uma maturidade nossa, a gente ia encaixar esse negócio, a gente já estava desenvolvendo, impor outras tecnologias nossa. Hoje, as fôrmas estão paradas. Não vale a pena. Nós usamos aí porque o projeto era maior, 1000 e tantos apartamentos, era João Cândido e já tinha o Chico Mendes junto, então a fôrma era prá isso, não ia investir um milhão, isso há cinco anos atrás, pra utilizar as fôrmas 300 vezes, né, então estão paradas esse tempo todo. Mas como agora eu sei que é pouco, pequeno, vou demorar dois meses pra fazer equipe funcionar, não é do primeiro dia que já sai funcionando, tem que treinar pra ficar redondinho, quer dizer, o tempo que eu demoro pra treinar são 8 semanas né? Eu concreto 8 lajes na alvenaria estrutural, entendeu?³⁰ Agora as fôrmas estão ociosas lá, esse é outro prejuízo aí que frustra a gente, você investe, se prepara, adquire conhecimento, agora que era muito mais fácil fazer, não é viável.”

Empresas de grande porte que possuem um significativo volume de terrenos, em vista dos atrasos nos empreendimentos Faixa 1, recuaram seus investimentos neste segmento e retomaram seu foco em empreendimentos que visam o segmento econômico (Faixas 2 e 3), numa combinação de margem (MCMV - Faixas 2 e 3) e giro de capital (MCMV – Faixa 1). Isso porque, os atrasos advindos da CEF comprometem tanto o lucro do empreendimento (quanto mais o recebimento se distancia da contratação, menor o valor a ser recebido em vista do valor do dinheiro no tempo) como interferem na necessidade de aumento de aporte de capital próprio por parte da empresa construtora (investimento), ou seja, altera drasticamente a rentabilidade mensurada pelo ROI (ROI igual lucro operacional dividido pelo investimento).

Para os novos negócios, incluindo os Condomínios Chico Mendes (Entidades – FDS), ao que tudo indica, os estudos devem ser viabilizados pela modalidade Empresas – FAR, direcionados às famílias situadas na Faixa 2 (CAMARGO, 2016).

“O único cara que eu sei que não vou conseguir é o alumínio porque é mercado internacional, é dólar, então extrapolou. Por outro lado, o cobre havia subido muito também, já está recuando né... então, tento me proteger desse jeito, não contrato sozinho. (...) Agora, um segundo passo, o Guilherme sabe disso, trabalho, aprovo, mas dependendo de como vem

²⁹ No entanto, vale destacar que, a partir de 2015, duas maiores construtoras do setor, a Encamp e a Diagonal, ambas de Minas Gerais, produziram empreendimentos de forma generalizada utilizando-se dessa tecnologia.

³⁰ Repare que aqui, ele se refere ao valor do dinheiro no tempo.

isso. Estamos projetando Laguna também, está para aprovar, 500 e poucos apartamentos, mas quero ver como vai chegar isso, que preço vai ser.”

Os condomínios João Cândido A e B (Entidades – FDS), apesar de possuírem dimensões maiores, do ponto de vista arquitetônico, o projeto da entidade MTST significa “mais do mesmo”. Uma unidade habitacional maior, porém com a mesma quantidade de cômodos, não afeta a produção em escala e mantém o mesmo trabalho técnico e produtivo da construtora (CAMARGO, 2016).

A expectativa de BDI da empresa Esecon no empreendimento do MTST era de 19% ou um lucro líquido de R\$ 3.634.759,10 (13%). No desenvolvimento do fluxo de caixa dos condomínios João Cândido A e B (Entidades – FDS), representado na tabela a seguir, em vista dos atrasos da CEF apontados no cronograma, consideramos uma exposição de caixa de três meses (R\$ 2.176.046,81) na simulação de aporte de capital próprio da empresa, assim sendo, o cenário mais conservador apontado pelos entrevistados. Vale ressaltar que, assim como as grandes incorporadoras, como mencionado, a Esecon também busca se aliar à fornecedores da cadeia produtiva e não “contrata sozinho”. Também é importante considerar que a empresa, nesse mesmo ano, havia contratado outros três conjuntos habitacionais anteriormente aos condomínios João Cândido (Entidades – FDS), todos em Embu das Artes: Jardim Castilho (agosto/2013), Pombas (agosto/2013) e Parque das Chácaras (março/2013), sendo possível a não necessidade de capital próprio.

Tabela 4: Fluxo de caixa dos condomínios João Cândido A e B (Entidades – FDS)

mês	Cronograma	Custo Obra	Custo Real*/Receita AVP	Receita VPL	BDI	Caixa	Lucro Líquido
0	abr/13	0,00%				1.436.952,58	
1	mai/13	0,00%				1.240.387,05	
2	jun/13	5,14%	1.436.952,58	1.491.488,67	R\$ 1.400.612,29	R\$ 273.020,99	R\$ 174.978,13
3	jul/13	0,27%	76.455,46	79.357,15	R\$ 75.390,57	R\$ 14.526,54	R\$ 9.249,20
4	ago/13	3,35%	936.413,66	971.953,00	R\$ 927.058,71	R\$ 177.918,60	R\$ 113.024,49
5	set/13	1,45%	404.453,92	419.804,00	R\$ 399.891,95	R\$ 76.846,25	R\$ 48.853,81
6	out/13	0,00%	-	-	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
7	nov/13	0,21%	59.279,36	61.529,17	R\$ 58.679,37	R\$ 11.263,08	R\$ 7.155,52
8	dez/13	23,44%	6.553.080,35	6.801.786,80	R\$ 6.486.092,00	R\$ 1.245.085,27	R\$ 791.058,83
9	jan/14	0,00%	-	-	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
10	fev/14	8,59%	2.401.959,13	2.493.119,73	R\$ 2.373.240,54	R\$ 456.372,23	R\$ 290.245,40
11	mar/14	5,86%	1.639.266,03	1.701.480,44	R\$ 1.621.574,65	R\$ 311.460,55	R\$ 197.950,32
12	abr/14	6,80%	1.900.247,93	1.972.367,28	R\$ 1.871.055,72	R\$ 361.047,11	R\$ 230.073,21
13	mai/14	6,70%	1.874.198,36	1.945.329,06	R\$ 1.850.120,88	R\$ 356.097,69	R\$ 226.589,23
14	jun/14	7,86%	2.198.917,28	2.282.371,91	R\$ 2.175.392,58	R\$ 417.794,28	R\$ 265.516,80
15	jul/14	5,67%	1.586.282,00	1.646.485,53	R\$ 1.561.911,50	R\$ 301.393,58	R\$ 192.059,78
16	ago/14	2,42%	677.288,94	702.993,82	R\$ 662.318,56	R\$ 128.684,90	R\$ 82.322,60
17	set/14	5,18%	1.449.035,96	1.504.030,64	R\$ 1.419.073,64	R\$ 275.316,83	R\$ 175.981,68
18	out/14	2,95%	824.201,09	855.481,67	R\$ 810.491,62	R\$ 156.598,21	R\$ 99.863,79
19	nov/14	2,46%	686.886,16	712.955,27	R\$ 679.613,61	R\$ 130.508,37	R\$ 82.935,42
20	dez/14	4,85%	1.355.938,01	1.407.399,38	R\$ 1.341.127,93	R\$ 257.628,22	R\$ 163.749,27
21	jan/15	2,96%	827.795,95	859.212,96	R\$ 818.300,39	R\$ 157.281,23	R\$ 100.000,20
22	fev/15	0,57%	160.410,54	166.498,53	R\$ 158.523,47	R\$ 30.478,00	R\$ 19.381,36
23	mar/15	1,54%	431.874,53	448.265,29	R\$ 426.460,61	R\$ 82.056,16	R\$ 52.203,92
24	abr/15	1,07%	300.255,63	311.651,11	R\$ 295.258,67	R\$ 57.048,57	R\$ 36.380,46
25	mai/15	0,46%	128.876,84	133.768,05	R\$ 126.894,24	R\$ 24.486,60	R\$ 15.604,00
26	jun/15	0,00%	-	-	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
27	jul/15	0,00%	-	-	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
28	ago/15	0,00%	-	-	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
29	set/15	0,00%	-	-	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
30	out/15	0,18%	49.615,77	51.498,82	R\$ 48.739,49	R\$ 9.427,00	R\$ 6.015,23
Total		27.959.685,48	29.020.828,37	27.587.823,01	R\$ 5.312.340,24		R\$ 3.381.192,63
		BDI (lucro líquido)		11,65%			
		ROI		244,13%			
		Payback		10 meses			
		<small>* Taxa Selic + INCC-M</small>					
		<small>* Disponibilizado pela empresa construtora</small>					

Fonte: Elaboração própria.

Nesse sentido, apesar dos atrasos, a empresa conseguiu pagar a obra em 10 meses (payback) alcançando, aproximadamente, 2,5 vezes (ROI = 244,13%) o capital investido até o final da obra (22 meses). Isso quer dizer que, com o apoio decisivo do dinheiro público, no pior cenário hipotético, a empresa investiu 5% da construção e operou, num intervalo de dois anos, com um capital equivalente a mais do que o dobro (2,5) do seu capital próprio. Essa absorção direta dos fundos públicos pelo capital privado é potencializada desse modo de acordo com o porte da empresa.

“A margem vai sendo comprimida com esse efeito que você disse, sua receita não é R\$ 96.000, é menos, e seu custo não é “R\$ 50000”, que de fato ele vai crescer, 51, 52, a medida que o tempo passa, só que você tem um giro muito rápido, o retorno desse capital muito rápido, você bota o dinheiro lá e no mês seguinte você já tem esse dinheiro de volta, e você tem todo o VGV³¹ desse negócio, se é que dá pra chamar isso de VGV em um prazo que só depende de você.”³²

O PMCMV ao conferir quase cem por cento dos seus recursos à aquisição da casa própria pela população de baixa renda cumpre o papel de conferir solidez aos mercados financeiros (bancos, fundos de hedge, fundos de pensão, etc) que associados às grandes incorporadoras reproduzem um novo padrão de acumulação, em busca da rentabilidade de curto prazo e da alta liquidez (SANFELICI, 2013).

Por fim, se por um lado pode ser virtuosa a capacidade de alavancar um volume de produção maior, graças aos subsídios públicos como demonstrado, do ponto de vista do enfrentamento do enorme déficit quantitativo no Brasil, por outro lado, o fato do modelo levar forçosamente à aquisição da casa própria, sem nenhuma possibilidade de política de locação – que seguraria os investimentos no parque habitacional em mãos governamentais – acaba fazendo com que o programa MCMV seja, de certa forma, “apenas” uma alavanca para o mercado privado da construção.

3.3. Condomínios Florestan e José Maria Amaral (Entidades – FDS)

O fato de que, o empreendimento João Cândido (Entidades – FDS), como visto, ter adotado uma estratégia mista de participação do setor privado na modalidade Entidades, interessou-nos fazer a análise de empreendimentos mais tradicionais no campo da autogestão. Assim, para complementar a análise na modalidade Entidades, avaliamos os Condomínios Florestan Fernandes e José Maria Amaral (Entidades – FDS), situados na Zona Leste de São Paulo, desenvolvidos pela assistência técnica Ambiente Arquitetura vinculados à Entidade Organizadora MST – Leste 1 que optou pela administração direta das unidades habitacionais.

Os conjuntos do MST – Leste 1 se assemelham aos empreendimentos do MTST pela presença de elevadores e pela quantidade de unidades nos condomínios fechados. Os terrenos da entidade MST – Leste 1 foram adquiridos no mesmo ano, em 2009, porém o movimento aguarda os recebimentos atrasados da CEF para a finalização da obra. A conclusão está prevista para o início de 2018.

Antes de continuar analisando-os, vale uma observação sobre a questão dos elevadores. Estes, são autorizados no PMCMV apenas no âmbito do Entidades, sendo proibidos na modalidade Empresas. Isso porque, na visão do MCidades, a manutenção dos elevadores causa um problema a médio prazo, que pela participação responsável da entidade desde o início, é mais facilmente contornável.

Entretanto, a questão dos elevadores pode incidir na discussão, já que de fato eles permitem praticamente duplicar o número de unidades de um empreendimento a depender do terreno. No caso das empresas, a densidade muito maior afetaria, para cima, os ganhos. Da mesma forma, no caso do empreendimento João Cândido (Entidades – FDS), acima estudado, o fato de ter elevadores, afeta positivamente o lucro do empreendimento com um faturamento maior. Trata-se de fato, provavelmente, da “excepcionalidade” mais interessante para os empreendedores.

³¹ Valor Geral de Vendas o que significa no mercado imobiliário, o faturamento do empreendimento.

³² Robson R., ex-funcionário da construtora Cury.

Nos conjuntos habitacionais João Cândido (Entidades – FDS), o custo referente ao elevador equivale a 1,29% do total do empreendimento, valor equivalente a R\$ 970,00 (em 2014) por unidade, um valor muito baixo se considerarmos ainda que, o custo do elevador acontece quando a obra já está avançada, momento em que as construtoras já tiveram o retorno do seu capital investido. Somado a isto, um maior número de unidades contratadas pela construtora, além de assegurar vendas para os fornecedores da cadeia produtiva, aumenta o lucro do empreendimento (numerador) e mantém o baixo investimento (denominador), o ideal ao considerar a valorização mensurada pelo ROI (ROI é igual ao lucro operacional dividido pelo investimento).

Voltando aos empreendimentos Florestan Fernandes e José Maria Amaral (Entidades – FDS), houve uma preocupação da entidade em favorecer a contratação de pequenas construtoras da região, ao estabelecer o compromisso de contratação de mão-de-obra local, inclusive do movimento. Por outro lado, mesmo não sendo pela modalidade da Empreitada Global, é importante ressaltar que, também nesse caso, lança-se mão do uso de empreiteiras contratadas para as obras pesadas, dada a complexidade de obras de edifícios com cerca de 20 pavimentos. As obras por mutirão ocorrem quase que mais para garantir a coesão e mobilização dos movimentos ao servir como “redução” dos custos em alguns casos, mas de maneira secundária.

Compostos por 396 unidades adaptadas, os condomínios do MST – Leste 1 contém oito torres de pavimentos variados (de 8 a 15 tipos) com dois apartamentos de dois dormitórios (58m²) por pavimento, construídos em alvenaria estrutural. Dois edifícios de três pavimentos complementam a implantação e estão voltados para a rua de modo a se tornar um local de encontro de reivindicações por melhorias (saúde, educação, infraestrutura, etc.) com a participação dos moradores de toda a região.

Somado aos atrasos “recentes” da CEF, os terrenos onde estão situados os condomínios foram articulados pelo próprio movimento que protagonizou a primeira Compra Antecipada e conseqüentemente, enfrentou de forma inédita as dificuldades e burocracias do programa nas quais geraram inúmeras “idas e vindas” provenientes de dúvidas entre a CEF e o MCidades. Além disso, a única rua que dá acesso aos empreendimentos não era uma via pública oficial impossibilitando a aprovação dos projetos arquitetônicos e urbanísticos, sendo todo esse processo concretizado depois de longos quatro anos (CAMARGO, 2016).

Segundo o arquiteto responsável³³, diante de tantos entraves ao longo desse tempo, ao surgir a possibilidade de contratar o empreendimento na segunda fase, com mais recursos, o movimento optou por aguardar, assim, o contrato junto a CEF data do período de março de 2013. Acontece que, os recursos viabilizados pelo programa começaram a ser liberados apenas em abril de 2014, ou seja, o valor acordado em torno de R\$ 39 milhões, se considerarmos apenas a inflação do ano³⁴ à taxa³⁵ de desconto, este valor recai para R\$ 36 milhões, valor equivalente (R\$ 3 milhões) a toda infraestrutura interna e de equipamento comum de um dos conjuntos habitacionais.

O orçamento das unidades foi baseado na planilha do Sinapi. De acordo com o arquiteto, o custo sugerido pelo sistema equivale a um custo maior se considerarmos a realidade desse empreendimento. A estratégia pelo movimento em relação à desvalorização do dinheiro no tempo foi diminuir o custo dos materiais orçados e utilizar-se do trabalho

³³ Em entrevista concedida em 03/01/2018.

³⁴ Média de 8% (período mar/2013 a abr/2014).

³⁵ Utilizou-se aqui, do INCC-M, no entanto essa taxa poderia ser indicada por qualquer índice comercial relevante ao movimento: o lugar onde compram o cimento ou aquele que melhor referencia seu custo.

mutirante como economia: “você tem janela, por exemplo, de vários preços, não é mesmo? Então a gente coloca a janela mais cara e vai diminuindo conforme a necessidade.”

O BDI da obra foi acordado em 16% entre CEF e movimento. Apesar da isenção de lucro no empreendimento autogestionário do MST – Leste 1, de acordo com o arquiteto, o BDI comporta custos indiretos, além do lucro, e a indicação do BDI se faz necessária diante da burocracia do programa sendo o valor proposto pelo próprio banco. De acordo com ele, o cálculo do BDI não pôde ser identificado nem mesmo pelos formuladores do projeto da assessoria Ambiente e Arquitetura que alegam que, “a CEF não sabe o que significa BDI”.

O arquiteto da FAUUSP que realiza avaliações de imóveis para o Governo Federal, Trevisan (2017), aponta que o BDI tem problemas conceituais, não só terminológicos, mas no cálculo prático em função da complexidade da construção de empreendimentos representado apenas por um único parâmetro no orçamento global.

De qualquer modo, segundo informações fornecidas pela assessoria, o recurso atrelado ao BDI, que consta na planilha do banco e que não foi direcionado no orçamento da obra, foi destinado na utilização de despesas à medida que a obra se desenrolava e os recursos advindos da CEF se esgotavam.

O empreendimento construído pelo regime de administração direta pelo programa tem a liberação dos recursos antecipada à execução da obra consequência da falta de recursos dos movimentos. Um ponto positivo em relação a isso é que o dinheiro pode ser capitalizado em curto prazo contrapondo a desvalorização do valor do dinheiro no tempo. O BDI, nesse caso, poderia ser utilizado como reserva ao considerar eventuais atrasos e o não comprometimento com o lucro (sugestão esta que parte da informação de que o valor da obra se completa no orçamento original).

Pelo que verificamos o movimento da zona leste monitora seu orçamento apenas com base na planilha Sinapi, diferente das empresas construtoras estudadas. Não há, ainda, a utilização de técnicas para o monitoramento, e nesse caso, estamos falando do cálculo do VPL³⁶. Importante frisar que, o cálculo do VPL se faz necessário mesmo quando o objetivo do projeto seja obter um lucro igual a zero. Essa técnica auxilia a análise de projetos de longo prazo em relação aos efeitos esperados da inflação, por exemplo, o que seria o mínimo a se considerar das oscilações do valor do dinheiro no tempo. Além do mais, o monitoramento desse índice possibilita mudanças de estratégias no decorrer do processo de produção das moradias habitacionais.

“A análise econômica sempre faz parte do projeto em seu processo de desenvolvimento. Há quem acredite que seja uma etapa posterior à formatação do produto imobiliário, um teste de validação do que foi imaginado, o que não é uma visão saudável porque a interação com a análise altera as características do projeto.” (TREVISAN, 2017, n.p.)

Nessa situação, já sabendo que se partiria de um valor inicial menor (R\$ 36 milhões), a obra poderia ser reajustada logo de início, inclusive, mês a mês e partindo de um orçamento o mais próximo da realidade e o *mínimo* aceitável, e não o contrário. Deste modo, a forma como se organiza a gestão financeira do empreendimento do MST – Leste 1, apesar de todo o envolvimento das famílias beneficiárias, compromete o projeto original idealizado sendo necessário o (re)enquadramento de suas características a todo instante.

Não poderíamos mensurar o ROI nesse empreendimento porque não há margem de lucro no projeto e tentativas de valorização do capital próprio pelos gestores (ROI é igual ao lucro operacional sobre o investimento). Obviamente que, pela contratação da empreiteira

³⁶ Quando questionado sobre o cálculo do VPL, o arquiteto limitou-se a dizer que a assessoria não se utiliza de índices de mercado. Porém, reforço aqui, essa técnica não necessariamente mede a rentabilidade do negócio. “O dinheiro não tem o mesmo valor ao longo do tempo.” (TREVISAN, 2017, n.p)

para a obra pesada, nada impede que a mesma não tenha se utilizado das mesmas estratégias das empresas privadas analisadas acima para alavancar seu capital próprio.

Além do atraso no primeiro ano de recebimento, o empreendimento ficou inviabilizado durante o ano de 2017 todo por falta de recursos. O movimento ficou na expectativa da liberação de recursos estaduais, não cogitados inicialmente, e que totalizaram mais dez milhões de reais.

O desenho operacional do programa que se configura em grandes projetos de unidades novas e exigem um período de longo prazo para sua concretização expõe os movimentos sociais de moradia às mudanças no contexto político e ao monitoramento constante de orçamentos pré-fixados que não levam em conta os atrasos da própria CEF sabendo-se da ausência de recursos dos movimentos na manutenção do cronograma físico da obra e da falta de prática em análises financeiras complexas.

Considerações finais

São poucas as pesquisas científicas relacionadas ao tema da viabilidade financeira que abordam a importância do ROI. Percebe-se que, o cálculo desse índice, de maneira geral, até mesmo pela sua complexidade, é substituído pelo payback que aponta apenas o prazo de retorno do capital aplicado e não, o valor monetário referente à lucratividade tempo do empreendimento. Porém esta técnica (payback), muito utilizada em diversos setores, é pouco usual nas grandes incorporadoras pois a expectativa de retorno do investimento em habitações voltadas ao segmento econômico acontece, invariavelmente, no final da obra, no momento do repasse.

A mudança de comportamento na avaliação de empreendimentos de baixa renda, determinada pelo ROI, indica a estratégia das empresas incorporadoras fundamentada na busca do curto prazo da rotação do capital próprio. O recebimento do valor das unidades atrelado ao tempo de execução da obra reflete na padronização de projetos arquitetônicos e na produção em larga escala das moradias ao diminuir os riscos do cronograma físico-financeiro da obra. Com a finalidade de preservar seu capital próprio, as empresas recorrem na cadeia produtiva do mercado da construção civil, parceiros com capacidade de capital de giro e com “boa saúde financeira”.

Isto porque, a rentabilidade (ROI) proporcionada pelos subsídios dos empreendimentos Faixa – 1 é muito superior se comparada à lucratividade tempo proporcionada pelo modelo de financiamento voltado ao segmento econômico. Nesse segmento (Faixa 1), a empresa pode impulsionar seu capital aplicado, a depender do volume de unidades, em um período de meses. Vale ressaltar que, esse resultado só é possível por tratar-se de um investimento seguro, com retorno rápido e garantido, de dinheiro público. A partir de 2014, os atrasos de pagamentos pela CEF impactaram em problemas sistêmicos ao provocar o desinteresse das construtoras, principais agentes da política pública federal. Com os atrasos, a necessidade de aporte de capital próprio da empresa aumenta e o lucro diminui ainda mais ao considerar o valor do dinheiro no tempo (ROI é igual ao lucro operacional sobre o investimento).

Sem contar que, embora a produção na Faixa 1 seja interessante financeiramente pela garantia de recebimento e a perspectiva de um alto ROI, as questões administrativas, burocráticas e políticas são muitas vezes capazes de anular tais vantagens, na tradição de insegurança dos contratos com os órgãos públicos como revelado pelos entrevistadores.

No caso da modalidade Entidades, a possibilidade do uso de elevadores torna o empreendimento ainda mais competitivo ao analisar a rentabilidade do negócio a partir do ROI. O custo referente ao elevador é muito baixo se considerarmos ainda que, este custo acontece quando a obra já está avançada, momento em que as empresas construtoras já tiveram o retorno do seu capital investido. Somado a isto, um maior número de unidades contratadas pela construtora, além de assegurar vendas para os fornecedores da cadeia

produtiva, aumenta o lucro do empreendimento (numerador) e mantém o baixo investimento (denominador), o ideal ao considerar a valorização mensurada pelo ROI (ROI é igual ao lucro operacional dividido pelo investimento).

Se por um lado, a utilização de elevadores permite avançar na discussão da densidade dos conjuntos habitacionais, como ocorreu no município de São Paulo durante a gestão do prefeito Fernando Haddad, no âmbito federal, ao limitar o uso de elevadores à modalidade Entidades, cria-se uma “excepcionalidade” bastante vantajosa para o empreendedor contratado pelos movimentos sociais.

Os empreendimentos de Taboão da Serra apesar de produzidos por meio de modalidades distintas (Empresas – FAR e Entidades – FDS) apresentam similaridades quanto à estratégia de produção e de valorização do capital imobiliário. As construtoras contratadas (Gecon – Empresas FAR e Esecon – Entidades FDS), pelo histórico do programa e pelas entrevistas concedidas, têm focado suas estratégias na produção em larga escala na intenção de obter ganhos de produtividade, o que demonstra, por um lado, a garantia dos objetivos do programa MCMV ao propor uma produção maciça de unidades habitacionais em curto prazo.

Os Condomínios Ipê e Jequitibá (Empresas – FAR), apesar de o cenário desenhado apontar margem esperada e retornos que podem ter atingido até três vezes mais do investimento aplicado (ROI > 300%), a pesquisa sugere que ao se tratar da quarta contratação da empresa no programa, perante um projeto padrão finalizado em 12 meses, a empresa não necessitou de aporte de capital próprio.

No caso dos Condomínios João Cândido A e B (Entidades – FDS), a tecnologia empregada, a “fábrica de lajes”, cumpre a função pela execução rápida da obra. A partir de um cenário hipotético conservador na verificação do desempenho operacional e econômico individual dos empreendimentos, ou seja, sem considerar a utilização dos recursos públicos na implantação de empreendimentos anteriores pela empresa construtora Esecon, certifica-se da possibilidade de mais que dobrar a rentabilidade (ROI = 244,13%) sobre o investimento em um período de 10 meses.

Se considerarmos que o mercado do ramo habitacional está habituado com investimentos que necessitam de desembolsos iniciais consideráveis na probabilidade de retornos a longo prazo (de 3 a 4 anos), no âmbito do PMCMV, o Estado cumpre o papel de assegurar liquidez aos negócios imobiliários.

Dada a complexidade de obras de grandes edifícios, acima de 20 patamares, movimentos de autogestão tradicionais, como o MST - Leste 1, também optaram pela contratação de empreiteiras para a obra pesada. Ainda que não há, no fim, uma empresa com fins lucrativos (embora possa haver como subcontratadas), a antecipação dos valores pela CEF pode se tornar ainda mais vantajosa ao considerar que a empresa construtora não necessita de aporte de capital próprio apesar da margem de lucro menor quando da gestão financeira pelo movimento social.

Mesmo com a participação das famílias em torno do projeto desde o início, percebe-se que as características do empreendimento se alteram com os atrasos nos pagamentos e com a desvalorização dos recursos ao longo do tempo. O desenho operacional do programa ao recusar processos mais próximos à produção popular expõe os movimentos de moradia à adequabilidade de técnicas complexas no monitoramento constante de orçamentos pré-fixados que não levam em consideração os atrasos da própria CEF.

No entanto, diante das estratégias do movimento social (MST – Leste 1), vale ressaltar a importância do acompanhamento do VPL ao formular orçamentos de longo prazo que, na maioria das vezes, comportam aspectos econômicos e contextos políticos complexos em todas as fases da produção de grandes empreendimentos imobiliários. A análise financeira por meio dessa técnica inibe possíveis discrepâncias no orçamento do

custo do capital, mesmo que o objetivo seja atingir uma margem igual a zero. O investimento desse tipo de produção (longo prazo) deve ser planejado o mais próximo da realidade do projeto, de acordo com o índice de inflação do consumidor de preferência.

Por fim, para que se consiga uma intervenção de fato nessa dimensão, é preciso um novo modelo de Estado, que tenha o acúmulo do capital social como objetivo. Diferentemente das políticas tradicionais implantadas pelos governos brasileiros, de caráter intervencionista e burocrático ou de concepções neoliberais, de Estado mínimo em relação às políticas sociais, essas ações deveriam ocorrer no intuito de fomentar a participação da sociedade civil, por via de regra, articuladas a nível municipal, instância administrativa mais próxima do cotidiano das pessoas.

Entretanto, a aplicação de uma política pública que conseguisse afetar todas os níveis de governo e o pacto federativo, que incidisse nas prerrogativas municipais sobre o território, certamente demandaria anos. Os impactos eleitorais, pautadas pelo curto prazo, fizeram com que o aspecto fundamental para o enfrentamento da questão habitacional, que é o da variedade das soluções propostas e da adequação à heterogeneidade territorial e das cidades brasileiras, não tenha sido incorporado à estratégia quantitativa. O PMCMV respondia à necessidade de velocidade, e conseguiu, como se vê, criar um sistema de “segurança ao investimento” que impulsionou a produção habitacional e alavancou o capital próprio das empresas privadas da construção civil em tempo recorde para o setor.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, Mario de. *Estruturação de empreendimentos baseados no programa "Minha Casa, Minha Vida", voltados para famílias com renda mensal entre 1 e 3 salários mínimos*. 2010. 61 f. Monografia, USP, São Paulo, 2010.

BARAVELLI, José Eduardo. *Trabalho e tecnologia no programa MCMV*. 2014. 226 f. Tese (Doutorado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, USP, São Paulo, 2014.

BERTOLO, L.A. *O Valor do dinheiro no tempo*. São Paulo, s.d..

CAMARGO, Camila Moreno de. *Minha Casa Minha Vida Entidades: entre os direitos, as urgências e os negócios*. 2016. 293 f. Tese, IAU-USP, São Carlos, 2016.

FERREIRA, João Sette. *Minha Casa Minha Vida: Notas sobre a responsabilidade coletiva de um desastre urbano*. In: ENANPUR, 2015, Belo Horizonte, 2015, p. 1-11.

FERRO, Sergio. *Arquitetura e trabalho livre*. São Paulo: CosacNaify, 2006.

ROYER, Luciana de Oliveira. *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*. 2009. 194 f. Tese (Doutorado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SANFELICI, Daniel de Mello. *A metrópole sob o ritmo das finanças: implicações socioespaciais da expansão imobiliária no Brasil*. 2013. 307 f. Tese (Doutorado) - Curso de Geografia Humana, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SHIMBO, Lucia Zanin. *Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro*. 2010. 363 f. Tese (Doutorado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, IAU-USP, São Carlos, 2010.

TREVISAN, Ricardo. *Estudo de viabilidade econômica em empreendimentos imobiliários*. São Paulo: 2ªed. ricardotrevisan.com, 2017.



**FINANCEIRIZAÇÃO
E ESTUDOS URBANOS:**

**OLHARES CRUZADOS
EUROPA E AMÉRICA LATINA**

Produção imobiliária da Cidade Salvador: condições, agentes, processos e nexos para a compreensão de transformações atuais da sociedade urbana

Real estate production of the City of Salvador: conditions, agents, processes and links for the understanding of current transformations of urban society

Glória Cecília dos Santos Figueiredo, Professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFBA, gloria.cecilia@ufba.br.

João Pedro Noronha Ritter, Graduando do Curso de Antropologia / Ciências Sociais UFBA, noronharitter@hotmail.com.

Ana Clara Reis, Graduanda do Curso de Arquitetura e Urbanismo UFBA, aclarareis@gmail.com

Samir Santos da Conceição, Graduando do Curso de Arquitetura e Urbanismo UFBA, samirsantos18.1@hotmail.com

Resumo

Este trabalho apresenta e coloca em discussão os resultados iniciais do Projeto de Pesquisa “A produção imobiliária de Salvador: condições, agentes, conflitos e desafios para o direito à cidade”, elaborando questões de partida para uma análise e reflexões crítica, desde a Cidade de Salvador, sobre transformações vivenciadas nas cidades brasileiras nas primeiras décadas desse século, percebidas por: mudanças nas políticas urbanas estatais - vide marcos do Estatuto da Cidade, Programa MCMV e aumento substancial dos recursos de financiamento habitacional das fontes do SFH - , desdobramentos da crise econômica mundial de 2008, centrada na expansão e domínio do capital imobiliário financeirizado. Em Salvador esse período é marcado pela intensificação de uma produção imobiliária hegemônica pela ação de empresas imobiliárias e pela aceleração de processos de formação de renda fundiária, confirmando o desequilíbrio das capacidades de despesa e de intervenção entre os diferentes agentes em favor do setor da construção civil, potencializado pela PNH e pela utilização de instrumentos de financeirização em alguns nichos dessa produção. No período de 2001 à 2016, a Prefeitura de Salvador aprovou 9.759 empreendimentos, sendo 94% novas construções. Esse universo projeta a ocupação de uma superfície de 60.388.544,7 m² de áreas de terrenos e de 37.244.225,8 m² de área construída. Empresas imobiliárias, outras empresas, pessoas físicas, Estado, associações e igrejas, são os principais agentes-proprietários-empresendedores. A distribuição dessa produção revela que, apesar da maior parte dos empreendimentos serem de pessoas físicas - 60,8%, as empresas imobiliárias tem o domínio fundiário da maior parte dos terrenos relativos à esse universo - 32,6%, bem como do total de área construída - 51,1%, contrastando com a irrisória produção estatal - 2,8% dos empreendimentos. O uso residencial é o mais expressivo, seja em termos de números de empreendimentos - 57,2%, seja no que diz respeito ao total de área construída - 38,3%. O uso comercial e de serviços é o que tem maior peso - 33,1% em termos de áreas de terreno.

Palavras Chave: Cidade de Salvador – Sociedade Urbana - Produção Imobiliária – Renda fundiária - Políticas Urbanas.

Abstract

Texto do resumo em outro idioma (como o texto do resumo; máximo de 300 palavras)

This paper presents and discusses the initial results of the Research Project "The Real Estate Production of Salvador: Conditions, Agents, Conflicts and Challenges for the Right to the City", elaborating starting questions for a critical analysis and reflection from a City of Salvador, on transformations experienced in Brazilian cities in the first decades of the century, perceived by: changes in state urban policies - see City Statute, MCMV Program and substantial increase in housing resources of the sources from the global economic crisis of 2008, centered on the expansion and domination of financed real estate capital, specificities of conflicts and contemporary urban struggles, interviews in June 2013 and in the Occupiers. In Salvador, this period is marked by the intensification of a real estate production

hegemonized by the action of real estate companies and by acceleration of land rent formation processes, confirming the imbalance of spending and intervention capacities among the different agents in favor of the civil construction sector, and the use of financial instruments in some of the niches of this production. In the period from 2001 to 2016, a City Hall of Salvador approved 9,759 projects, 94% of which were new buildings. This universe projects the occupation of an area of 60,388,544.7 m² of land areas and 37,244,225.8 m² of constructed area. Real estate companies, other companies, individuals, state, associations and churches, are the main agents-owners-entrepreneurs. A distribution of this production reveals that, although most of the enterprises are individuals - 60.8%, as real estate companies in the domain of most of the lands belonging to this universe - 32.6%, as well as making the total area constructed - 51.1%, in contrast to a negligible state production - 2.78% of the projects. Residential use is the most expressive, either in terms of number of developments - 57.2%, which is more than the construction area built - 38.3%. Commercial and service use is the largest - 33.1% in terms of land area.

Keywords/Palabras Clave: City of Salvador - Urban Society - Real Estate Production – The Rent of Land - Urban Policies.

1. O Imobiliário e a Financeirização: relações e desdobramentos na (re)Produção das Cidades

Nas primeiras décadas dos anos 2000 a expansão e acumulação capitalista do setor imobiliário, crescentemente vinculado a processos de financeirização ganha centralidade na (re)produção das cidades em nível mundial. Nas metrópoles brasileiras, esse fenômeno tem sido percebido através de uma (re)criação das suas paisagens, marcadas, dentre outros aspectos, por uma reconcentração da propriedade, ampliação e aceleração dos processos de formação de renda fundiária, produção de “vazios construídos”, verticalização permissiva, generalização da expansão residencial formalizada na forma de condomínios fechados e do uso comercial na forma de edifícios corporativos e shoppings centers, reabilitação de áreas centrais por lógicas gentrificadoras, degradação de recursos naturais pela ação do mercado na produção da cidade.

Nesse contexto ganha força a noção de reestruturação imobiliária, proposta por Paulo César Xavier Pereira, em resposta ao esgotamento do modelo centro-periferia, como chave interpretativa do espaço metropolitano. Para Pereira essa mediação permitiria atribuir simultaneamente um sentido social e espacial da reestruturação, na imbricação global-local. Tratar-se-ia de um campo constantemente atualizado pela articulação social e espacial que desdobra e expressa a síntese dos processos de industrialização e de urbanização. (XAVIER, 2006)

Para Thomas Piketty, a grande importância que assume o imobiliário no capitalismo contemporâneo guarda relação com a emergência de um novo capitalismo patrimonial, para além dos fenômenos das bolhas. Ao fazer referência a alguns casos emblemáticos de bolhas imobiliárias e de bolsas que aconteceram nos países ricos depois de 1970, esse autor observa uma baixa da relação capital / renda. A bolha imobiliária na Itália de 1994-995 e a explosão da bolha Internet em 2000-2001 teriam conduzido à uma baixa particularmente marcada da relação capital/renda nos Estados Unidos e no Reino Unido. O boom imobiliário da bolsa americana dos anos 2000 seguiu até 2007, quando passou por uma forte baixa no momento da recessão de 2008-2009. Em dois anos os patrimônios privados americanos passaram de cinco anos para quatro anos de renda nacional, uma redução da mesma ordem que a ocorrida no Japão (1991-1992). (PIKETTY, 2013)

Em outros países, em particular na Europa, a alteração da relação capital / renda foi claramente mais fraca ou mesmo inexistente. No Reino Unido, na França e na Itália, a elevação dos preços dos ativos, notadamente imobiliários, são marcados por uma curta pausa em 2008 e voltam à alta a partir de 2009-2010. Piketty pondera que os patrimônios privados se situam no início dos anos 2010 no mesmo nível que em 2007 ou ligeiramente acima. (op. cit.)

Para Piketty, a despeito das variações erráticas e imprevisíveis de preços de ativos a curto termo, existem variações nas quais a amplitude parece ter crescido durante as últimas décadas, dentro de uma tendência de longo termo nos países ricos no período de 1970-2010. No início dos anos 1970, o valor total dos patrimônios privados (incluindo dívidas líquidas) foi entre dois e três anos e meio de renda nacional em todos os países ricos sobre todos os continentes. Quarenta anos mais tarde, no início dos anos 2010, os patrimônios privados representam entre quatro e sete anos da renda nacional, nos mesmos países. A evolução geral não deixa dúvida que, para além das bolhas, assistimos um grande retorno do capital privado nos países ricos desde os anos de 1970, ou ainda mais, a emergência de um novo capitalismo patrimonial. (op. cit.)

Conforme Piketty, tal evolução estrutural se explicaria por três séries de fatores que se acumulam e se completam dando grande amplitude ao fenômeno. Segundo esse autor, o fator mais importante a longo termo é a desaceleração do crescimento, notadamente demográfico, que junto com a manutenção de uma poupança elevada conduz mecanicamente

a uma alta estrutural e tendencial da relação capital/renda. Esse mecanismo constitui a força dominante sobre grande parte do período em questão. No entanto, haveriam dois fatores que reforçariam substancialmente esse efeito em curso nas últimas décadas. De um lado, a constatação de um movimento de privatização e de transferência gradual da riqueza pública na direção da riqueza privada desde os anos 1970-1980. De outra parte, um fenômeno de reajuste de longo termo dos preços dos ativos imobiliários e da bolsa que igualmente se aceleraram nos anos 1980-1990, num contexto político globalmente muito favorável aos patrimônios privados, em comparação às décadas imediatas ao pós-guerra. (PIKETTY, 2013)

A emblemática crise mundial de 2008, em torno das hipotecas subprimes norte-americanas, explicitou a relação entre o imobiliário e o capitalismo. Para Alain Lipietz, essa crise provocou o afundamento do sistema financeiro mundial pela securitização - operação pela qual os estabelecimentos bancários cedem suas letras de crédito à organismos denominados fundos comuns de letras de créditos, que emitem títulos negociáveis sobre o mercado, com a transformação das letras de crédito bancárias em títulos. Trata-se de uma relação curto termista sobre o mercado de risco locativo ou hipotecário que colocou de joelhos grandes corporações do mercado financeiro, tais como Bears, AIG, Lehman Brothers. (LIPIETZ, 2013)

Lipietz esclarece que a crise de subprimes não foi de início uma crise de monopólios financeiros, mas uma crise de moradia da sociedade produtivista. De uma parte, o liberalismo do modelo americano depois de 1980 gerou uma camada imensa de assalariados pobres, sem que a sua moradia fosse assegurada pelo desenvolvimento paralelo de instituições de habitação social pública ou semi-pública. A forma tradicional de emprestar para moradia social através de poupança e empréstimos (Saving and Loans) é convertida em especulação financeira, abandonando-se o papel social que se tinha desde a crise dos anos 30. Os domicílios foram negociados por intermediários corretores (brokers), que asseguravam negociação em valores móveis. Eles propuseram empréstimos garantidos sobre a hipoteca da moradia comprada. Esses empréstimos tinham baixas taxas para os primeiros anos e os brokers certificavam aos compradores que a alta do preço da moradia lhes permitiriam cobrir as taxas crescentes do futuro. (op. cit.) (op. cit.)

Para L. Randall Wray, revisitando Hyman Minsky, a crise reflete um processo lento de transformação do sistema financeiro que vem aumentando sua fragilidade de longa data. Estaríamos vivenciando a fase atual do “capitalismo dos gerentes de dinheiro”. Wray argumenta que os gestores de dinheiro tiveram um papel decisivo na criação dessa crise. (WRAY, 2009)

Para esse autor é importante reconhecer uma longa série de crises: Fundos de Investimento Imobiliário no início dos anos de 1970; dívidas dos países latino-americanos, crise do mercado de imóveis comerciais, crise das junk bonds e a crise das caixas econômicas nos EUA na década de 1980; crashes das bolsas em 1987 e 2000, com o estouro da bolha das empresas .com; o colapso japonês desde o início dos anos 1980; crise da moratória da Rússia e a crise asiática no final dos anos 1990, etc. Para Wray a tendência é de que as crises sejam cada vez mais graves e mais frequentes. (op. cit.)

Wray retoma o argumento de Minsky de que na verdade a mais poderosa força em uma economia capitalista moderna vai de encontro às crises, em direção a booms especulativos, na ausência de estrangulamentos. Por essa concepção, a culpa da crise atual é do capitalismo dos gerentes de dinheiro, caracterizado por “fundos altamente alavancados buscando retornos máximos em um ambiente que sistematicamente subestima os preços de risco”. Desse modo, os mercados incentivam a tomada de risco em excesso, já que financiamentos alavancados pressionam os preços dos ativos correspondentes. “Uma vez que cada colapso financeiro subsequente apenas destrói uma porção do dinheiro gerido, um novo boom inevitavelmente surge”. (op. cit.)

Segundo Adriano Botelho, as transformações do capitalismo nas últimas décadas, tais como a maior mobilidade e flexibilidade de um capital crescentemente desregulado e financeirizado,

tem repercussões na produção do espaço. Botelho entende que, nesse contexto, um novo espaço, consumido e produzido pelo capital em mutação, surge, associado a processos de metropolização nos quais a proliferação de áreas cercadas e de acesso restrito, a dispersão e a segregação urbana se acentuam. (BOTELHO, 2012)

Para Botelho o aumento atual da mobilidade do capital tem estreita ligação com a sua expansão por meio de praças financeiras offshore (paraísos fiscais) e da transnacionalização e informatização crescente de empresas e bancos. O capital financeiro tornou-se fator decisivo nas estratégias de reprodução do capital. Desse modo, há uma diversificação e complexificação do capital financeiro que se expande para outros setores, como o imobiliário, e assume importância crescente para a reprodução e para o cálculo de rentabilidade do capital em geral. (op. cit.)

Esse autor, constata uma reconfiguração do poder de novos agentes num mercado financeiro, cada vez mais especulativo, destacando-se os fundos de investimento, os fundos de pensão, os grupos de seguros e os conglomerados financeiros. Ele também observa uma crescente securitização dos títulos de dívidas e de financiamento ampliam a liquidez e a mobilidade deste mercado. (op. cit.)

Botelho relaciona a ação dos novos agentes e dos novos instrumentos do mercado financeiro na produção do espaço, ao notar que os fundos de investimento agrupam capitais para realização de novos empreendimentos, geralmente de uso misto e de alto padrão e ou para a compra de imóveis para auferimento de renda. (BOTELHO, 2012)

Outra questão importante, enfatizada por esse autor refere-se à securitização, que transforma a propriedade imobiliária em ativo mobiliário, viabilizando uma aceleração da circulação do capital da construção. Os derivativos de títulos hipotecários vendidos no mercado, tais como o subprime, permitem a recuperação do valor investido e novos lançamentos como crédito no sistema financeiro. Esses instrumentos ampliam o poder de intervenção no espaço urbano pelas empresas imobiliárias viabilizando a execução de projetos de maior escala, mais complexos e de uso múltiplo, além de revelar a inserção do ambiente construído nos circuitos financeiros capitalistas. (op. cit.)

Luciana Royer aborda a relação entre crédito imobiliário e financeirização. Para essa autora, o crédito imobiliário tem sido um aspecto decisivo da configuração das cidades. Nesse sentido, ela distingue a utilização do crédito habitacional como mecanismo de provisão de um direito social da sua destinação como mecanismo de acumulação capitalista e transferência de riqueza e renda para grupos de alto poder aquisitivo. Royer assinala que o segundo caso marca a financeirização do crédito imobiliário no Brasil. (ROYER, 2009)

Sobre as particularidades do contexto brasileiro, Mariana Fix alerta que a financeirização incide no Brasil de modo específico. Apesar de o país contar com uma legislação que instituiu o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI) desde 1997 (Lei No 9.514/1997), esse modelo não encontrou aqui as mesmas condições que possibilitaram a sua generalização nos Estados Unidos. (FIX, 2011)

Segundo Fix, esse sistema avançou menos na aproximação com o mercado de capitais, no âmbito do crédito ao consumidor. A securitização imobiliária e a utilização de instrumentos como os Fundos de Investimento Imobiliário (FII) e Certificados de Recebíveis Imobiliários existe, mas de modo localizado. (op. cit.)

Ao refletir sobre os desdobramentos territoriais das relações entre o imobiliário e a financeirização na (re)produção das cidades, Ana Fernandes nota a generalização atual do urbanismo corporativo por uma atuação direta das corporações não apenas nos tradicionais espaços produtivos ou comerciais, mas, sobretudo e particularmente, na produção de novas centralidades terciárias – culturais e de serviços - e na criação de novas cidades ou extensões urbanas, com destaque para os condomínios fechados. Nesses processos, conforme afirma Fernandes, a interpenetração das lógicas fundiária, imobiliárias, financeira e de marketing,

altamente especulativas é um fator fundante, sendo marcado pela competitividade, visibilidade e seletividade dos espaços. (FERNANDES, 2013)

De acordo com Fernandes, a cidade contemporânea brasileira é afetada por princípios globalizantes das políticas urbanas, caracterizados pela atração de investimentos, inserção competitiva do território, escalas crescentes, fragmentação, uso acentuado de fundo público, endividamento, papel decisivo do setor privado, produção sequenciada de normas e mecanismos de regulação, parcerias público privadas, especulação, segregação, enclaves urbanísticos, violação de direitos, devastação ambiental e obsolescência precoce do construído. (op. cit.)

Uma questão chave ressaltada por essa autora refere-se a uma espécie de produção industrial do território, que se coloca como processo tendencial de sua homogeneização. No Brasil nota-se uma grande difusão da produção de bairros planejados por grandes corporações. Nesse tipo de produção que consome quantidades enormes de território, modelos de uso e ocupação do espaço são cunhados como “empreendimentos-marca” das empresas. Os projetos recentes da Alphaville Urbanismo S/A em Brasília e Salvador; os Projetos do Le Parc da Cyrela em Salvador, Rio de Janeiro e Recife; a iniciativa da joint-venture Bairro Novo pela Odebrecht e a Gafisa são exemplos desse tipo de produção que é a nova tônica da fragmentação do espaço. (op. cit.)

Parece que a difusão do urbanismo corporativo guarda relação com um novo ciclo de produção e gestão da cidade. Ângela Gordilho Souza, focalizando a realização da Copa do Mundo 2014 no Brasil, compreende que esse evento ajudou a potencializar a instauração desse novo ciclo. Essas mudanças estariam voltadas para a implementação de grandes projetos urbanos segmentados com concessão para a produção e gestão de longo prazo às grandes corporações nacionais, por vezes, associadas às internacionais, em parceria com os governos de todos os níveis federativos. Para Souza, trata-se de um processo de reestruturação urbana que opera uma privatização seletiva da cidade, através de megaprojetos urbanos inseridos territorialmente de modo segmentado, mas conectados a outros espaços privados. (SOUZA, 2014)

A generalização da urbanização corporativa se viabiliza no contexto de adoção de uma estratégia macroeconômica, a partir do Governo Lula, de inflexão do Modelo Liberal Periférico (MLP), que vigora no Brasil há mais de duas décadas. Tal estratégia tem sua base de sustentação numa frente política neodesenvolvimentista. (FILGUEIRAS, 2013) Com isso tem-se um direcionamento de um volume de recursos cada vez maior para os grandes grupos econômicos nacionais, voltados, sobretudo, para investimentos em infraestrutura econômica. Especificamente no que diz respeito a investimentos significativos que beneficiam o setor da construção civil, esses ficam ainda mais explícitos após a crise econômica mundial de 2008, momento no qual o Governo Federal lança o PMCMV, como medida anti crise. (op. cit.)

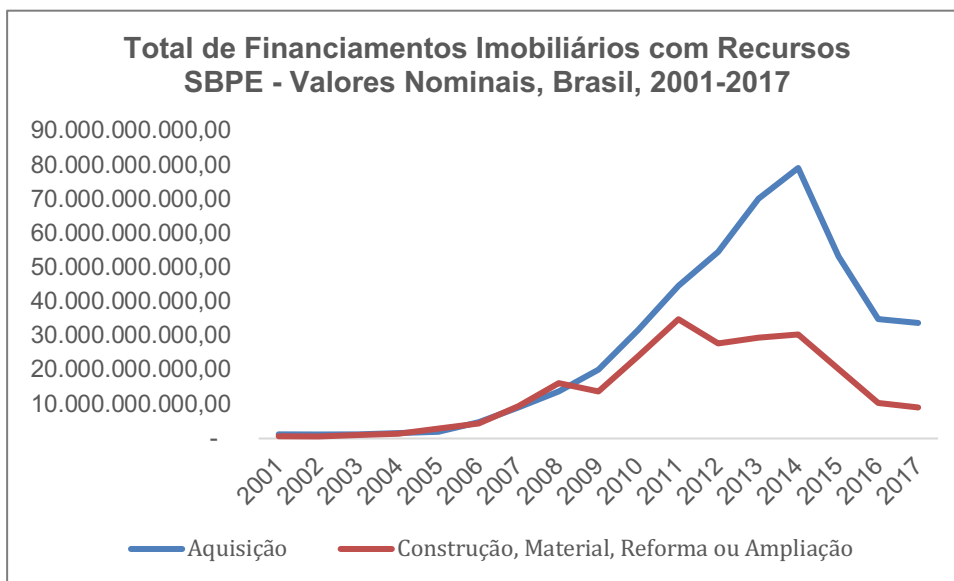
2. A distribuição dos financiamentos imobiliários e habitacionais: desequilíbrio estrutural, desigualdades e ampliação do poder de intervenção espacial das empresas imobiliárias

A questão do acesso ao imobiliário diz respeito as possibilidades de produção e usos sociais do espaço, posicionando os agentes sociais na cidade, metrópole ou região. Esse espaço, em constante transformação, tem diferenciais materiais e simbólicos que matizam os termos das suas relações e da sua apropriação.

O Brasil mantém uma estruturação de grande concentração da propriedade, com velhas e novas questões a serem enfrentadas. Essa situação diz respeito diretamente aos imensos passivos habitacionais e de infraestrutura do país, tanto como à concepção das políticas urbanas vigentes.

A grande ampliação da produção imobiliária constituída, sobretudo a partir 2005, nas bases de uma nova Política Nacional de Habitação (PNH), teve e tem efeitos diretos na (re)estruturação da partilha da propriedade imobiliária das cidades. Observamos uma enorme disponibilidade de crédito imobiliário no Sistema Financeiro Habitacional (SFH) na última década, sobretudo no âmbito do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). A concepção da PNH articula como fontes de investimentos e financiamentos dos seus programas da produção habitacional: 1) Orçamento Geral da União (OGU) - recursos orçamentários dos programas habitacionais cujo órgão executor é o Ministério das Cidades; 2) Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) - orçamento operacional na área de habitação e; 3) Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - fontes de captação dos bancos múltiplos com carteira de crédito imobiliário, sobretudo depósitos captados do público. A destinação de recursos da PNH nas primeiras décadas do século XXI, considerando suas principais fontes de investimentos e financiamentos habitacionais, sinaliza para o predomínio dos investimentos do SBPE. Essa fonte de recursos é orientada para uma produção imobiliária de mercado, não beneficiando a demanda de habitação de interesse social. (FIGUEIREDO, BALTRUSIS, OLIVEIRA, 2013)

No período de 2001 à 2017, o volume de recursos do SBPE, em valores nominais, para financiamento de aquisição de imóveis novos e usados, bem como para construção, material de construção, reforma ou ampliação somaram mais de R\$ 695 bilhões. O gráfico abaixo indica a distribuição anual dos valores desses financiamentos.



Fonte: Elaborado por Figueiredo, com base em CBIC, 2018.

Apesar de o SBPE existir desde a criação do SFH e do BNH, apenas a partir de 2004 o mesmo se viabilizou como fonte de financiamento habitacional expressiva nacionalmente. Isso em virtude da regulação definida a partir das Leis Federais No 10.391/2004, No 11.033/2004, No 11.196/2005 e Resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN). Essas mudanças foram instauradas visando diminuir a pressão da demanda habitacional dos setores médios sobre as fontes públicas. (MARICATO, 2011)

A ativação do SBPE permite que o mercado imobiliário brasileiro passe a ser estruturado, principalmente, através de fontes de captação dos bancos múltiplos com carteira de crédito imobiliário, que se “concentram nos depósitos captados do público (depósitos à vista, depósitos a prazo e depósitos de poupança), denominados na literatura internacional como core deposits” (SILVA, 2010, pp. 42-46). Os depósitos de poupança destacam-se como principal fonte de recursos para os financiamentos imobiliários, já que a Resolução do

Conselho Monetário Nacional No 3.932/2010 obriga que 65% do seu saldo sejam aplicados nesse tipo de financiamento¹.

Nesse aspecto Claudia Magalhães Eloy afirma que apesar do SBPE e o FGTS serem formalmente os pilares e principais fontes do SFH, ambos, mas sobretudo o primeiro, atuam abaixo da sua capacidade de expansão do crédito para grupos de menor poder aquisitivo. (MAGALHÃES, 2013)

Uma questão chave que queremos chamar atenção é o fato da PNH e da distribuição de financiamentos / créditos imobiliários estarem estruturados em uma situação de desequilíbrio. Desse modo, as ações de produção habitacional de interesse social, pública ou privada, possuem pesos muito menos significativos, comparativamente ao da produção habitacional privada de mercado, apesar de serem as primeiras que são direcionadas ao maior contingente da demanda demográfica com necessidades habitacionais no país. (FIGUEIREDO, BALTRUSIS, OLIVEIRA, 2013)

Esse desequilíbrio pende para as empresas imobiliárias e setores da construção civil, ampliando enormemente a capacidade de despesa e de intervenção no domínio espacial desses agentes (ABRAMO, 2007). Esse cenário aponta para a ampliação do patrimônio dessas empresas, através da ampliação do controle jurídico da propriedade de novos imóveis, que podem ser adquiridos através desses financiamentos. Com isso ampliam-se e se aceleram os processos de formação de renda imobiliária, dado o poder de decisão de localização, conferida a esses promotores privados. Ganham força processos de privatização das cidades, operadores de desigualdades, segregação, vulnerabilização e precarização, impostos a maioria dos habitantes, que vivem em situação de insegurança da posse.

Notamos ainda maiores retrocessos, na atual conjuntura brasileira, após o “Golpe de 2016” e na involução das políticas urbanas, cada vez mais distanciadas de princípios e orientações comprometidas com a efetivação de direitos sociais e coletivos. Tal conjuntura tem fragilizado perspectivas de instauração e generalização do direito à cidade (LEFEBVRE, 2001), na medida em que inibe uma democratização do acesso dos grupos vulneráveis à espaços qualificados por urbanidade e pela provisão de infraestruturas, equipamentos e serviços públicos e coletivos.

A Produção Imobiliária de Salvador: condições, agentes, processos e nexos para a compreensão de transformações atuais da sociedade urbana

As questões gerais suscitadas pelas relações entre o Imobiliário e a Financeirização, e os seus desdobramentos na (re)Produção das Cidades, podem ser problematizadas desde a realidade de Salvador. Nesse ponto nos interessa articular tais questões com aspectos da produção imobiliária dessa cidade, notadamente das condições para a sua realização.

Em pesquisas anteriores (FIGUEIREDO, 2011, 2015a, 2015b) identificamos cinco condições para a realização dessa produção, que podem ser aqui retomadas. A primeira foi a existência de múltiplos agentes produtores do espaço. Alguns desses agentes são autorizados a efetuar a criação ou alteração no ambiente construído, através da concessão do direito de construir, dado pela emissão de licenças de alvarás de construção pela Prefeitura de Salvador.

Os agentes que apresentam intenções de realizar os empreendimentos imobiliários coincidem com os requerentes das correspondentes licenças de alvarás de construção. A informação dos nomes dos requerentes em tais licenças, permitiu identificarmos os seguintes grupos: empresas imobiliárias, outras empresas, pessoas físicas, órgãos estatais (dos entes

¹ Esse percentual mínimo foi estipulado inicialmente pela Resolução CMN N° 3.347/2006, no entanto essa resolução foi revogada e substituída pela Resolução CMN N° 3.932/2010.

federativos da União, do Estado, e do Município), coletividades associadas, igrejas e entidades religiosas, e outros não classificados em grupo específico.

A segunda condição da produção imobiliária seria o acesso à terra. Em pesquisas anteriores entendíamos que a obtenção do controle jurídico da propriedade fundiária era condição fundamental para realização da produção imobiliária formalizada. Mais recentemente avançamos para uma compreensão de que se trata na verdade do acesso à propriedade imobiliária, num sentido espacial mais amplo, considerando a articulação entre o imobiliário e fundiário.

Os agentes que atuam na produção imobiliária obtém, pela sua capacidade patrimonial, financeira ou de acesso a políticas de regularização fundiária, o acesso aos imóveis onde pretendem criar ou modificar o ambiente construído, conforme seus interesses.

A terceira condição para a produção imobiliária seria o crédito para a produção. Relacionado à obtenção do controle jurídico da propriedade imobiliária pelos agentes, concorda-se com a importância atribuída por Pedro Abramo às capacidades monetárias diferenciadas dos mesmos.

[...] a hierarquização dos agentes pode ser vista sobretudo como dependente do poder de despesa que eles possuam no campo de suas práticas mercantis. Somada à assimetria informacional, essa capacidade diferenciada para despender torna-se um elemento estratégico que serve para enfatizar os objetivos da localização dos agentes no mercado residencial urbano. (ABRAMO, 2007, pp. 165)

Nesse aspecto considera-se a criação do poder de despesa para a produção de bens residenciais pelo banco. (op. cit.). De acordo com Abramo, a emergência do sistema bancário, com seu poder de criação monetária mediante crédito, “vai permitir o financiamento das aspirações de produção dos empresários”, sendo que

O banco, porém, só concederá o crédito solicitado se os capitalistas-empresários se comprometerem a reembolsar o montante emprestado acrescido de juros. Vale dizer que os juros serão um componente da dívida que eles se comprometem a restituir após a realização mercantil de suas antecipações [...]

[...] Pôde-se dizer, de fato, que o compromisso de reembolsar o banco (juros inclusos), assumido pelos empresários, vai estimular o próprio banco a apostar no futuro espacial, avalizando a produção de bens residenciais.

[...] o abandono, por parte dos promotores imobiliários, de uma lógica estritamente rentista, só foi possível após a instauração – e, posteriormente, a institucionalização – do crédito hipotecário. De fato, ao permitir a operação de transferências regulares e sistemáticas da poupança para o mercado residencial, o crédito hipotecário acabou com as restrições de financiamento que oneravam a atividade dos capitalistas-empresários. (op. cit., p. 232-239)

O poder de criação monetária mediante crédito revela-se como uma condição importante da maior parte da produção imobiliária, licenciada pelo Município de Salvador, sobretudo aquelas atinentes às empresas imobiliárias.

Abramo também julga como importante a concessão pelo sistema bancário do crédito hipotecário para os trabalhadores. Tal concessão permite a aquisição de mercadorias imobiliárias com retorno das despesas investidas de produção (ibid). Configura-se assim, pelas articulações e inter-relações entre sistema bancário, empresários e trabalhadores, o que este autor denomina de “circuito monetário urbano simples” entendido como

[...] uma sequência de fases que põem em contato os capitalistas, os trabalhadores e o banco. Numa primeira fase, os capitalistas-empresários decidem o volume da demanda e a localização dos bens residenciais a serem produzidos com base nas antecipações da demanda concernente às externalidades de vizinhança. Depois de traduzirem essas antecipações em termos monetários, eles solicitam ao banco a abertura de crédito necessário para fazer face ao processo de produção. O banco avalia as antecipações da demanda (quantidade e localização) como foram formuladas pelos capitalistas e se compromete a lhes fornecer o montante solicitado. Finalmente, os empresários depositam os primeiros salários e dão partida ao processo de produção [...]

Após a fase das compras intercapitalistas, entra-se na fase em que os trabalhadores escolhem entre poupar e comprar mercadorias correntes e urbanas. A aquisição destas últimas (bens residenciais urbanos) só será possível graças à assinatura de um novo contrato (relação) de empréstimo-dívida (endividamento dos trabalhadores), que comprometerá uma parte de sua poupança. Esse crédito vai permitir que os trabalhadores comprem mercadorias urbanas e os empresários regularizem suas dívidas com o banco. Da mesma maneira, seus homólogos não urbanos quitarão os empréstimos que fizeram, graças às compras intercapitalistas e às compras habituais dos trabalhadores. Se a demanda efetiva for inferior à demanda antecipada, eles tentarão captar a poupança dos trabalhadores ou refinar suas próprias dívidas junto aos bancos. O circuito estará fechado quando os empresários tiverem reembolsado aos bancos, isto é, no momento do financiamento definitivo de suas despesas. (ABRAMO, 2007, p. 248-257)

Observa-se no Brasil uma intensa ativação do circuito monetário urbano, relacionado a um processo de retomada de investimentos, sobretudo a partir do ano de 2005, no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação (SFH).

A quarta condição da produção imobiliária refere-se à atividade construtiva. Essa produção somente é efetuada pela realização da atividade construtiva, pela qual o ambiente construído é criado e ou modificado. A instituição da atividade construtiva requer o acionamento do setor da construção civil, notadamente a denominada indústria da construção civil. Esse segmento econômico é formado por agentes de diferentes portes e naturezas, quais sejam pequenas, médias ou grandes empresas construtoras, trabalhadores da construção civil empregados ou autônomos, cooperativas habitacionais etc.

Nos aproximamos das características do segmento da construção civil no Brasil, através dos resultados da Pesquisa Anual da Indústria da Construção (PAIC), realizada pelo IBGE (2008). Destacamos que esse setor conta com a presença de diversos segmentos de atuação, representados por grupos e classes de atividades distinguidas pela PAIC, tais como 1) construção de edifícios, formada pelas classes de incorporação; e empreendimentos imobiliários e de construção de edifícios; 2) obras de infraestrutura, composta pelas classes de construção de rodovias, ferrovias, obras urbanas e obras de arte especiais; obras de infraestrutura para energia elétrica, telecomunicações, água, esgoto e transporte por dutos; e c) construção de outras obras de infraestrutura; 3) serviços especializados para construção, que compreende as classe de demolição e preparação do terreno; instalações elétricas, hidráulicas e outras instalações em construções; obras de acabamento; e outros serviços especializados para construção. Na atual proposta de projeto de pesquisa, propomos, dentre outras coisas, uma atualização da análise do setor da construção civil.

Salientamos ainda, conforme Rosângela Mauzer Casarotto, que a indústria da construção civil se classifica como uma atividade econômica da indústria de transformação. Essa indústria utiliza um sistema produtivo peculiar com “produtos de posição fixa”, que a faz se diferenciar, “juntamente com a indústria naval e com a fabricação de equipamentos pesados, pelo deslocamento dos fatores de produção até o produto”. De acordo com a autora, “os sistemas

para produção com posição fixa se caracterizam por trabalharem sob encomenda, com projeto específico, baixo volume de produção e conseqüente baixa padronização do produto". Os sistemas de posição fixa podem "crescer sem passar por transformações em seu processo produtivo ou no tipo de seu produto, ou seja, permanecem em sua posição original na matriz". Para Casarotto, tal particularidade se refere à especificidade da indústria da construção civil de "atuação por projetos". (CASAROTTO, 2002, p. 60-62)

O aspecto de atuação por projetos faz remissão ao pensamento crítico de Sérgio Ferro, sobre a forma de "tipo de zero" no âmbito da construção civil. Nesse debate, Ferro alerta que haveria uma mediação hegemônica através dos planos, memoriais e do desenho - elaborados por profissionais da construção civil - que comandam o trabalho dividido e alienante dos canteiros de obras. Para o autor, seria o extremo parcelamento da divisão do trabalho no canteiro de obras que garantiria a imposição da produção do objeto arquitetônico como mercadoria. Ainda segundo Ferro, o modo manufatureiro de atuação da construção civil, e não de uma indústria, seria a condição de constituir uma avançada divisão do trabalho no canteiro marcada pela violência. Tal condição emergiria de processos de "sucessão contra simultaneidade, isolamento dos processos particulares contra continuidade, especialização dos estágios contra fluidez, sincretismo contra osmose, somatório contra integral". (FERRO, 2006a, p. 105-200, 2006b, p. 321-406)

Assim, os canteiros apresentariam as marcas de "superexploração a que estão condenados os setores 'atrasados' (porém, muito atuais pelos serviços prestados): os mais baixos salários, as mais longas jornadas de trabalho, as mais altas taxas de doenças profissionais e de acidentes de trabalho, a maior rotatividade etc" (op. cit.). Tal conjunto de fatores aponta para o contexto presente de acumulação capitalista flexível e da reestruturação produtiva, no qual a expressiva atividade do setor da construção civil é afetada pela precarização das relações de trabalho.

Ao lado das marcas de superexploração, destacadas por Sérgio Ferro, somam-se: o baixo nível de escolaridade dos trabalhadores, a descentralização das atividades, a descontinuidade do processo produtivo, e a difusão de um sistema de subcontratação de empresas (vinculadas à cooperativas ou empreiteiras) especializadas em etapas diferentes da obra (BARROS, MENDES, 2003, p. 63-65).

A última condição da produção imobiliária diria respeito ao consumo do espaço. Os imóveis e ou ambientes construídos criados ou modificados, através dessa produção, podem ser disponibilizados de diferentes maneiras. Essa disponibilização ocorre para os próprios agentes produtores, no caso de os mesmos intentarem desenvolver atividades. É o caso a que se refere a produção imobiliária de inúmeras pessoas físicas, coletividades associadas, empresas capitalistas que realizam atividades de produção e / ou circulação de mercadorias, e órgãos estatais.

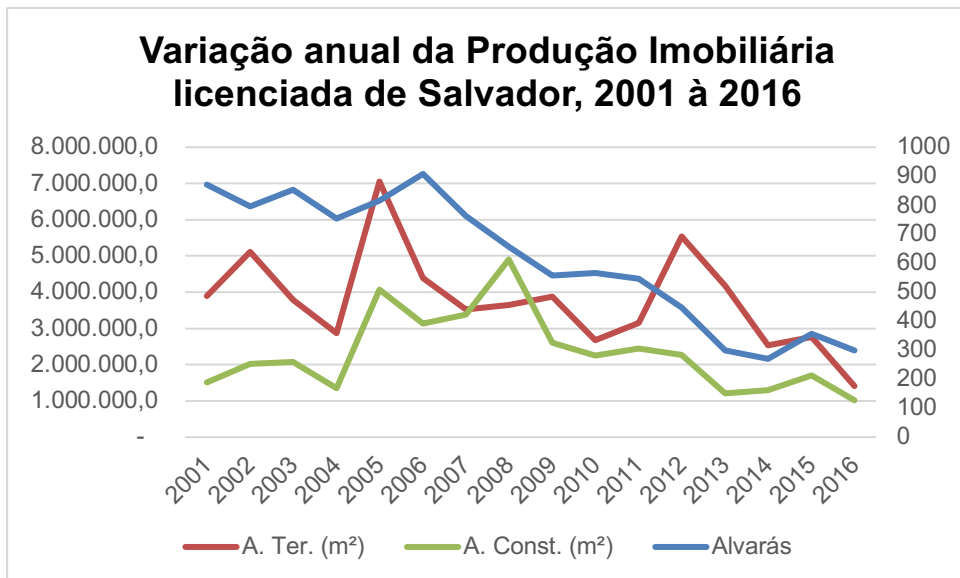
De outro modo, a disponibilização pode ser endereçada para outros agentes, através da promoção do seu acesso público, coletivo ou privado. Tal acesso pode acontecer sem ônus, de forma subsidiada parcial ou totalmente, como nos casos da provisão habitacional pelo Estado, de equipamentos e infraestrutura pública. O acesso pode acontecer, também, através da comercialização por venda ou locação dos imóveis produzidos, como nos casos das empresas capitalistas que produzem e comercializam espaço.

A disponibilização da produção imobiliária e suas possibilidades de apropriação relacionam-se com as intencionalidades dos agentes produtores e usuários do espaço. As inter-relações condicionadas pelo espaço produzido definem sua especificação em termos de espaço-tempo, configurando territorialidades e territorializações, engendradas por esses agentes.

Assim, por exemplo, o uso mercantil do espaço, definido pela atuação e abrangência do domínio imobiliário das empresas imobiliárias pode restringir seu potencial de apropriação apenas ao contingente populacional com capacidade monetária de participar das relações

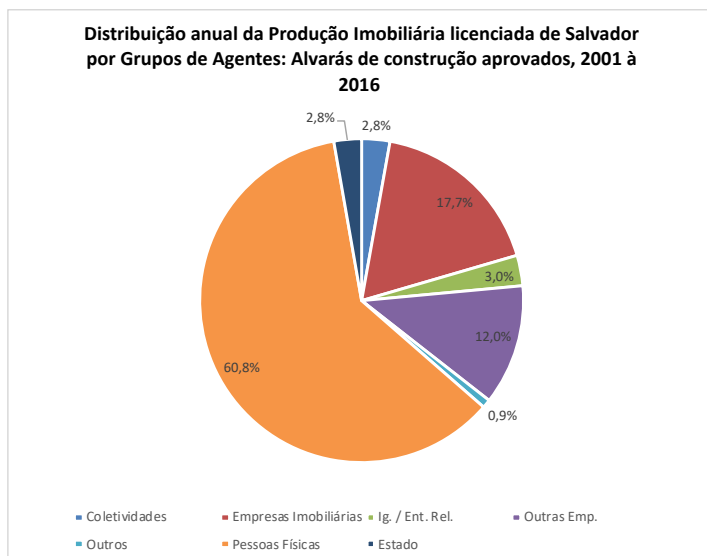
mercantis que viabilizam o acesso a tal tipo de uso. Em outro extremo, diversos usos institucionais ou coletivos estabelecidos por órgãos estatais e associações podem propiciar uma utilização mais ampla do espaço para o acesso aos direitos, serviços públicos ou coletivos ao conjunto da população.

No período de 2001 à 2016, a Prefeitura de Salvador aprovou 9.759 empreendimentos, sendo 94% novas construções. Esse universo projeta a ocupação de uma superfície de 60.388.544,7 m² de áreas de terrenos e de 37.244.225,8 m² de área construída.

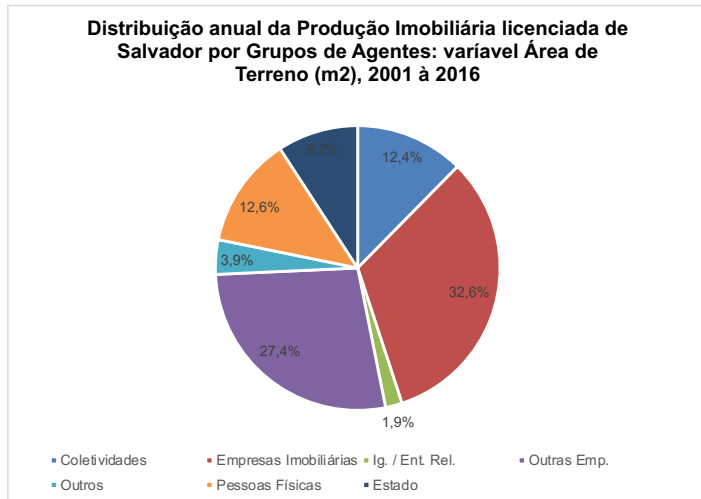


Elaborado por Figueiredo, com base em SUCOM, 2017.

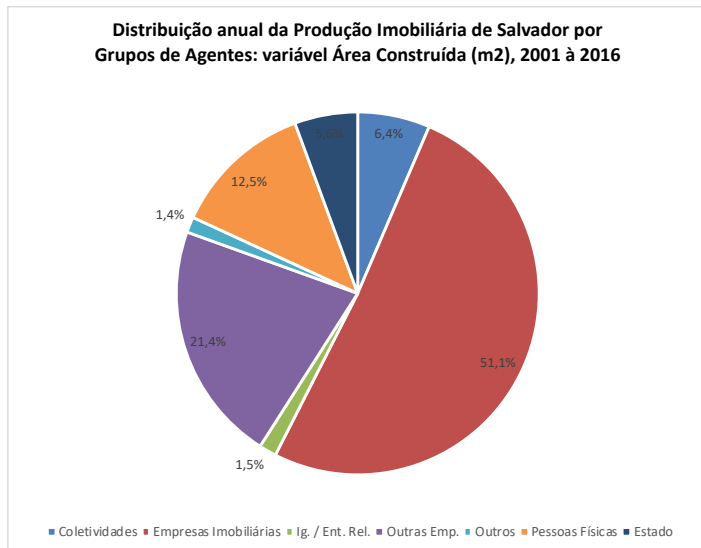
Empresas imobiliárias, outras empresas, pessoas físicas, Estado, associações e igrejas, são os principais agentes-proprietários-empresendedores. A distribuição dessa produção revela que, apesar da maior parte dos empreendimentos serem de pessoas físicas - 60,8%, as empresas imobiliárias tem o domínio fundiário da maior parte dos terrenos relativos à esse universo - 32,6%, bem como do total de área construída - 51,1%, contrastando com a irrisória produção estatal - 2,8% dos empreendimentos.



Elaborado por Figueiredo, com base em SUCOM, 2017.



Elaborado por Figueiredo, com base em SUCOM, 2017.



Elaborado por Figueiredo, com base em SUCOM, 2017.

O uso residencial é o mais expressivo, seja em termos de números de empreendimentos - 57,2%, seja no que diz respeito ao total de área construída - 38,3%. O uso comercial e de serviços é o que tem maior peso - 33,1% em termos de áreas de terreno.

Em termos de portes dos empreendimentos, as três faixas de área de terreno com maior ocorrência são 0 à 100 m² (14,5%), > 1.000 à 2.000 m² (13,3%) e > 100 à 200 m² (9,4%). Já as três faixas de área construída com maior ocorrência são > 100 à 200 m² (15,0%), 0 à 100 m² (12,0%) e > 200 à 300 m² (10,9%). Salientamos ainda a ocorrência de um empreendimento na faixa de > 1.000.000 à 2.000.000 m² e de outros quatro na faixa de área de terreno de > 2.000.000 à 3.000.000 m² e de, revelando a existência de algumas grandes propriedades urbanas. De modo análogo, notamos a existência de um empreendimento na faixa de área construída de > 1.000.000 à 2.000.000 m² e de um outro na faixa de > 2.000.000 à 3.000.000 m².

Foram identificados 287 bairros ou localidades da Cidade de Salvador nos quais incide essa produção. Os 10 bairros / localidades com maior quantidade de empreendimentos licenciados são Pituba (689 ou 7,1%), Itapuã (642 ou 6,6%), Brotas (403 ou 4,1%), Piatã (362 ou 3,7%), Paralela (353 ou 3,6%), Rio Vermelho (241 ou 2,5%), Stella Maris (227 ou 2,3%), Caminho das Árvores (196 ou 2,0%), Patamares (193 ou 2,0%) e Pirajá (171 ou 1,8%).

Se refizermos a distribuição dessa produção, considerando o total de área de terreno, os 10 principais bairros / localidades mais importantes são Paralela (7,3%), Ilha dos Frades (6,9%), Pirajá (5,7%), Pituba (4,6%), Porto Seco, Pirajá (4,0%), Macaúbas (3,4%), Pituaçu (3,4%), Valéria (3,3%) e Boca do Rio (2,7%).

Já considerando a distribuição por montante de área construída por bairro / localidade, aqueles que mais se destacam são, Pituba (8,8%), Paralela (6,4%), Cabula (6,0%), Caminho das Árvores (5,5%), Brotas (4,3%), Patamares (2,9%), Imbuí (2,7%), Itaigara (2,7%), Pirajá (2,2%) e São Cristóvão (2,0%).

3. Abrindo a discussão

O texto desse trabalho, apresenta os resultados preliminares da Pesquisa, cuja consolidação está em curso. Nele são colocadas algumas questões de partida para a discussão. Para a ocasião do Seminário sobre Financeirização e Estudos Urbanos buscaremos avançar e aprofundar as nossas análises e reflexões, problematizando a produção imobiliária em Salvador tanto por uma maior exploração das base empírica da pesquisa à luz das referências teóricas mobilizadas na abordagem proposta, incorporando-se um diálogo com a concepção marxiana do valor, de modo a revelar nexos com os sentidos de transformação da sociedade urbana atual.

4. Referências Bibliográficas

ABRAMO, Pedro. *A Cidade Caleidoscópica: coordenação espacial e convenção urbana: uma perspectiva heterodoxa para a economia urbana*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. 368p.

ABRAMO, Pedro. A Cidade COM-FUSA: mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes cidades latino-americanas. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 13, 2009, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis: [S. n.], 2009.

ABRAMO, Pedro. *Mercado e ordem urbana: do caos à teoria da localização residencial*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil: FAPERJ, 2001. 224p.

BARROS, Paloma Castro da Rocha; MENDES, Ana Magnólia Bezerra. Sofrimento psíquico no trabalho e estratégias defensivas dos operários terceirizados da construção civil. *Revista Psico-USF*, v. 8, n. 1, p. 63-70, jan./jun. 2003.

BOTELHO, Adriano. **A renda fundiária urbana**: uma categoria de análise ainda válida. *GEOgraphia*, 2010 / UFF.

BOTELHO, Adriano. **Capital volátil, cidade dispersa, espaço segregado**: algumas notas sobre a dinâmica do urbano contemporâneo. *Cadernos Metrópole*, v. 14, n. 28, 2012. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/14794>>. Acesso em: 18 ago. 2015.

BOTELHO, Adriano. **O financiamento e a financeirização do setor imobiliário:** Uma análise da produção do espaço e da segregação sócio-espacial através do estudo do mercado da moradia na cidade de São Paulo. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade de São Paulo, São Paulo. 2005.329

CASAROTTO, Rosangela Mauzer. *Redes de Empresas na Indústria da Construção Civil:* definição de funções e atividades de cooperação. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

ELOY, Claudia Magalhães. **O papel do sistema financeiro da habitação diante do desafio de universalizar o acesso à moradia digna no Brasil.** Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo: São Paulo, 2013.

FERNANDES, Ana. Decifra-me ou te devoro: urbanismo corporativo, cidade-fragmento e dilemas da prática do urbanismo no Brasil. In: GONZALES, Suely F. N.; FRANCISCONI, Jorge Guilherme; PAVIANI, Aldo (Org.). *Planejamento e urbanismo na atualidade brasileira:* objeto, teoria, prática. Rio de Janeiro: Livres Expressão, 2013.

FERRO, Sérgio. O canteiro e o desenho (1976). In: FERRO, Sérgio. *Arquitetura e trabalho livre.* São Paulo: CosacNaify, 2006a. p. 105-200.

FERRO, Sérgio. Sobre “O canteiro e o desenho” (2003). In: FERRO, Sérgio. *Arquitetura e trabalho livre.* São Paulo: CosacNaify, 2006b. p. 321-418.

FIGUEIREDO, Glória Cecília dos Santos; BALTRUSIS, Nelson; OLIVEIRA, Elizabeth. **Política Nacional de Habitação hoje.** Produção de mercado com recursos do SBPE como ação dominante. *Arquitextos*, ano 14, n. 161.00, Vitruvius. São Paulo, outubro de 2013. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/14.161/4905>>. Acesso em: 12 jul. 2015.

FIGUEIREDO, Glória Cecília dos Santos. **A hegemonia das empresas imobiliárias:** tendências de uso e ocupação do espaço da produção imobiliária licenciada pelo município de Salvador de 2001 a 2009. Dissertação (mestrado). Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2011.

FIGUEIREDO, Glória Cecília dos Santos. **Produção imobiliária da cidade de Salvador:** entre o público e o privado / Glória Cecília dos Santos. Salvador: EDUFBA; Recife: ANPUR, 2015. 306 p.

FILGUEIRAS, Luiz. **A Natureza do Atual Padrão de Desenvolvimento Brasileiro e o Processo de Desindustrialização**. Programa de bolsas de pesquisa. Centro Celso Furtado e BNB - 2012 Edital 02/2012, de 30 de março de 2012.

FILGUEIRAS, Luiz. **A crise econômica mundial e seus efeitos sobre a economia brasileira**. Núcleo de Estudos Conjunturais. Faculdade de Ciências Econômicas. Bahia, 2008.

FILGUEIRAS, Luiz. **A crise geral do capitalismo: possibilidades e limites de sua superação**. Revista Crítica Marxista, n. 30, p.21-27, 2010.

FIX, Mariana de Azevedo Barretto. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. 2011. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico). Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2011.337

FIX, Mariana de Azevedo Barretto. **Uma ponte para a especulação ou a arte da renda na montagem de uma “cidade global”**. Cadernos CRH, Salvador, v. 22, n. 55, pp. 41-64, jan/abr, 2009.

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005. HARVEY, David. *Condição Pós-Moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. 15. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2006a. HARVEY, David. *Espaços de Esperança*. 2. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2006b.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *Pesquisa Anual da Indústria da Construção - PAIC*. Rio de Janeiro, v. 18, p. 1-94, 2008.

PEREIRA, Paulo César Xavier. **A reestruturação imobiliária em São Paulo como chave para o desvendamento da metrópole atual**. In: Ana Fani Alessandri Carlos; Ariovaldo Umbelino de Oliveira. (Org.). São Paulo 450 anos. Geografia das metrópoles. São Paulo: Contexto, 2006, p. 219-230.

PEREIRA, Paulo César Xavier. **Globalização e Desenvolvimento Imobiliário: tendências de reestruturação**. Anais do IV Seminário Internacional da LARES. São Paulo, 2004.

PEREIRA, Paulo César Xavier. **Reestruturação Imobiliária em São Paulo: especificidades e tendências**. Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina, 20 a 26 de março de 2005. Universidade de São Paulo, 2005.

PIKETTY, Thomas. **Le capital au XXI^e siècle**. 1^{ère} ed. Paris: Éditions du Seuil, 2013.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas.** 2009. 193 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção.** 4. ed. 4. reimp. Editora da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO E URBANISMO DO MUNICÍPIO DE SALVADOR (SEDUR). **Relação de alvarás divulgados no diário oficial.** Disponível em: <<http://www.sucom.ba.gov.br/servicos/servicos-online/transparencia-sucom/alvaras-de-construcao-por-mes/>>. Acesso em 1º dez, 2017.

SILVA, Isabella Fonte Boa Rosa. Covered Bond: alternativa de funding para o mercado imobiliário brasileiro? PRÊMIO ABECIP DE MONOGRAFIAS EM CRÉDITO IMOBILIÁRIO E POUPANÇA, 3., 2010, São Paulo. *Anais...* São Paulo: ABECIP, 2010.

SOUZA, Ângela Gordilho. Cidade seletiva e exclusividade urbana: megaeventos, grandes projetos e a Copa de 2014 em Salvador. In: CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de(Org), et al. **Metrópoles na atualidade brasileira: transformações, tensões e desafios na Região Metropolitana de Salvador.** Salvador: EDUFBA, 2014.

WRAY, L. Randall. **O novo capitalismo dos gerentes de dinheiro e a crise financeira global.**Revista OIKOS, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 13-39, 2009.

Consultorias e Gerenciadoras: da política urbana local aos circuitos globais de financeirização

Consultancies and management companies: from local urban policy to global circuits of financialization

Magaly Marques Pulhez, professora do Instituto das Cidades/Campus Zona Leste - Universidade Federal de São Paulo e pesquisadora associada do Centro de Estudos da Metrópole (CEM/CEPID), magamarquespulhez@gmail.com

Resumo

Desde os anos 1980, agências estatais responsáveis pela política habitacional em São Paulo vêm passando por um crescente processo de terceirização de suas funções de gestão através da contratação de empresas privadas de gerenciamento e consultoria, que administram e controlam as etapas de concepção, viabilização, implantação e operação de programas e empreendimentos. Empresas de médio e grande porte, uma vez contratadas pelo agente público, apresentam-se como uma espécie de agente “intermediário” da política, assumindo funções administrativas a princípio desenvolvidas pelo próprio Estado, controlando o trabalho de demais contratados, conduzindo cronogramas de execução, cobrando prazos, conferindo produtos, etc. De maneira geral, o papel de intermediário, associado às atividades de consultoria, ganha projeção a partir da intensificação das reestruturações político-econômicas dos anos 1990, sob a égide neoliberal, num processo reforçado pela influência do campo financeiro nas estratégias de mercado das empresas, representadas emblematicamente por fusões e aquisições, o que permitiu abrir cada vez mais espaço para a atuação deste tipo de agente, em escala global. Localmente, no caso das consultorias atuantes na política habitacional paulista, a dinâmica de fusões, as associações entre empresas ou a venda para conglomerados internacionais de capital aberto, vêm sendo verificadas como uma movimentação em franca expansão, o que não apenas aponta para uma espécie de “oligopolização do setor”, mas permite aferir a inserção de mais este agente da cadeia de produção do urbano no circuito multiescalar de financeirização do capitalismo contemporâneo. Pretende-se aqui apresentar e analisar as dinâmicas da rede de empresas do setor, por um lado problematizando sua influência como agente intermediário no desenho da política local e na produção da cidade, e por outro, contribuindo, em maior escala, para a construção de novas leituras críticas sobre os diversos segmentos envolvidos na reestruturação capitalista em curso, jogando luz sobre o lugar das consultorias e seus pacotes gerenciais nesse processo.

Palavras Chave: consultorias, gerenciadoras, política habitacional, financeirização

Abstract

Since the 1980s, state agencies that take care of housing policy in São Paulo have been going through a growing process of outsourcing their management functions by hiring private management and consultancy companies, that perform administration activities and the control of design, feasibility, implementation and operation of programs and projects. All medium or large, these companies, once contracted by the public agent, act as a kind of an “intermediary” agent of the policy, assuming management functions at first developed by the State itself, supervising the work of other contractors, controlling construction schedules, making sure deadlines are met, checking products, etc. In general, the intermediary role associated with consulting activities was strengthened by the intensification of the political and economic restructuring of the 1990s, under the

neoliberal aegis. This process was reinforced by the influence of the financial field on the strategies of the companies' market, represented emblematically by mergers and acquisitions, which was very supportive to open more and more scope for this type of agent, on a global scale. Locally, in the case of consultancies that operates São Paulo's housing policy, the dynamics of mergers, associations between companies or the sale to international publicly traded conglomerates are a movement in rapid expansion, which not only reveal us a kind of "oligopolization of the sector", but show the insertion of this agent of the urban production chain in the multiscale financialization circuitry of contemporary capitalism. This article aims to present and analyze the dynamics of the network of companies in the sector, on the one hand, by problematizing its influence as an intermediary agent in the local policy and in the production of the city; and, on the other hand, by contributing, on a larger scale, to the construction of new critical readings on the various segments involved in ongoing capitalist restructuring, shedding light on the place of consultancies in that process.

Keywords/Palabras Clave: consulting firms, management firms, housing policy, financialization

1. Introdução

Desde a virada da década de 1980 para 90, as principais agências estatais responsáveis pela produção e pela implementação da política habitacional em São Paulo – com destaque para a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano - CDHU, em âmbito estadual, e a Secretaria Municipal de Habitação da Prefeitura de São Paulo - SEHAB, em âmbito local – vêm passando por um intenso, crescente e ininterrupto processo de terceirização de suas funções de gestão através da contratação de empresas privadas de engenharia especializadas em gerenciamento e consultoria, que prestam serviço ao poder público desenvolvendo atividades concernentes à administração e controle das etapas de concepção, viabilização, implantação e operação de programas e empreendimentos.

Alocadas no ramo da Engenharia Consultiva, estas empresas, comumente chamadas de *gerenciadoras*, não estão comprometidas com processos diretos de produção, mas sim de concepção, gestão e regulação de programas e ações voltados para a promoção pública de habitação. Uma vez contratadas pelo agente público, ocupam uma espécie de “intermeio administrativo” que as coloca numa posição que, a princípio, entenderíamos como de “tradicional” responsabilidade do Estado, controlando a atuação de demais contratados, conduzindo cronogramas de execução, cobrando prazos, conferindo produtos, etc. Com certo grau de frequência, estas empresas servem ainda de veículo para a contratação de profissionais terceirizados que atuam internamente nas dependências da companhia, tal como funcionários públicos – arquitetos, engenheiros, sociólogos, geógrafos, dentre outros, que trabalham como gerentes, intermediando e operando cotidianamente a implementação da política de moradia (Pulhez, 2016).

Atribuídas de tal “função gerencial”, ou seja, de uma determinada utilidade relacionada a habilidades, conhecimentos, *expertises* voltada para *resultados* (qualidade, pontualidade, conformidade orçamentária, minimização de riscos, maximização de lucros), o papel de agente intermediário ocupado por estas empresas pode ser associado a uma espécie de modelo universal de competências e especialidades afeitas às atividades de *consultoria*, que ganham projeção e envergadura a partir da intensificação das reestruturações político-econômicas dos anos 1990, sob a égide neoliberal, em diferentes paragens (Donadone & Novaes, 2015).

Em escala global, a ampliação da atuação deste tipo de agente se reforça pela influência do campo financeiro nas estratégias de mercado das empresas em geral, representadas emblematicamente por fusões e aquisições e por um rearranjo do controle acionário das grandes corporações a partir da diluição de fronteiras dos investimentos internacionais. Nessa movimentação, as consultorias passam, de um lado, a especializar-se em avaliar as transações de compra e venda de/entre empresas e em solucionar possíveis novos problemas na esfera organizacional daí decorrentes, e, de outro, começam elas mesmas a se fundir entre si, fazendo nascer gigantescos conglomerados internacionais de capital aberto, especializados em temas os mais vastos e diversos – de inspeção técnica de produção metalúrgica ao controle de segurança em TI, passando por certificações em gestão ambiental e responsabilidade social.

Por aqui, em dinâmica análoga, a consultoria em engenharia também passa por um processo de ampliação e diversificação dos serviços e produtos que oferece. Processo este que, embora deva ser considerado em perspectiva histórica e a partir de nossas especificidades locais, não está alheio, em absoluto, à dinâmica global do capitalismo contemporâneo, pelo contrário: um número considerável de empresas de consultoria e gerenciamento de projetos e empreendimentos tem sido vendido a grandes corporações multi e transnacionais em tempos recentes, tornando-as conectadas, portanto, a um mesmo

circuito financeirizado de que fazem parte outros agentes ligados à gestão e à produção da cidade, caso “clássico” das empresas do setor imobiliário (Fix, 2011), por exemplo.

De todo modo, como estudo e reflexão ainda exploratórios, o que aqui se toma como hipótese, na verdade, é que o caso abordado permite olhar o processo de financeirização da produção do espaço não apenas na dimensão dos fluxos de investimento e valorização em escala supranacional, mas também como parte de um rearranjo institucional de forte impacto local (Klink & Souza, 2017), a partir do delineamento de determinadas concepções discursivas e de práticas de gestão, que implica em necessariamente verificar como *conhecimento* e *informação* são também ativos dessa mesma dinâmica.

Nesse sentido, parte-se de um contexto em particular – a atuação das empresas gerenciadoras em São Paulo e sua interação com as agências públicas estatais – para, de um lado, problematizar a formação de redes e a influência de agentes intermediários dessa natureza no desenho de políticas locais e na produção da cidade, e de outro, contribuir, em perspectiva ampliada, para a construção de novas leituras críticas sobre os diversos segmentos envolvidos na reestruturação capitalista em curso, jogando luz sobre o lugar das consultorias e seus pacotes gerenciais nesse processo.

O texto está dividido em outras quatro partes, além desta Introdução: na próxima seção, explora-se, em notas breves, a formação do campo das consultorias e seu espraiamento pelo mercado de venda de informações e conhecimento, inclusive aqueles relacionados à produção do território e do urbano, alcançando contemporaneamente as empresas gerenciadoras paulistas já citadas; nesta perspectiva, na parte seguinte do texto, trata-se especificamente do campo da Engenharia Consultiva no Brasil, onde estão alocadas tais empresas, e sua relação com a política habitacional em São Paulo; logo adiante, apresenta-se a rede das consultoras de engenharia, seus vínculos e aproximações, discutindo sua atuação local à luz de sua inserção global nos circuitos de investimento financeiro que estruturam o capitalismo hoje; e, por fim, no item conclusivo, retoma-se o argumento sobre o papel das consultoras e do conhecimento que comercializam como ativos da dinâmica de financeirização em curso.

2. Consultorias e gerenciadoras: aproximações

Segundo Donadone (2001; 2003; 2005), que estudou em profundidade a formação do universo empresarial das consultorias, foi o processo de crescimento e multiplicação dos complexos industriais e empresariais na virada no século XIX para o XX que solicitou aos mercados uma análoga negociação de conhecimentos especializados, conclamando determinadas categorias profissionais a uma atuação mais direta nos formatos organizacionais das novas empresas que se multiplicavam nos EUA e na Europa. A busca de “orientação” para a solução de problemas que surgiam nesse meio impulsionava o apelo aos tais serviços de “management engineering”, uma combinação de práticas de planejamento e gerenciamento, envolvendo *expertises* de engenharia, direito e contabilidade (Donadone, 2003).

Nas primeiras décadas do século XX, os principais e maiores clientes destes que o autor identifica como os primeiros consultores de um mercado em expansão são os bancos, que necessitavam de assessoria para avaliar suas transações de fusões e aquisições, crescentemente demandadas, principalmente a partir dos anos 1920.

As firmas de consultoria que nesse contexto se multiplicam ganham novo e ainda maior impulso na década de 1930, com a quebra da bolsa de Nova York, quando passam a ser requisitadas para estabelecer planos de salvamento das grandes empresas em processo de falência. Para se ter uma ideia, segundo Donadone (2003, p. 4), “entre as décadas de 1930

e 1940, o número de empresas de consultoria cresceu a uma taxa de 15% ao ano, passando de 100 empresas, em 1930, para 400, em 1940”.

Constituindo-se como um dos conteúdos originários mais comercializados por estas primeiras consultoras investigadas por Donadone, o *gerenciamento de projetos* moderno, tal como se reconhece hoje, se fortalece, na verdade, requisitado pela crescente complexidade das operações militares desencadeadas pela II Guerra Mundial, nos anos 1940, cuja complexidade exigia o desenvolvimento de métodos de planejamento mais efetivos, já que, além do grande porte, envolviam também a articulação de forças armadas de diversos países (Codas, 1987).

Durante o conflito, o governo americano contratou uma série de consultores para reorganizar as formas de gerenciamento das áreas militares, organizar e racionalizar a produção civil e também apoiar a expansão da estrutura administrativa federal, impulsionada pelo esforço de guerra (Donadone, 2003), o que demonstra certa longevidade dos apelos aos tais “pacotes gerenciais” também em âmbito estatal, com suas novidades organizacionais e seus argumentos de eficiência e racionalidade, derivados, na verdade, de técnicas de racionalização, maximização e incremento da produtividade industrial, difundidas desde pelo menos o final do século XIX:

“Ao se visualizar o período entre o surgimento das primeiras firmas e os anos quarenta, podem-se identificar dois processos, interrelacionados, que aparecem como características estruturais da formação do mercado de consultoria. O primeiro é o processo de legitimação dos consultores como alternativa possível na análise e gestão das organizações privadas ou públicas. Impulsionados pelas mudanças nas legislações relativas a impostos e à normalização das relações entre setor financeiro e empresas, os consultores percorreram um interessante caminho, surgindo como auxílio para problemas específicos e, depois, ganhando status de alternativa legítima e referencial na análise do desempenho das empresas, [...] [o que] na década de quarenta era estendido ao setor público. [...] Os consultores eram vistos como elos institucionais responsáveis pela transferência do conhecimento organizacional do setor privado para o setor público” (Donadone, 2003, p.05).

Nas décadas que se seguiram à II Guerra Mundial, as consultorias tiveram um importante papel nos esforços de recuperação do continente europeu pelos EUA, impulsionando a expansão de sua atuação também em outros países da Europa, como a França, por exemplo, onde o escritório central de coordenação do Plano Marshall estava localizado (Donadone, 2003).

É possível estabelecer uma ponte entre as reflexões de Lopes (2006) sobre a reestruturação produtiva que em parte se vincula à aplicação de novas tecnologias (sobretudo as de informática), tantas delas tributárias da guerra, e de novos modelos gerenciais – que requisitaram não apenas novas plantas produtivas, mas também uma nova capacitação da força de trabalho (trabalhadores “informativos”, como é exemplarmente o caso dos consultores) – e as análises de Teixeira & Silva (2011) a respeito da influência desse processo nos domínios de constituição de um *savoir-faire* gerencial estratégico também relacionado aos territórios. Estes autores chamam a atenção, assim como Manzoni Neto (2007), para o interessado espraiamento espacial das firmas de consultoria analisadas por Donadone (2003), que passaram a conformar uma engenhosa trama de subescritórios locais em diversos países e cidades, em processo análogo a um crescimento vertiginoso de porte e receita, sobretudo a partir dos anos 1990.¹

¹ Os números registrados a respeito são colossais: empresas gigantes do ramo, a PriceWaterhouse (hoje PriceWaterhouseCoopers, depois de uma mega fusão realizada em 1998 que a tornou a maior firma de consultoria do mundo) contava, em 1996, com 400 escritórios em 118 países e a Andersen Consulting, com 152

Para os estudos urbanos, as discussões a esse respeito são bastante importantes, porque demonstram como as gigantes da consultoria transnacional têm dominado um arcabouço cada vez maior de análises territoriais no Brasil e no mundo, capitalizando fortemente este conhecimento para informar processos de privatização do próprio território e de setores públicos estratégicos (como foi o caso, por exemplo, do setor elétrico, detalhado no texto de Teixeira & Silva, 2011). Manzonni Neto (2007) fala em um “planejamento refuncionalizado a partir dos anos 1990” (“Com o objetivo de ampliar os espaços fiéis aos desígnios da dinâmica globalizadora, o Estado brasileiro recorre a um planejamento territorial carregado de ciência e informação”) e problematiza a envergadura das consultorias transnacionais nos processos de condução de novas análises territoriais no Brasil e no mundo.²

Por aqui, o contexto das privatizações que caracterizou a década de 1990, que, além de transferir para o setor privado empresas estatais de grande porte, também fortaleceu, de forma entrelaçada, agentes como fundos de pensão e bancos, é uma importante chave de interpretação para as transformações do universo das consultorias em tempos mais recentes. E a financeirização certamente está no centro destas mudanças, em diferentes sentidos, como já enunciado na Introdução, porque cria um ambiente em que as empresas, altamente valorizadas pelo conhecimento que monopolizam e comercializam, se diversificam, algumas se agigantam de maneira notável, enquanto outras de pequeno porte surgem para responder ao crescimento da demanda pelo serviço de “consultor” (Donadone & Novaes (2015).

Toda esta movimentação acontece sob um novo entendimento de como as posições gerenciais devem passar a ser ocupadas, legitimadas não somente pelas disputas internas às diferentes empresas, mas pela capacidade de adquirir e gerenciar capitais que são oriundos de investimentos em outros campos de poder, o que se verifica com a proliferação de cursos de MBA, de consultorias de ex-CEOs, na aproximação do espaço acadêmico com mundo empresarial, nas fundações universitárias, etc.

Recentemente, os estudos de viabilidade econômico-financeira de operações de risco comercializados há tempos pelas gigantes consultoras migraram do setor privado para o público de forma intimamente relacionada com a produção do espaço, como no caso das análises das Operações Urbanas Consorciadas postas em curso em diversas cidades brasileiras, exemplarmente o Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Belo Horizonte. Todo um conhecimento sobre procedimentos e técnicas financeiras construído, legitimado e vendido por consultorias de engenharia vem se convertendo em narrativas, práticas discursivas, “tendências”, para justificar a criação de parâmetros, normas e convenções defendidos e institucionalizados pelos poderes públicos locais, com impactos efetivos sobre a transformação espacial das cidades (Sanfelici & Halbert, 2016).

O caso das empresas gerenciadoras atuantes junto à produção habitacional em São Paulo, embora nuançadamente distinto, certamente se aproxima, em conteúdo, deste mesmo processo de legitimação, que vem dando vez aos preceitos de eficiência e qualidade migrados dos novos arranjos organizacionais às estruturas administrativas dos poderes

escritórios em 46 países (Donadone, 2001, p.30). Dados de 2009, apontam a PriceWaterhouseCoopers com um faturamento líquido de U\$ 26,2 bilhões e 163.000 funcionários (Teixeira & Silva, 2011).

² Nesta mesma perspectiva, além destes autores, cabe registrar também o trabalho de Viana (2011), em que a autora ressalta o papel do consultor especializado como um agente político nas dinâmicas das relações de poder, destacando seu lugar no conjunto de transformações institucionais e organizativas operadas mais recentemente na esfera dos poderes públicos, relacionando-as ao desempenho de instituições multilaterais que também atuam sobre a questão urbana e regional, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Mundial e a ONU-Habitat. Para ficar entre os brasileiros, valeria destacar ainda, embora com nuances muito próprias, o texto de Vainer (2000), um dos primeiros a introduzir, por aqui, duras críticas às consultorias internacionais “marqueteiras”, também elas coligadas com estas mesmas agências e comprometidas com o corolário da cidade-empresa, resumida à unidade de gestão e negócios e posta à venda pelo que possa ter de atrativo/competitivo (o paradigma, como se sabe, seria a “bem-sucedida” Barcelona dos anos 1990).

públicos, sem que isso, no entanto, represente apenas um movimento em direção à melhoria das capacidades de atuação de tais agentes, mas também uma acomodação de demandas das diferentes partes envolvidas – estatais e não-estatais.

Consultoras especializadas em atividades específicas de gestão de empreendimentos, tais empresas nascem e crescem sob forte incentivo do Estado brasileiro, que se perpetua como seu cliente mais importante ao longo de toda sua trajetória de atuação, o que as particulariza em relação às grandes transnacionais de consultoria e outras, embora possamos aproximá-las na habilidade mesma de legitimar-se na venda de pacotes e na produção de resultados que satisfaçam a seus contratantes.

Nesse sentido, há que se considerar, evidentemente, o fato de que estas empresas vêm sendo vendidas e incorporadas a grandes conglomerados que hoje também assumem papel de investidores, fazendo valorizar seus títulos fictícios em bolsas de valores, mas não só. O argumento deste artigo passa por uma patente reflexão sobre o caráter desta movimentação de fusões e aquisições, que é parte da dinâmica de financeirização em curso, mas procura ir além, problematizando, sobretudo, o lugar de tais consultorias na construção de um determinado repertório de discursos, instrumentos e práticas de gestão e de produção do espaço, tornados “essenciais” nos cotidianos de estruturação das políticas urbanas e que funcionam para mantê-las se reproduzindo segundo as métricas e convenções (financeiras) da vez.

3. Engenharia Consultiva e política habitacional no Brasil: a formação de um campo de atuação

No contexto paulista, ao menos quando falamos de instituições estatais de maior envergadura, não se pode dizer que exista qualquer ação, intervenção, programa ou política habitacional que se construa, hoje, sem o arrimo gerencial aportado pelas empresas de Engenharia Consultiva, nascidas e crescidas como firmas e escritórios de projeto e cálculo ainda nos anos 1930 e 40, no período de arranque da industrialização e da urbanização brasileira, e consolidadas como grandes corporações a partir dos anos 1960 e 70, sob largo incentivo estatal, na era de ouro do desenvolvimentismo nacional, com lugar garantido na ciranda aquecida das vultosas obras de modernização do país.

Camargo (1994) divide a história destas firmas em três fases ou períodos: de 1943 a 1973, localizariamos a fase de criação e diversificação das empresas, que se multiplicam em serviços para atender a demanda, respondendo também a uma política de reserva de mercado de consultoria já estabelecida no país, com a multiplicação de cursos superiores e a regulamentação profissional.

O período entre 1973 e 1980 é considerado como de consolidação das empresas: a economia brasileira continuava a crescer e o papel do Estado estava definido pelos militares, que permaneciam investindo em áreas estratégicas da economia, sobretudo na construção civil, às quais eram solidárias as firmas de Engenharia Consultiva. Muitas delas ultrapassaram 2.000 funcionários à época, constituindo corpos técnicos qualificados, reunidos em equipes multidisciplinares (Camargo, 1994).

Os cortes de investimentos estatais já no início da década de 1980 marcam o princípio da fase de internacionalização e mudanças de rumo das empresas. A busca pelo mercado internacional (muitas delas se expandiram para a América Latina, África e Oriente Médio), o achatamento de salários e as demissões maciças e abruptas caracterizam o período de desestabilização e recessão econômica pelo qual passava o país (Plonski, 1986) – a partir de 1983 a queda nos investimentos federais é da ordem de 80%, o que de fato virá a afetar o setor de forma substantiva a partir da segunda metade da década de 1980.

Com o fim da ditadura militar inicia-se um processo extremamente oscilante nos níveis de faturamento e composição de quadros nas empresas: após anos seguidos de crescimento expressivo, entre 1982 e 1986, o faturamento do setor cai de forma acentuada, acompanhando queda correspondente do PIB (Altheman, 1999). De 1986 a 1993, os níveis de faturamento se desequilibram fortemente, ainda que o setor apresente, de todo modo, algum crescimento. Em 1998, a Engenharia Consultiva retorna ao patamar que ocupava por volta de 1987, passando a uma fase de estabilidade que perdura, com poucas variações negativas, até 2003, quando retoma agressivamente o crescimento, a partir do início da era de governos Lula e Dilma Rousseff.

No mercado específico dos empreendimentos habitacionais, a participação das empresas de projeto, consultoria e gerenciamento começou a consolidar-se, no entanto, um pouco mais tarde, já na virada dos anos 1980 para 90, quando a centralização da política, ao colapsar e desfazer-se, deu lugar a um vazio institucional que abriu os caminhos para a reestruturação das ações do Estado nessa área.

Além disso, em função da crise econômica que assolava o país nesse período, para a engenharia nacional não havia mais grandes projetos e obras de infraestrutura a desenvolver, os investimentos encolhiam e o mercado se forçava a redirecionamentos necessários na prestação dos serviços de consultoria. Nos momentos de maior crise, em meados dos anos 1980, com a retração na contratação de grandes projetos por parte dos governos – estradas, barragens, portos, hospitais, etc, que exigiam desenho e detalhamento complexo e especializado, para os quais estava voltada a atuação de tais consultorias –, muitas destas empresas passaram por revisões de seus processos internos e de sua oferta de serviços, de modo a tomar medidas que garantissem, em meio ao quadro desfavorável da economia do país, níveis satisfatórios de produtividade e lucro.

Além da implementação de procedimentos de reestruturação, como o aumento da terceirização e diminuição de custos, flexibilização de serviços, adoção de indicadores de gestão e políticas de qualidade total – espécie de “pacote gerencial de salvamento” para um setor que estava sendo francamente atingido pelos atrasos de pagamento dos clientes estatais e pela descontinuidade das contratações –, complementarmente, alguns autores apontam também a recessão da década de 1980 como o principal motivador do aumento da oferta de serviços de gerenciamento prestados pelas empresas de Engenharia Consultiva no Brasil (Codas, 1987). Dentre as medidas de reestruturação estaria a aposta em atividades que não requereriam demasiado investimento e formação, como é o caso do gerenciamento de empreendimentos, em contraposição à atuação em áreas de criação de novas vertentes tecnológicas.

Nesse contexto, projetos de menor porte, como aqueles que começam a ser encampados pelos governos locais inicialmente como resposta tanto à falência da capacidade de investimento da União como também às reivindicações de movimentos sociais e outros setores da sociedade civil por reformulações na política habitacional, funcionarão como um novo nicho desse mercado, estabelecendo, de forma espelhada, um novo referencial para a relação entre a administração pública e este agente externo específico nos cotidianos de execução de programas e ações.

Em relação às iniciativas de intervenção no campo da habitação popular, a década de 1980 será inteiramente marcada por um processo gradual de autonomização dos programas de moradia, iniciado mesmo antes das diretivas constitucionais de 1988 que selariam definitivamente a descentralização das competências administrativas estatais nessa área (Cardoso, 1999). Este processo permitiu que fossem testadas experiências embrionárias, até então inéditas, de gestão compartilhada e participação social, refletidas nos programas e ações levados a campo, como é o caso dos mutirões autogeridos e das urbanizações de favela, por exemplo.

Mesmo que se tratassem de iniciativas fragmentadas e ainda pouco articuladas, práticas desse tipo foram algumas das principais e mais relevantes estratégias de que lançaram mão os governos locais no súbito momento em que o sistema federal começou a declinar, apresentando-se não apenas como uma linha programática barata, mas também democratizante, mais próxima das demandas latentes da população empobrecida das grandes cidades, a quem as iniciativas federais até então implementadas não haviam conseguido atender de maneira satisfatória.

Para a participação das empresas terceirizadas de gerenciamento na política habitacional, a implementação destes programas foi, na verdade, bastante importante: todo um mercado gerencial se voltou nos anos 1990 ao atendimento de municípios e estados pouco capacitados institucionalmente para operar as engrenagens cotidianas de execução das intervenções habitacionais em curso, num movimento, por outro lado, claramente apoiado na agenda reformista das agências internacionais, como o Banco Mundial e o BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento, com suas exigências contratuais de adesão aos chamados “componentes de gestão” e procedimentos “racionalizados” de administração privada (Arantes, 2004).

No caso brasileiro, a virada da década de 1980 para 90 demarca justamente o período em que tais agências passam mais claramente a normatizar e apostilar recomendações sobre a melhor forma de se governar num contexto reformista, de alegado salvamento econômico, definindo padronagens para a aplicação dos investimentos públicos e para a própria conformação do aparato estatal, com rebatimentos imediatos num tal *modus operandi*, na qualidade operativa da política, que passa a orientar-se, cada vez mais, para um modelo de gestão pública terceirizada, fazendo alocar no coração do aparato estatal um corpo técnico privado cada vez mais denso – constituído por empresas gerenciadoras, fundações privadas, ONGs e toda sorte de consultores que se possa idealizar (Arantes, 2004), acompanhando o processo de intensa disseminação de “modismos gerenciais” que marca os anos 1990 (Donadone & Novaes, 2015).

De todo modo, para além do papel das agências multilaterais nesse processo e de sua importância inegavelmente substantiva, há que se levar em conta que a dinâmica de migração de novas técnicas gerenciais mundo afora, e também no Brasil, dependeu, afinal, de uma combinação de fatores muito mais sofisticada, envolvendo claramente uma série de demandas e especificidades locais – no nosso caso, como se vê, baixa capacidade de atuação estatal, pressões sociais por reformulações na política, pressões de agentes externos privados por novos contratos, acomodação de interesses das elites políticas em conformidade com novos imperativos reformadores direcionados aos países do terceiro mundo, etc (Pulhez, 2016).

No caso de agências como a CDHU e a SEHAB, o quadro conjuntural esboçado se traduz em práticas rotineiras de condução de programas e ações, com empresas subcontratadas e seus técnicos atuando nos cotidianos administrativos mais mezinhos dos departamentos estatais responsáveis pela produção e pela implementação da política de moradia: análise de documentos, de planos de trabalho, vistoria das áreas de intervenção, solicitações de revisões e complementações de projetos aos outros agentes subcontratados, liberação de medições, contratação e/ou desenvolvimento de laudos técnicos, etc.

Os primeiros contratos de gerenciamento terceirizado destas agências remetem a este mesmo período, ou seja, à virada dos anos 1980 para 90, sendo que a sequência das contratações vem acontecendo, desde então, sem interrupção alguma; e mais do que isso: o escopo de atuação das firmas consultoras, na verdade, só se fez ampliar nestes últimos 30 anos, avançando sobremaneira em áreas antes tratadas no âmbito exclusivo do funcionalismo público, provocando espécies de “zonas nebulosas”, em que não se sabe ao certo quem faz o quê nestes tais cotidianos administrativos ora citados (Pulhez, 2016).

Nessa movimentação, as atividades de gerenciamento contratadas não apenas se dilatam, mas de certo modo também se complexificam, passando de mero “apoio funcional” (técnicos terceirizados disponibilizados às agências, atuando muitas vezes nas dependências delas próprias) a serviços especializados como aqueles de “consultorias multidisciplinares” (das áreas jurídica, ambiental e social, por exemplo), tornando os contratos cada vez mais abrangentes, de modo a acomodar amplamente as diferentes demandas do contratante em relação ao desenvolvimento do empreendimento habitacional.

4. A rede das consultoras de engenharia na política habitacional paulista: atuação local, inserção global

Os dados apresentados a seguir resultam de pesquisas realizadas junto às empresas de consultoria que prestam serviço a dois agentes públicos que atuam em níveis distintos de produção e implementação da política de moradia: a CDHU - Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano, empresa pública ligada à Secretaria de Habitação do estado de São Paulo, e a SEHAB - Secretaria Municipal de Habitação da Prefeitura da cidade de São Paulo. Enquanto o primeiro atua em nível estadual, promovendo habitação (sobretudo novas unidades) em todo o território do estado de São Paulo, o segundo se encarrega da política municipal da metrópole paulistana, majoritariamente voltada a intervenções em favelas (urbanização e melhorias habitacionais). Como já dito, ambos vêm contratando empresas de gerenciamento e consultoria desde a virada dos anos 1980 para 90, com um incremento exponencial de terceirização de atividades de gestão ao longo dos últimos 30 anos.

No caso da CDHU, a principal justificativa para o início (e também para a expansão) de tais contratações baseou-se nas intenções da empresa de expandir o atendimento da demanda no início dos anos 1990, desde então com forte repasse de funções ao setor privado. Já em relação à SEHAB, a ausência de quadros próprios forçou a secretaria a apelar para contratações terceirizadas, de modo que se pudesse supri-la com mão-de-obra ofertada por empresas privadas, também no sentido de fazer implementar a política local, que se recompunha em meio às transformações pelas quais passava o país naquele início de década.

Por parte das empresas, como já dito, a oferta do gerenciamento também crescia, em função da crise econômica e da necessidade de repensar novos serviços e produtos, mais aderentes a um mercado contratante em recessão, como era o caso do Estado brasileiro naquele momento. De todo modo, praticamente nenhuma das empresas que começou, então, a atuar junto aos agentes públicos paulistas tinha acúmulo de experiência na área habitacional ou mesmo qualquer proximidade a ela. Tratavam-se de firmas especializadas em projeto de engenharia, mais familiarizadas com empreendimentos de maior porte, embora algumas delas já apresentassem, desde então, o gerenciamento como seu principal produto.

O surgimento, no Brasil, de firmas particularmente especializadas nesta atividade acontece na virada das décadas de 1960 e 70, na mesma esteira da produção de infraestrutura em grande escala já mencionada, passando a constituir “um setor específico, diferenciado da engenharia de projetos, de construção e de suprimentos”, funcionando como uma espécie de interface entre estes três setores, sem a predominância de nenhum deles, “pela acumulação da função gerencial do conjunto com a precípua daquele setor” (Cotas, 1987).

Podemos destacar, nesse nicho, a LOGOS Engenharia, criada por um grupo de técnicos que conduziu, no setor público, as obras da Hidrelétrica de Estreito, na região sudeste do país, em 1969, e a DUCTOR, formada, no início dos anos 1970, por profissionais de engenharia ligados à implementação das obras do metrô da cidade de São Paulo. Já nesse

momento, percebe-se a migração de conhecimento do setor público para o privado, constituindo uma circulação de técnicos e profissionais entre eles que ainda hoje se registra, conforme os dados da pesquisa de Pulhez (2014).

Embora esteja presente tanto no setor privado quanto no setor público, o gerenciamento de empreendimentos firmou-se, ao longo dos anos, como atividade fundamentalmente voltada ao atendimento do agente público, suprimindo lacunas referentes a capacidades administrativas de estados e municípios em variados setores de políticas públicas, sobretudo aquelas relacionadas à produção do espaço urbano (infraestrutura, habitação, etc).³ Ainda hoje, de acordo com o SINAENCO, sindicato que representa as empresas de Engenharia Consultiva no Brasil, o setor público permanece superando o privado nas contratações, consumindo dois terços dos serviços prestados nessa área.

Entre as maiores firmas engenharia de projeto e consultoria atuantes no país, encontram-se listadas empresas especializadas em gerenciamento – ou que atuam exclusivamente neste ramo, ou que o tem como base majoritária de suas atividades. No **Quadro 1**, apresentado a seguir, que lista as 20 maiores empresas consultoras de engenharia atuantes no Brasil em 2016, destaque-se que 15 delas concentram 50% ou mais de suas atividades nos serviços de gerenciamento, sendo que 3 delas dedicam-se 100% a eles (ressaltadas em verde). Apenas 2 dedicam menos de 5% de suas atividades ao gerenciamento e outras 2 têm o projeto de engenharia como foco prioritário (50% ou mais das atividades desenvolvidas) (destaque em laranja).

Embora o setor venha apresentando quedas bruscas no faturamento geral desde 2014, algumas com variação de mais de 60% para menos⁴, muito em função do quadro geral da engenharia no Brasil, após os escândalos de corrupção e a redução do investimento estatal em obras públicas, toda a década de 2000 representou, na verdade, um período de forte aquecimento e expressiva arrancada das empresas de Engenharia Consultiva no país, ao mesmo tempo com uma concentração de arrecadação, postos de trabalho e contratos em um número pequeno delas.

Dados divulgados em 2011 pelo SINAENCO demonstravam que, naquele momento, enquanto aquelas com menos de 20 vínculos ativos ou profissionais contratados representavam, em escala nacional, um universo de 49.389 empresas, ou seja, 97,03% do total, com crescimento estimado de 7,84% no exercício de 2010, as que possuíam 20 ou mais vínculos – 1.509 empresas, 2,96% do total – apresentaram um crescimento de 11,53% no período considerado. Este grupo também foi “responsável pela maior concentração de vínculos empregatícios e por grande parte do volume de receita gerada pelo setor” (SINAENCO, 2012). Em termos de faturamento, dentre o universo das 1.509 empresas de maior porte em termos de postos de trabalho, a receita operacional líquida chegou, em 2010, a R\$ 21,6 bilhões, ante 17,6 bilhões alcançados em 2009, representando um crescimento de 22,37% no período. O lucro líquido registrado foi de R\$ 2,6 bilhões.

3 Delineado e juridicamente concebido pela doutrina do professor e advogado, especialista em Direito Administrativo, Hely Lopes Meirelles, em parecer publicado em março de 1980, o contrato de gerenciamento de obras públicas foi introduzido na legislação brasileira pouco mais tarde, por um decreto de lei, no ano de 1986 (nº 2300/86), apontando a necessidade de maior especialização para a implementação de projetos e obras de empreendimentos públicos, por sua natureza diversificada, os quais requereriam supervisão técnica apropriada, “nem sempre encontrada nos órgãos internos da Administração interessada na sua realização”. Daí a necessidade de orientar o poder público no sentido de contratar empresas ou profissionais especializados para a elaboração de projetos e para o gerenciamento de sua execução, “confiada a terceiros sob o regime de empreitada, administração contratada e tarefa, ou, mesmo, sob um regime misto, resultante da combinação desses ajustes” (Meirelles, 1980, p.5).

4 Este é notadamente o caso da Engevix, empresa de projeto e consultoria que por muitos anos foi a maior do Brasil e que, após ser denunciada por casos de corrupção investigados na Operação Lava Jato, encolheu em porte e receita, mudando inclusive de nome, passando a chamar-se Nova Engevix. Ainda assim, segue como uma das gigantes do setor.

Embora, como já dito, tenha havido, desde então, um freio no ritmo de crescimento que o setor veio apresentando ao longo dos anos 2000, com registro de uma retração real do lucro líquido de 9,73% em 2014 e de 15,83% em 2015, os números atualizados não apontam, no entanto, nenhuma mudança estrutural no que diz respeito ao perfil geral do setor, que segue apresentando grandes disparidades em relação ao porte das empresas:

“para o exercício de 2015, as firmas que têm menos de 20 vínculos ativos, isto é, menos de 20 pessoas envolvidas, sejam elas sócios, dirigentes ou celetistas, correspondem a 96,68% do total. Já as empresas com 20 ou mais profissionais ocupados constituem apenas 3,32% do total, com 2.045 organizações. [...] Em 2015, essas empresas [as com maior número de profissionais contratados] eram responsáveis por 56,50% postos de trabalho. Elas ocupavam 192.506 profissionais: 97,95% em regime celetista e 2,05% como sócios ou dirigentes” (SINAENCO, 2017).

Levando em conta, sobretudo, estes últimos dados, parece evidente que, no sentido de dar continuidade à classificação proposta por Camargo (1994) em relação aos períodos que marcaram a história das empresas de Engenharia Consultiva no Brasil, uma definição possível para a fase atual seria a passagem para um processo de “oligopolização do setor”, hoje caracterizado por um número reduzido de firmas de grande porte que reúnem, em alto grau, um arcabouço vultoso de recursos materiais e humanos frente a um mar de médias, pequenas ou microempresas, sem meios viáveis de competitividade nesse mercado.

As recentes fusões, associações entre empresas ou a venda para conglomerados internacionais, também verificadas como uma movimentação em franca expansão, compõem um outro dado que parece corroborar a hipótese aventada: dentre as 20 gigantes a seguir listadas, 6 passaram nos anos 2000 por este processo; 2 já estão vinculadas desde antes de 2000 ao capital internacional; uma delas se trata de um grupo estrangeiro que nunca contou com capital nacional; 4 delas têm capital aberto.

De maneira geral, o perfil das multinacionais (e também das nacionais) que ora atuam no país como consultoras de engenharia é o mais amplo possível em termos de oferta de produtos e serviços, nas mais diferentes áreas, como mostra a sistematização do quadro a seguir. Suas atividades se expandem para muito além do gerenciamento “clássico” de projetos e obras, tal como normalmente solicitado pelas agências estatais já citadas. São empresas que acumulam conhecimento em projetos de engenharia e arquitetura e em gerenciamento, mas também em testes laboratoriais, inspeções, monitoramentos, certificações, estudos de impacto de vizinhança, estudos de viabilidade econômico-financeira, etc. Uma delas, inclusive, é a maior geradora e comercializadora privada de energia do Brasil, e que, além da venda de energia, presta serviços de implantação de instalações de equipamentos de produção de energia. Várias delas possuem escritórios em dezenas de cidades espalhadas por todos os continentes e um número de funcionários que ultrapassa as centenas de milhares.

Mais adiante será possível verificar, no **Quadro 2**, que dentre as 20 maiores do setor encontram-se também empresas consultoras contratadas recentemente pela CDHU e pela SEHAB para gerenciar a política habitacional em São Paulo, algumas delas também adquiridas por grupos consultores transnacionais muito maiores, de atuação fortemente diversificada e em escala global.

Para o caso das gerenciadoras, no entanto, em nível local, os efeitos deste processo de fusão e/ou de venda para outras firmas não são aparentemente perceptíveis. Elas seguem desenvolvendo as mesmas atividades de antes, demandadas pela burocracia estatal, embora sobrevivam estrategicamente num cenário de redução dos investimentos e de guinada contundente a um determinado modelo de empresariamento urbano defendido pelas últimas administrações, estadual e municipal. Esta condição certamente aponta questões um tanto veladas, mas bastante importantes para pensar o seu lugar como agente

privado presente nos cotidianos da gestão pública, tal como se procura tratar na seção seguinte, de conclusão do texto.

Quadro 1 – 15 maiores empresas de projeto e consultoria no Brasil 2016 (Fonte: elaboração da autora, a partir de dados do Ranking da Engenharia Brasileira de 2017 – Revista O Empreiteiro⁵)

	empresas	fundação	receita bruta em 2016 (r\$x1.000)	área de atuação	aquisições por empresas estrangeiras
1	CONCREMAT ENG.	1952	771.307	edificação; energia; industrial; infraestrutura urbana; mineração; petróleo/gás; saneamento; telecomunicação; transporte	Em 2017, adquirida pela China Communications Construction Company – CCCC, uma das líderes mundiais nos segmentos de construção e projetos de infraestrutura
2	ARCADIS LOGOS	1970	381.267	edificação; energia; industrial; infraestrutura urbana; mineração; petróleo/gás; telecomunicação	Multinacional de origem holandesa, a Arcadis associou-se à brasileira Logos (de 1970) em 1999
3	FALCÃO BAUER	1953	254.465	edificação; energia; industrial; infraestrutura urbana; mineração; petróleo/gás; saneamento; telecomunicação; transporte	-
4	PROGEN	1987	197.128	edificação; energia; industrial; infraestrutura urbana; mineração; petróleo/gás; saneamento; transporte	-
5	TRACTEBEL ENGINEERING (LEME ENGENHARIA)	1965	195.770	energia, projetos de água e infraestrutura, transporte e meio ambiente	Originalmente Leme Engenharia - adquirida em 2000 pela americana Tractebel Engineering, por sua vez parte integrante do grupo francês GDF SUEZ, maior gerador privado de energia elétrica do mundo
6	EGIS	2011 (se estabelece no Brasil, com a compra de três consultorias nacionais)	163.643	transportes, desenvolvimento urbano, construção civil, indústria, recursos hídricos, meio ambiente e energia; desenvolvimento de projetos nos setores rodoviários e aeroportuários, investimento em capital, entrega de projetos <i>turn key</i> e serviços de operação e mobilidade	Grupo internacional de consultoria e engenharia; a francesa Caisse des Dépôts detém 75% do capital da Egis e os outros 25% são de propriedade da Iosis Partenaires
7	EPC ENGENHARIA PROJETO CONSULTORIA	1972	161.059	mineração; siderurgia e metalurgia; óleo e gás; infraestrutura; energia; celulose; portos e estaleiros	-
8	ENGEVIX ENGENHARIA E PROJETOS	1965 (em 2013, passa a se chamar NOVA ENGEVIX)	153.030	energia - geração, transmissão e distribuição de energia; óleo e gás; químico e petroquímico; indústrias de base - siderurgia, mineração, cimento, papel e celulose; infraestrutura - rodovias, ferrovias, trens metropolitanos, aeroportos, portos, saneamento, edificação e metrô	-
9	INTERTECHNE	1987	151.159	usinas hidrelétricas; barragens; metrô; aeroportos; óleo e gás; portos; ferrovias	-
10	SISTEMA PRI	1982	149.408	edificação; energia; industrial; infraest. urbana; saneamento; transporte	Em 2017, adquirida pelo Grupo Bureau Veritas, líder mundial em avaliação de conformidade e certificação
11	PÖYRY TECNOL.	1958	147.247	consultoria florestal, papel e celulose, mineração e metalurgia, químicos e biorrefinaria, energia e infraestrutura	Em 1999, total desvinculação da sociedade com players brasileiros e integração absoluta ao Grupo Pöyry (finlandês) por meio da atual Pöyry Tecnologia Ltda

⁵ A revista “O Empreiteiro” realiza a pesquisa sobre o perfil da engenharia brasileira anualmente, através de questionários enviados a cerca de três mil empresas de construção e engenharia em todo o território nacional. O critério de classificação no ranking é baseado na receita operacional bruta no ano de 2016, conforme o balanço contábil apresentado pelas empresas.

12	PROMON	1960	132.034	energia elétrica, indústrias de processo e manufatura, infraestrutura e edificações especiais, mineração e metalurgia, óleo e gás, química e petroquímica, meio ambiente	-
13	COBRAPE COMPANHIA BRASILEIRA DE PROJETOS	1990	130.714	abastecimento de água; desenvolvimento institucional e capacitação; desenvolvimento regional; desenvolvimento territorial e urbano; drenagem; economia e finanças; edificações; energia e telecomunicações; esgotamento sanitário; habitação; meio ambiente; políticas públicas sociais; programas integrados; recursos hídricos; resíduos sólidos; sistemas de informação e modelos; transporte e logística; urbanização de favelas	-
14	PROSUL - PROJETOS, SUPERVISÃO E PLANEJAMENTO	1987	113.840	transporte; meio-ambiente; energia; gás; construção civil; captação de recursos; recursos hídricos; saneamento	-
15	STE SERVIÇOS TÉCNICOS DE ENGENHARIA	1973	113.432	energia e comunicação; infraestrutura; meio-ambiente; recursos hídricos; saneamento; transporte	-
16	DUCTOR	1970 (aprox.)	99.212	edificação; industrial; infraestrutura urbana; saneamento; transporte	Em 2007 passa ao controle acionário da empresa alemã TÜVRheinland
17	SONDOTÉCNICA	1954	97.316	transportes; saneamento; hidráulica; meio ambiente; eletricidade; petróleo e gás; projetos especiais	-
18	SGS ENGER	1979	95.725	transportes; saneamento; usinas hidrelétricas; barragens; metrô; aeroportos; portos; ferrovias	Originalmente ENGER, empresa nacional, adquirida em 2013 pela gigante suíça SGS, líder mundial em inspeção, verificação, testes e certificação
19	TIME-NOW ENGENHARIA	1996	93.517	transportes; oleodutos; usinas hidrelétricas; siderurgia; metalurgia; metrô; aeroportos; portos; ferrovias	-
20	GERIS TUV RHEINLAND SERVIÇOS INDUSTRIAIS	(não encontrado)	88.233	energia; habitação; transporte	Originalmente GERIS Engenharia e Serviços, em 2010 é adquirida pela empresa alemã TÜVRheinland

O **Quadro 2**, a seguir, apresenta um breve perfil das 17 empresas terceirizadas para desenvolvimento de atividades de gerenciamento que estavam com contrato ativo com a CDHU e a SEHAB no ano de 2015.

Quadro 2 – 17 empresas de Engenharia Consultiva em contrato ativo com CDHU e SEHAB em 2015 (Fonte: elaboração da autora, a partir de dados contratuais coletados junto às respectivas agências públicas)

contract in 2015	company	foundation	2017 ranking position	Activity	branch
CDHU	GERIBELLO	1979	not included	Architectural design; Engineering design; Management; Inspection; Planning; Topographic surveying;	Construction; Industrial; Urban Infrastructure Sanitation; Transportation
SEHAB/ CDHU	SONDOTÉCNICA	1954	17	Engineering design; Land-use planning; Feasibility studies; Management; Privatization and concessions modeling and management; Environment; Preparation and coordination of environmental studies and technical assistance in obtaining the licenses necessary for the deployment and operation of projects; Inspection and Testing	(see table 1)
SEHAB/ CDHU	SISTEMA PRI	1982	10	Engineering design; Management	(see table 1)
SEHAB/ CDHU	ARCADIS LOGOS	1969	2	Engineering design; Management	(see table 1)
CDHU	ENGER	1979	18	Engineering design; Management	(see table 1)
CDHU	MAUBERTEC	1969	not included	Architectural design; Quality control; Engineering design; Geotechnical; Management; Inspection; Planning; Assessments and Planning; Topographic surveying	Construction; Urban infrastructure; Mining; Oil/gas; Sanitation; Transportation
CDHU	ENGEBANC	1992	not included	Engineering design; Management	Construction; Energy; Sanitation; Telecommunications
CDHU	GERENTEC	1991	not included	Engineering design; Management	Sanitation
CDHU	CONCREMAT	1952	1	Quality control; Engineering design; Architectural design; Management; Inspection; Planning	(see table 1)
SEHAB/ CDHU	COBRAPE	1990	13	Engineering design; Management; Planning	(see table 1)
SEHAB/ CDHU	JNS	1987	not included	Architectural design; Engineering design; Management; Planning	Construction; Urban infrastructure; Oil/gas; Sanitation
SEHAB/ CDHU	DIAGONAL	1990	not included	Integrated land management; Housing interventions and resettlements; Land regularization; Cultural and socio-educational initiatives for reduction of losses and insolvency in public services; Urbanização and Sanitation; Solutions for investments and social programs; Consultancy and training; Environmental licencing; Technologies for territory assessment; Architectural design	Social management; Land management; Urban development; Housing; Environment
SEHAB	HAGAPLAN	1987	not included	Management; Geotechnical; Landscaping; Planning; Topographic surveying; Engineering design	Construction; Industrial; Infrastructure; Oil and gas; Sanitation; Transportation
SEHAB	DUCTOR	1970 (circa)	16	Management	(see table 1)
SEHAB	BUREAU	1987	not included	Engineering design; Management	Urban infrastructure; Sanitation; Transportation; Planning
SEHAB	IEME	1987	not included	Engineering design; Management; Inspection	Construction; Industrial; Infrastructure; Oil and gas; Sanitation; Transportation
SEHAB	NÚCLEO	1990	not included	Engineering design; Management	Construction; Planning; Infrastructure

O primeiro dado a ressaltar, nesse caso, é a presença, entre elas, de 7 das 20 maiores empresas de projeto e consultoria atuantes no Brasil em 2016, de acordo com o **Quadro 1**, anterior. São elas Arcadis Logos, Concremat, Ductor, Sondotécnica, Cobrape, Sistema Pri e Enger. Dentre estas, destaque-se que Arcadis Logos, Sondotécnica, Cobrape e Sistema Pri estavam, as 4, prestando serviços ao mesmo tempo para ambas as agências públicas, CDHU e SEHAB, em 2015.

Além delas, JNS e Diagonal (ambas ausentes no ranking) também serviam à CDHU e SEHAB ao mesmo tempo, no ano de 2015, totalizando, portanto, 6 empresas nessa condição (ressaltadas em laranja).

Dentre as 17 listadas, a única que se diferencia em termos de pacote de serviços é a empresa Diagonal, que, embora não possa ser considerada uma firma de consultoria de engenharia com o mesmo modo de atuar das outras, tampouco exerça o tradicional gerenciamento demandado pelos agentes estatais, trata-se, por outro lado, de uma firma que, há tempos, vem mantendo uma participação importante no mercado correlato do “gerenciamento social”, atividade decretada como norma precípua nos programas habitacionais implementados em todo o país. Esta empresa desde sua fundação especializou-se neste tipo de atividade, de acompanhamento das populações envolvidas nas ações públicas voltadas para promoção da moradia, de certo modo “monopolizando” este ramo específico dentro da consultoria dedicada ao acompanhamento da política habitacional, pela óbvia experiência acumulada ao longo dos últimos 25 anos, desde que iniciou sua prestação de serviços aos governos de São Paulo.

Em relação às outras 16 empresas, nenhuma delas tem ou teve o empreendimento habitacional como foco prioritário de inserção no nicho mercadológico do gerenciamento de empreendimentos, pelo contrário: tratam-se de corporações de grande e médio porte, com variadas frentes de atuação no ramo gerencial e de projetos, a maioria delas caracterizada por possuir uma estrutura razoavelmente poderosa de recursos materiais e humanos e por ser altamente competitivas no mercado do gerenciamento privado⁶. E apesar de, hoje, acumularem experiência no campo habitacional, dentre todas, de fato apenas a DIAGONAL tem, desde suas origens, uma atuação voltada para esta área específica, com foco na gestão social.

Ressalte-se também que 8 das 17 empresas listadas foram criadas antes do mergulho na crise econômica dos anos 1980, que afetou fortemente o mercado da Engenharia Consultiva no Brasil, sendo que 2 delas formaram-se ainda nos anos 1950, com maior vocação, naquele momento, para o desenvolvimento de projetos de engenharia do que para a atividade exclusivamente gerencial. Outras 9 foram fundadas entre 1987 e 92, período de forte turbulência para o setor, que só voltaria a ganhar maior estabilidade a partir de 1995. Embora hoje apresentem um amplo leque de oferta de serviços, todas elas, entretanto, iniciaram suas atividades de modo direcionado a segmentos específicos – por exemplo, saneamento e recursos hídricos, telecomunicações, gestão social. Boa parte delas, ademais, conta, em seu portfólio, com uma expressiva predominância de trabalhos realizados junto a administrações municipais e estaduais por todo o país, confirmando informações sistematizadas pelo sindicato que as representa de que o setor público sempre fora o principal contratante deste tipo de serviço no Brasil.

Em relação ao trabalho que desenvolvem, como já dito, trata-se de administrar (e de viabilizar) cotidianamente a produção e a implementação da política de moradia, tanto no caso de contratos com a CDHU quanto com a SEHAB. Isso implica em muitas vezes

⁶ Note-se que, no **Quadro 2**, não há dados sobre a posição de algumas empresas no ranking da engenharia nacional, o que não permite afirmar, no entanto, que não se tratem de grandes e médias empresas, já que para ter seu nome listado no ranking a empresa deve se autodeclarar e não há como saber se aquelas não citadas o fizeram ou não na coleta de dados realizada pela revista “O Empreiteiro” em 2016.

disponibilizar às agências mão-de-obra técnica, para atuar dentro de suas dependências, como uma forma de amenizar a ausência de quadros técnicos internos, para que seja possível operar programas e ações.

Um outro dado importante a ser reforçado é a amplitude de possibilidades de atuação de tais empresas junto ao agente público. Note-se que o mesmo perfil de empresas consultivas está habilitado para prestar serviços de gerenciamento (técnico e social), fiscalização de obras e desenvolvimento projetual, atividades distintas, contratadas também de forma distinta, em licitações específicas, caso a caso – o que não impede, no entanto, que uma mesma empresa possa reunir diferentes contratos com as agências públicas, para desempenhar estas diferentes funções, não apenas *ao longo do tempo*, mas *ao mesmo tempo*, inclusive. No **Quadro 2**, percebe-se que, dentre todas, apenas uma delas, a Ductor, atua exclusivamente com atividades de gerenciamento. Todas as outras, inclusive a empresa Diagonal, com perfil distinto, trabalham também com o desenvolvimento de projetos de engenharia e/ou arquitetura e diversas outras atividades consultivas, o que, portanto, amplia seu leque de possibilidades de atuação junto a seus contratantes.

Ou seja, no caso das empresas privadas de Engenharia Consultiva que atuam junto à CDHU e à SEHAB, é possível verificar um circuito relativamente exíguo de firmas, todas de médio e grande porte, com arcabouço técnico e recursos humanos e materiais para cumprir as exigências dos processos licitatórios lançados pelas agências (altamente restritivos, digase)⁷, alternando-se nos contratos e assumindo enorme centralidade como agentes de intermediação da política, sem os quais sua implementação, ao que tudo indica, seria inviabilizada, tamanho o grau de dependência do modelo de gestão adotado pelo ente estatal, nesse caso (Pulhez, 2016).

Esta rede diminuta de poucas e repetidas firmas, na verdade, reproduz localmente, como aqui se supõe pelos dados trabalhados, uma dinâmica de concentração (e legitimação) de conhecimento e de informação que se verifica em outras escalas de atuação deste tipo de consultoria – com sua oferta diversificada de serviços, mas que, afinal, tem quase sempre o território como mote – e que certamente se conecta com os circuitos em que a financeirização se expressa e se reproduz em diferentes dimensões.

5. Notas finais

A empresa *Amaral D'Avila Engenharia de Avaliações* não aparece entre as 20 gigantes do ramo consultivo registradas no ranking da Revista O Empreiteiro, aqui reproduzido, e tampouco como contratada da CDHU e da SEHAB para serviços de gerenciamento. No entanto, trata-se de uma firma com propósitos de mercado bastante semelhantes aos daquelas listadas nos **Quadros 1 e 2**, também alocada no setor da Engenharia Consultiva brasileira, nascida, como a maioria, nos anos 1990, e que ainda pertence exclusivamente ao capital nacional.

Sua menção aqui, de todo modo, não é fortuita. A Amaral D'Avila é uma das empresas consultoras que tem hegemonizado o mercado de venda de estudos de viabilidade técnica, econômica e financeira de Operações Urbanas Consorciadas e demais modalidades de PPPs e concessões. Especializou-se, desde a Operação Urbana Consorciada Água Espreada (de 1998), em avaliar riscos e taxas de retorno de empreendimentos desse tipo, e

7 A série de exigências dispostas nos certames está detalhadamente descrita em Pulhez (2014), mas cabe registrar que se trata de fundamentalmente garantir a maior experiência técnica possível das empresas participantes, com mecanismos de escolha que priorizem o currículo e a trajetória das mesmas. Dessa forma, aquelas mais experientes tendem sempre a sair em vantagem nas licitações, o que em certa medida favorece a formação desta rede de poucas empresas realmente aptas a atender a todas as solicitações do processo.

recentemente tem prestado consultoria a diversos poderes públicos municipais no sentido de orientá-los a construir discursos e procedimentos convincentes sobre a valorização dos ativos urbanos para investidores financeiros.

As teorizações acerca da financeirização vêm já há algum tempo extrapolando as explicações baseadas tão somente em modelos econômicos e em experiências de operadores financeiros no mercado de capitais, tal como nos lembram Klink & Souza (2017), a partir da ampla revisão que empreendem sobre o conceito, no sentido de que ele possa contribuir mais fortemente para entender o planejamento e a produção do urbano hoje.

Nesta perspectiva, recorrendo a autores como Mackenzie (2005) e Sanfelici & Halbert (2016), Klink & Souza (2017) reforçam a dimensão da construção das narrativas e das estratégias discursivas como fundamental para entender como alguns parâmetros que orientam políticas e práticas urbanas são criados a partir da métrica financeira defendida por determinados agentes – financeiros e não-financeiros. Conforme enfatiza Daniel Sanfelici, os processos de transferência de capital que a rigor são o molde destas práticas (Harvey, 2013a; 2013b) não podem ser traduzidos em sua total complexidade sem que se leve em conta as mediações da comunidade profissional que defende e compartilha determinadas concepções de mundo, convenções e rotinas.

Quando, portanto, se recorre aqui ao universo ampliado das consultorias de engenharia, em suas diferentes estratégias de interação com os demais agentes do urbano – estatais e não-estatais – para se (re)pensar criticamente os diversos segmentos envolvidos na reestruturação capitalista em curso, o que se pretende sustentar como argumento é que, tal como já enunciado desde a Introdução, *conhecimento* e *informação* podem e devem também ser considerados ativos da dinâmica financeira contemporânea, tanto por aquilo que potencializam enquanto estratégia de valorização, quanto pela condição de valor em si que assumem enquanto produto comercializável no mercado de capitais.

Veja-se que, tal como as grandes transnacionais, a consultoria brasileira em engenharia também passou por um processo de migração para áreas de atuação que até determinado momento sequer existiam como campo no país – e que não apenas passam a existir com força e escala a partir de variados acordos e condicionantes, mas também são constituídas como *locus* privilegiado do desenvolvimento de um certo *know-how*, “pertencente” a este intermediário de forma hegemônica e assim reconhecidos nas redes em que são mobilizados.

No momento atual, de “contrarreforma urbana”, a presença maciça de agentes privados nos cotidianos da máquina pública, após décadas de modelagens normativas bem sucedidas no sentido de justificá-la e afirmá-la imprescindível para a execução da política, certamente faz reforçar as estratégias de poder que podem ser mobilizadas nas dinâmicas de mercantilização da cidade. Se elas seguem cumprindo, ou não, seu papel “tradicional”, de gestão pura e simples ou de consultorias para assuntos mais complexos e especializados, não se pode desconsiderar que sua inserção no circuito global de financeirização as capacita em outros termos. No mínimo as potencializam como agentes legitimadores de determinadas concepções e ações – ao mesmo tempo em que as valorizam, em si, como ativos dessa mesma dinâmica.

6. Bibliografia

ALTHEMAN, E. *Modelos de administração de empresas de consultoria em projetos multidisciplinares de engenharia: uma contribuição ao estudo de suas principais características*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: FEA-USP, 1999.

ARANTES, P. *O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: FAU-USP, 2004.

CAMARGO, T. *As empresas de projeto de engenharia de grande porte no Brasil: passado, presente e a reengenharia para o futuro*. Tese de Doutorado. São Paulo: Politécnic – USP, 1994.

CARDOSO, A. L. (1999). Municipalização da Política Habitacional: uma avaliação da experiência brasileira recente. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 8, 1999, Porto Alegre. Anais do VII Encontro Nacional da Anpur. Porto Alegre: ANPUR, 1999.

CODAS, M. B. Gerência de Projetos: uma reflexão histórica. *Revista de Administração de Empresas*. Rio de Janeiro, 27 (1), 1987, pp. 33-37.

DONADONE, J. C. *‘Os Hunos já chegaram!’ Dinâmica organizacional, difusão de conceitos gerenciais e a atuação das consultorias*. Tese de Doutorado. São Paulo: Departamento de Engenharia de Produção – USP, 2001.

_____. O mercado internacional de consultorias nas últimas décadas: crescimento, diversificação e formas de disputa. *Caderno de Pesquisas em Administração*. São Paulo, v.10, n.2, p.1-15, 2003.

_____. A difusão de conceitos gerenciais, imprensa de negócios e o mercado de consultoria nos anos 90. *Gestão.Org (Revista Eletrônica de Gestão Organizacional)*, v. 3, n. 1, 2005.

DONADONE, J. C. & NOVAES, E. N. Internacionalização, disputas sociais e ação dos intermediários na construção da responsabilidade social empresarial brasileira. *Estudios Sociales*, 48: 175-204, 2015.

FIX, M. de A. B. *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. Tese de Doutorado. Campinas: IE – UNICAMP, 2011.

HARVEY, D. *Os limites do capital*. São Paulo: Boitempo, 2013a.

_____. *Para entender o capital*. São Paulo: Boitempo, 2013b.

KLINK, J. & SOUZA, M. B. Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 19, n. 39, pp. 379-406, maio/ago 2017.

LOPES, R. S. *Informação, conhecimento e valor*. Tese de Doutorado. São Paulo: FFLCH-USP, 2006.

MACKENZIE, D. *An engine, not a camera: how financial models shape markets*. Cambridge: MIT Press, MA, 2005.

MANZONI NETO, A. *O Novo Planejamento Territorial: empresas transnacionais de consultoria, parcerias público-privadas e uso do território brasileiro*. Dissertação de Mestrado. Campinas: Instituto de Geociências – UNICAMP, 2007.

MEIRELLES, H. L. Contrato de Gerenciamento: Novo Sistema para a Realização de Obras Públicas. *Revista dos Tribunais*, Ano 69, V. 533, Março de 1980.

PLONSKI, G. A. *Empresas de serviços de engenharia no Brasil: do cad a engemática*. Tese de Doutorado. Escola Politécnic - USP. São Paulo, 1986.

PULHEZ, M. M. *O arranjo gerencial: Estado, empresas de engenharia e arquitetos nos cotidianos de gestão da política habitacional em São Paulo*. Tese de Doutorado, IAU-USP. São Carlos, 2014.

_____. A gestão da política habitacional em São Paulo: notas sobre as interações entre Estado e empresas privadas. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, V 35.02, pp. 99-116, julho de 2016.

REVISTA O EMPREITEIRO. "Ranking da Engenharia Brasileira". Ano LV, nº. 562, julho/agosto de 2017.

SANFELICI, D. & HALBERT, L. Financial markets, developers and the geographies of housing in Brazil: a supply side account. *Urban Studies*, jun. 19, pp. 1-21, 2016.

SINAENCO - SINDICATO NACIONAL DAS EMPRESAS DE ARQUITETURA E ENGENHARIA CONSULTIVA. Perfil do setor de Arquitetura e Engenharia Consultiva - 2010. [internal publication; document], 2012.

TEIXEIRA, S. H. de O. & SILVA, A. M. B. Os Usos da Informação Estratégica sobre o Território: a Empresa de Consultoria PricewaterhouseCoopers e o Planejamento Territorial. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR)*, v. 13, n. 2, pp.71-85, 2011.



**FINANCEIRIZAÇÃO
E ESTUDOS URBANOS:**

**OLHARES CRUZADOS
EUROPA E AMÉRICA LATINA**

Crise econômica e o setor imobiliário no Brasil: um olhar a partir da dinâmica das maiores empresas de capital aberto (Cyrela, PDG, Gafisa e MRV).

Economic crisis and real estate in Brazil: a perspective from the dynamics of the largest publicly traded companies (Cyrela, PDG, Gafisa and MRV).

Beatriz Tamaso Miotto, BPT/CECS/UFABC,
bea.miotto@gmail.com

Carlos Alberto Penha Filho, CEDE/IE/Unicamp,
carlos.penha@yahoo.com.br.

Resumo: Durante a segunda metade dos anos 2000 o Brasil assistiu a retomada em larga escala da produção imobiliária pelo território. Uma série de fatores institucionais, macroeconômicos e sociais possibilitaram esta alavancagem. No bojo dessas mudanças as grandes empresas do setor também alteraram suas estratégias após se agigantarem via emissão de ações, fazendo com que as determinações do capital fictício estivessem mais presentes na construção do espaço brasileiro. A formação de bancos de terra, diversificação de produtos imobiliários, a expansão geográfica do mercado e a oferta para famílias de baixa renda foram alguns dos componentes dessas estratégias. Entretanto, a partir de 2012, tanto o ciclo expansivo da produção imobiliária como da entrada/abertura de capitais apresentaram forte arrefecimento. Diante dessas mudanças, o objetivo do artigo é discutir, à luz da economia brasileira, as transformações na dinâmica imobiliária, observando especificamente: as mudanças das estratégias empresariais em relação aos seus ativos (produtivos e financeiros); grau de endividamento; e seus resultados operacionais. A análise desses pontos é desenvolvida por dados macroeconômicos e setoriais das empresas de maior porte do setor no ano de 2010 (Cyrela, Gafisa, PDG e MRV). Especificamente no segundo caso, utiliza-se os dados dos balanços patrimoniais divulgados pelas empresas entre os anos de 2010 e 2017, compilados através do sistema Economática. Com esse estudo, busca-se contribuir para o entendimento das relações entre as estratégias financeiras e produtivas das empresas (no nível microeconômico) e os determinantes gerais (macroeconômicos) que condicionam o setor imobiliário brasileiro.

Palavras Chave: crise, grandes empresas, setor imobiliário, Brasil.

Abstract: During the second half of the 2000s Brazil witnessed a large-scale resumption of real estate production across its territory. A number of institutional, macroeconomic and social factors made this possible. In the midst of these changes, the big companies also changed their strategies after they had expanded with the inflow of financial capital into their structures through the issuance of shares, making the determinations of fictitious capital more present in the construction of Brazilian space. The diversification of real estate products, the geographic expansion of the market, and the supply of low-income families were some of the components of these strategies. However, as of 2012, both the expansionary cycle of real estate production and the inflow / outflow of capital showed a strong cooling. Therefore, the objective of the article is to discuss, in the light of the Brazilian economy, the changes in the real estate dynamics, specifically noting: the changes in business strategies (productive and financial assets); level of indebtedness; and operational results. The analysis is developed by macroeconomic and sectorial data of the largest companies in the sector in 2010 (Cyrela, Gafisa, PDG and MRV). Specifically in the second case, is used the balance sheet data disclosed by the companies between 2010 and 2017, compiled through the Economática system. This study seeks to contribute to the understanding of the relationships between financial and productive strategies of companies (at the microeconomic level) and the general (macroeconomic) determinants that condition the Brazilian real estate sector.

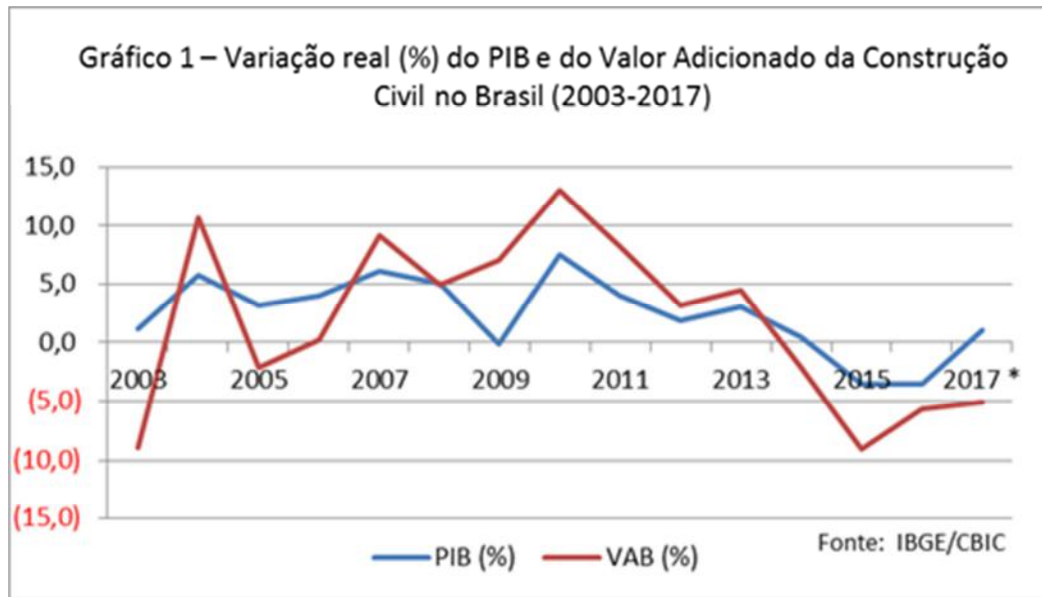
Keywords/Palabras Clave: crises, real state, large companies, Brazil.

Introdução: crise econômica e o setor de edificações no Brasil

A construção civil foi um dos setores responsáveis por acelerar as taxas de crescimento da economia brasileira nos anos 2000. Em função de uma conjuntura internacional favorável e de fortes estímulos internos, o setor imobiliário também se destacou, principalmente a partir da abertura de capitais de grandes empresas nacionais. Isso fez com que a lógica de gestão dos negócios se transformasse, colocando novos determinantes e atores no gerenciamento dos ativos empresariais. Ainda assim, a construção civil é um setor fundamental da dinâmica da economia real. Relativamente, embora tenha sofrido transformações técnicas significativas, ainda é um setor considerado intensivo em força de trabalho, sendo o subsetor de edificações um importante vetor de dinamismo do mercado de trabalho urbano. A construção ainda mobiliza uma miríade de segmentos ligados aos insumos de produção, máquinas e equipamentos, acabamento, etc. A interligação entre as dimensões “real” e “financeira” também responde à valorização patrimonial e rentista, característica histórica do mercado imobiliário urbano brasileiro e que se exacerba com a lógica de financeirização geral do capitalismo.

Especificamente para os segmentos de Edificações e Incorporação, a entrada de capitais também foi fator importante dos anos 2000. Como mencionado, esse movimento foi intenso na economia brasileira na década de 1990, mas ocorre tardiamente em um setor que, historicamente, havia sido reduto de capitais nacionais. Como coloca Bertasso (2012, p.124), a entrada desses capitais (principalmente entre 2005 e 2009) não contrariou a lógica da entrada de IDE no país, muito mais de caráter patrimonial e de ganho de mercado (Market-seeking) do que aqueles com o objetivo de modernizar e expandir a base produtiva (greenfield). No caso dos investimentos produtivos, as formas mais relevantes são das Sociedades de Propósito Específico – SPEs, onde as empresas estrangeiras buscam parcerias nacionais para executar as obras. No caso patrimonial estão a participação acionária (Oferta inicial de ações - IPO), private equity para empresas maiores e venture capital para as médias e menores. Segundo Hall (apud BERTASSO, 2012), essa integração ocorre para que se ultrapassem as barreiras técnicas e culturais específicas, o que permite internacionalizar as matrizes sem grandes riscos. No entanto, segundo a mesma autora, entre 2001 e 2009 os capitais que aportaram no Brasil tiveram caráter mais volátil que o IED em geral (em especial da indústria) com forte participação das incorporações imobiliárias, ou seja, um setor tipicamente rentista. Como aponta Fix (2011), as estratégias das empresas para aumentar o VGV (Valor Geral de Vendas) antes do PMCMV (Programa Minha Casa, Minha Vida) contribuíram para a atuação em diversas regiões, principalmente a partir da expansão do mercado no segmento de baixa renda.

O bom desempenho das empresas do setor de edificações respondeu, portanto, a estímulos reais, onde o alargamento do mercado consumidor e a capitalização das empresas (seja pela entrada de capitais, seja pelo acesso aos fundos públicos e semi públicos) resultaram em altas taxas de crescimento. O gráfico 1 apresenta a variação real do Valor Adicionado Bruto da Construção e do PIB brasileiro, mostrando que o setor acompanha a tendência da dinâmica nacional, com picos de crescimento com taxas maiores do que a média das atividades econômicas do país. Em um primeiro momento, o aquecimento da economia se dá pelo crescimento das exportações brasileiras pós-2004, como efeito do aumento da demanda mundial, especialmente chinesa. Tal estímulo foi acompanhado por um crescimento do investimento e da demanda internos, atrelados ao investimento privado e, com participação crescente, o investimento público e das empresas estatais. O incentivo à expansão do crédito junto a um mercado de trabalho mais estruturado potencializou o efeito do consumo e reativou a indústria, principalmente de bens duráveis.



Como afirmam Hiratuka et al. (2010, p.284), o crescimento da formação bruta de capital fixo foi maior que o crescimento do PIB entre 2005 e 2008, com grande participação da construção. Nesse contexto, os investimentos concentraram-se primeiramente na infraestrutura e nos setores industriais exportadores que depois extrapolaram para outras indústrias, como o setor imobiliário. Em 2008, com a crise econômica mundial, o PIB apresentou taxa de crescimento negativa (-0,33%), colocando freio à expansão nas bases descritas anteriormente. A resposta do governo à crise foi a realização de medidas fiscais e monetárias anticíclicas com o objetivo de evitar a contaminação interna do sistema financeiro e, ao mesmo tempo, recuperar o nível de atividade. Em 2010, o PIB brasileiro cresceu 7,53%. No que se refere às políticas do governo, o Programa Minha Casa, Minha Vida (2009) foi fundamental, principalmente pelos efeitos sobre a conjuntura da crise econômica. Complementando os dados do Valor Bruto da Produção, destaca-se no período o aumento da participação do subsetor de edificações e incorporação no valor das obras e incorporações do setor da construção civil (PAIC 2012).

Houve tanto um aumento da participação dos setores ligados ao mercado imobiliário no total da construção quanto das construções residenciais no total da construção de edifícios após o PMCMV (2009). O impacto entre 2007 e 2012 foi relevante, com ganhos de participação do setor imobiliário no total da construção de 7,15% e, na produção de edifícios residenciais, de 5,24% (MIOTO, 2015). Destarte, o PMCMV foi capaz de alargar a dinâmica expansiva setorial, respaldando os interesses das organizações patronais no desenho do programa. No que se refere ao mercado de trabalho, segundo Baltar et al (2009), o crescimento entre 2003-2008 gerou uma espécie de ciclo expansivo do emprego-renda-emprego. O setor da construção teve maior acréscimo absoluto e maiores taxas de crescimento das ocupações foi a construção civil com 3.386 milhão de ocupados a mais em 2013 do que em 2003 e taxa de crescimento anual de 4,5% para o período (MIOTO, 2015).

No entanto, a taxa de crescimento do PIB brasileiro já desacelerou em 2012, caindo substancialmente em 2014. Isso ocorre, de um lado, pela persistência dos efeitos da crise mundial (com a parca recuperação da economia Europeia, a continuidade da queda dos preços das commodities – em especial do petróleo, etc.), bem como dos mecanismos que a desencadearam (em que pese o salvamento do sistema bancário, não houve avanços suficientes para a regulação dos mercados). De outro, os desdobramentos do período pós-crise mostram a incompatibilidade de uma postura permanentemente mais vinculada à intervenção estatal com o modelo de estabilização e suas prerrogativas monetária e fiscal.

Em outras palavras, se durante o segundo governo Lula se vislumbrou medidas de cunho desenvolvimentista com a manutenção dos “sólidos fundamentos macroeconômicos” foi porque a conjuntura econômica e financeira internacional ajudava nesse sentido. Findado esse movimento, as mesmas medidas utilizadas (estímulos econômicos, aumento do gasto social e do investimento estatal, desonerações, financiamento habitacional subsidiado, etc.) se mostraram incapazes de manter o nível de crescimento sem afetar a estabilização exigida pela forma de inserção externa da economia brasileira. Assim, a compreensão dos anos de governo Lula e o primeiro governo Dilma devem ser pensados diante dessas contradições das ações “desenvolvimentistas” e a política econômica neoliberal.

Se 2014 foi um ano de desaceleração do crescimento (com taxa de 0,5% a.a), os anos de 2015 e 2016 inauguram um período de severa recessão (com queda de 3,5% do PIB nos dois anos), corroborada pelas políticas de austeridade do início do segundo governo Dilma e agravada pelos desdobramentos políticos do impeachment e da Lava Jato (que enfraqueceu o nível de investimento de empresas como a Petrobrás) (PINTO et al, 2017). O valor Adicionado Bruto da Construção Civil terá taxas negativas de crescimento a partir de 2014, chegando a, respectivamente, -9,0%, -5,6% e -5,0% em 2015, 2016 e 2017 (gráfico 1). O saldo de emprego no setor segundo o CAGED é sistematicamente negativo a partir de outubro de 2014 e entre janeiro deste ano e março de 2016 o saldo líquido é de - 610.371, ou seja, um cenário de destruição de postos de trabalho.

O setor imobiliário sofrerá tanto em sua dimensão real (com queda nos níveis de investimento, produção, emprego, vendas, etc.), quanto em seu desempenho financeiro (aumento do endividamento de curto prazo, queda na rentabilidade das ações, etc.). Entre os setores de empresas não-financeiras afetados pela crise, Almeida, Novais e Rocha (2016) destacam o contundente aumento da fragilidade financeira das grandes empresas do setor da Construção Civil e material de construção, aumentando o grau de endividamento e reduzindo a qualidade do mesmo. Eles sustentam que, considerando a conjuntura pós 2014, houve sistemática transferência de renda para o setor financeiro em função da piora da situação das empresas. Isso se refletiu também uma queda significativa no volume de investimento, na ordem de 75% entre 2013 e 2015. Ademais, como noticiado na mídia especializada, em 2010 o valor de mercado das empresas de construção atingiu sua máxima histórica, quando as 16 maiores somavam R\$ 57,1 bilhões. Já em dezembro de 2016, o valor dessa soma era de apenas R\$ 16,3 bilhões¹. Em movimento pró-cíclico, ou seja, que amplia a tendência de recessão econômica, o setor de edificações ainda foi afetado pela redução do financiamento, dos subsídios governamentais, aumento das taxas de juros, aumento dos distratos, problemas de realização da produção, etc.

Diante desse cenário de crise, este artigo busca analisar o desempenho das grandes empresas de capital aberto do setor imobiliário, especialmente as mudanças das estratégias empresariais em relação: aos seus ativos (produtivos e financeiros); grau de endividamento; e seus resultados operacionais. A análise desses pontos é desenvolvida por dados macroeconômicos e setoriais das empresas de maior porte do setor no ano de 2010 (Cyrela, Gafisa, PDG e MRV). Especificamente no segundo caso, utiliza-se os dados dos balanços patrimoniais divulgados pelas empresas entre os anos de 2010 e 2017, compilados através do sistema Economatica. Com esse estudo, busca-se contribuir para o entendimento das relações entre as estratégias financeiras e produtivas das empresas (no nível microeconômico) e os determinantes gerais (macroeconômicos) que condicionam o setor imobiliário brasileiro.

A escolha das empresas analisadas foi baseada no valor do patrimônio líquido em 2010, sendo as quatro maiores do segmento de edificação, classificadas no Novo Mercado

¹ Dados da reportagem disponível em: <http://www.infomoney.com.br/mercados/acoes-e-indices/noticia/5930569/bolha-sem-fim-imobiliarias-perdem-valor-mercado-desde-auge-setor>

Bovespa². Dessa forma, explora-se a dinâmica interna de acumulação dessas quatro empresas: PDG Realty, Cyrela, Gafisa e MRV. Além de terem o maior volume de recursos próprios, as três primeiras apresentaram, no mesmo ano, o maior volume de receita operacional líquida entre as 20 empresas listadas no Novo Mercado Bovespa. A MRV, especificamente, ocupava a quinta posição em termos de receita líquida (ficando atrás da Brookfield), mas sua dinâmica posterior específica e relativamente bem sucedida colocou essa empresa entre as analisadas. Em termos de estratégias produtivas, consideram-se Cyrela, Gafisa e PDG, empresas diversificadas em termos de produtos. Ou seja, ofertam desde imóveis de alto padrão aos elegíveis pelo MCMV, como também empreendimentos comerciais. Já a MRV³, atua majoritariamente, de acordo com os relatórios da empresa, em imóveis elegíveis para financiamento nas regras do FGTS e do MCMV (99% de seu landbank atual está nesse segmento), ou seja, fortemente apoiada nos fundos públicos. O artigo está dividido em mais duas seções além dessa introdução: a segunda que trata das estratégias de negócios das empresas, enfocando a metodologia utilizada e o desempenho das empresas; e a terceira seção de conclusões.

Tabela 1 – Patrimônio Líquido e Receita Operacional Líquida (2010). Em Milhares (R\$) Corrigido IPCA

Empresa	Patrimônio Líquido	Receita Operacional Líquida
PDG Realt	9.112.781	8.094.575
Cyrela Realt	6.696.416	7.568.780
Gafisa	5.761.181	5.759.053
MRV	4.449.624	4.675.751
Brookfield	4.181.923	5.083.091
Rossi Resid	3.070.327	3.636.495
Tenda	2.647.017	1.992.325

² De acordo com Fonseca (2015) há quatro mercados de listagem na Bovespa: Tradicional, Nível 1, Nível 2 e Novo Mercado. A diferença entre esses segmentos de listagem reside nas práticas de governança corporativa, transparência dos dados e proteção aos acionistas minoritários, sendo o primeiro o de menor exigências e o Novo Mercado com maior número de exigências. No Novo Mercado além das garantias expressas é necessário que a companhia emita apenas ações ordinárias e obrigatoriedade de adesão a Câmara de Arbitragem. De acordo com a autora a Câmara de Arbitragem resolve conflitos societários e no mercado de capitais.

³ No grupo MRV, há mais duas marcas: a Urbamais, empreendedora de loteamentos e a Log Commercial Properties.

Even	2.182.110	3.027.340
Viver	1.734.794	1.204.658
Eztec	1.700.261	984.999
JHSF Part	1.652.639	1.180.828
Tecnisa	1.605.972	2.190.438
Direcional	1.228.124	1.210.216
CC Des Imob	1.203.921	1.592.419
Helbor	1.085.227	1.527.921
Rni	1.048.619	1.091.373
Trisul	778.520	1.216.390
Cr2	617.208	671.843
Company	444.580	1.410.490
Const A Lind	(26.156)	13.729

Fonte: elaboração própria a partir de dados da Economática.

1. Estratégias de negócios e o ambiente econômico

1.1 Metodologia adotada e indicadores escolhidos

A proposta metodológica para avaliação do desempenho das empresas do segmento de edificação e suas respectivas estratégias financeiras e produtivas é mediante os demonstrativos financeiros divulgados pelas empresas e compilados por meio do sistema Economática. Utilizam-se dois desses demonstrativos: o balanço patrimonial, que explicita a situação patrimonial e financeira da empresa; e o Demonstrativo de Resultados de Exercício (DRE). O primeiro é consolidado ao final de cada exercício social iniciado no primeiro dia do

ano até o último dia do ano. Apenas para o ano de 2017 não se utilizou os dados do consolidado do ano, pois até a presente data ainda não foram divulgados os resultados consolidados do exercício social de 2017. A partir do balanço patrimonial pode-se identificar os ativos, passivos e o patrimônio líquido das empresas. Já o segundo demonstrativo, o DRE, evidencia as receitas e despesas das companhias e, por seguinte, seus resultados (lucro ou prejuízo) em um determinado exercício social (ASSAF NETO, 2017).

Não há, para pesquisa embasada nesses dados, uma metodologia consagrada na literatura. De acordo com Assaf Neto (2017) a escolha dos dados, a construção e a análise dos índices deve ser construída conforme o olhar do pesquisador e as necessidades da pesquisa:

(...) a análise de balanços é uma arte, pois, apesar das técnicas desenvolvidas, não há nenhum critério ou metodologia formal de análise válidos nas diferentes situações e aceitos unanimemente pelos analistas. Dessa maneira, é impossível sugerir uma sequência metodológica ou instrumental científico capazes de fornecer diagnósticos sempre precisos das empresas. (ASSAF NETO, 2017: 47)

Para elaboração dos dados e dos índices que explorados a seguir, a estrutura da pesquisa baseou-se nos trabalhos de Tavares (2008), Borghi (2011), Rocha (2013) e Loural (2016) e também índices próprios. Desses trabalhos citados, cuja perspectiva é compreender a dinâmica interna de acumulação das empresas de capital aberto por meio de seus relatórios contábeis, apenas o trabalho de Tavares (2008) tem como objeto de estudo as empresas do segmento de edificações. Os demais trabalhos abordam outros tipos de segmentos de companhias não financeiras.

É importante pontuar que para análises baseadas em demonstrativos financeiros há algumas diferenças do setor de edificações em relação aos demais segmentos industriais. Essa distinção reside na questão dos ativos: enquanto que para a maioria dos segmentos industriais a expansão de suas atividades e seus investimentos são visualizados pela rubrica *Imobilizado*, no caso do setor em estudo enxergamos esses fatos nas rubricas *estoques de curto e longo prazo*⁴. São nelas que são contabilizados os imóveis a serem comercializados tanto em construção, em lançamento ou prontos, quanto os estoques de terreno (*landbank*). Os primeiros tipos são contabilizados nos estoques de curto prazo (e contabilizados pelo custo de produção e pela razão custo incorrido pelo custo total) e os do segundo tipo nos de longo prazo (contabilizados pelo custo de aquisição mais encargos).⁵

Disso decorre que as empresas desse setor possuem baixa tangibilidade de seus ativos, isto é, na composição dos ativos totais é reduzido o percentual dos ativos permanentes, tais como máquinas, equipamentos, local sede da empresa, etc. (TAVARES, 2008). Outras características apontadas por Tavares (2008) e exclusivas desse segmento são o longo prazo de maturação de seus produtos finais – os quais necessitam de elevados volumes de capital de giro para manutenção das atividades – e o elevado custo de sua mercadoria final.

Dito isso, os indicadores aqui abordados e os dados brutos que exploraremos são:

1) Composição dos ativos:

⁴ Nas Notas Explicativas, divulgadas pelas empresas esse dado também aparece com o nome de imóveis a comercializar.

⁵ É de praxe nos relatórios financeiros divulgados pelas empresas de capital aberto desse segmento a exposição de seu *landbank* pelo seu VGV potencial, isto é, quanto em vendas aquele terreno pode gerar para a companhia. Esse dado é encontrado nos materiais de Release. Já no balanço patrimonial essas empresas seguem as normas internacionais e nacionais de contabilidade e expressam esse valor em termos do custo de aquisição mais os encargos embutidos na compra, não sendo auferido pelo VGV potencial daquela área.

- 1.1) **Segmentação dos ativos em termos do ativo total:** para avaliar a participação do ativo circulante, ativo não circulante, separando deste último as rubricas investimentos, imobilizado e intangível. Dessa forma pode-se inferir se os ativos dessas empresas possuem um período curto de maturação ou longo. Além disso, possibilita entender a participação em outras empresas ou em SPE's e aumentos de investimentos em maquinários e em tecnologia. Varia de 0 a 1.
- 1.2) **Participação dos estoques no ativo total:** esse indicador expressa o percentual dos imóveis prontos, em construção e em lançamento e o estoque de terrenos no ativo total. Além desses indicadores, utilizaremos o dado bruto para mostrar a evolução do *landbank* dessas empresas e a segmentação dos estoques por estágio da obra, dentro do estoque total.
- 1.3) **Evolução da receita operacional líquida e das receitas financeiras:** esse dado, extraído do Demonstrativo dos Resultados de Exercício, permite ver quais são as principais fontes de receitas dessas empresas, ou seja, se está em seu *core business* ou em outras formas de valorização.

2) Endividamento e estrutura de capital:

- 2.1) **Alavancagem:** relação entre o capital de terceiros (passivo total) e capital próprio (patrimônio líquido). Esse dado mostra quanto de recursos de terceiros são utilizados comparados com os capitais próprios, ou seja, mostra o endividamento dessas empresas e sua exposição. Quanto maior o valor mais alavancada e maior a participação de capital de terceiros.
- 2.2) **Evolução das despesas financeiras (pagamento de juros) e o pagamento de dividendos:** esse dado mostra a canalização dos recursos extraídos por essas empresas para outras formas de capital.

Estruturado dessa forma, pretende-se em um primeiro momento abordar as questões relativas aos ativos dessas empresas, compreendendo quais são suas estratégias produtivas e financeiras além de captar o impacto da mudança recente de conjuntura. Para tanto, também utilizaremos os relatórios de Release onde são divulgadas as visões da empresa e suas estratégias produtivas e de negócios. Outro material que complementa nossa base de dados são as Notas Explicativas dos Demonstrativos Financeiros⁶ as quais esmiúçam os dados presentes nos balanços patrimoniais e dão maior precisão aos argumentos. No que se refere à análise dos passivos, o objetivo é compreender quais as formas de endividamento dessas empresas e quais tipos de capitais elas remuneram com a atividade imobiliária. Dessa forma, pode-se entender também o peso do setor bancário e do mercado de capitais na estrutura dessas empresas.

1.2 Ambiente econômico e estratégias empresariais:

Abordamos em Penha Filho e Miotto (2017) as estratégias produtivas dessas empresas frente aos contextos de aceleração da atividade imobiliária bem como o de retração da atividade sobretudo após 2012, ano marcado pela inversão da trajetória do imobiliário no

⁶ Ambos documentos estão para download na seção Central de Sistemas da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) , no link Informações sobre Companhias: <http://sistemas.cvm.gov.br/>.

Brasil. Nesse sentido, pontuou-se que em um primeiro momento as empresas expandem seus horizontes de negócios tanto pela entrada em diferentes nichos de mercado, como pela atuação em regiões até então inexploradas por esses capitais. A tônica desse processo foi o alargamento da produção imobiliária para o segmento econômico que foi ampliado com o lançamento do programa Minha Casa, Minha Vida. Parte dessas empresas pesquisadas, por não terem experiência nesse tipo de provisão habitacional, fez parcerias ou comprou empresas atuantes nesse segmento. Exemplo disso é o caso da Gafisa, que incorporou a Tenda em suas estruturas, e da PDG, que incorporou a Goldfarb. Já a Cyrela, mesmo sendo proprietária da marca Living, atuando principalmente nas faixas 2 e 3 do PMCMV, também atua na faixa 1 via *joint-venture* com a empresa Cury. A MRV, por sua vez, origina-se nos anos 1970 dentro desse mercado, mas, ainda assim, faz aquisições de outras empresas para penetração em novos mercados

Destarte, a estratégia de atuar em outros segmentos com *joint-ventures*, SPEs e aquisições de empresas também serviu de suporte para penetração em outras regiões do país como também para a entrada em outros nichos além dos exemplos citados em relação ao PMCMV. Para ilustrar, houve a compra da Alphaville Urbanismo pela empresa Gafisa para atuar no segmento de loteamentos. Particularmente a PDG destaca-se na aquisição de outras empresas não para ampliar sua capacidade de produção, mas para ter participação acionária e rendimentos em outras esferas de valorização. Esse tipo de estratégia assemelha-se às práticas financeiras de empresas não-financeiras descritas por Lazonick e O'Sullivan (2000), ou seja, a compra das ações como um fim em si.

Já em relação as estratégias adotadas com a desaceleração da atividade imobiliária pós-2012, pontuamos que essas empresas reduzem o ritmo de lançamentos, desfazem tanto de ativos fixos, a exemplo da participação em SPEs e terrenos, como vendem participações acionárias em empresas que foram adquiridas no período anterior. Também está em curso um processo de desalavancagem, reduzindo o grau de endividamento e de exposição financeira. Em termos de atuação geográfica destaca-se um retorno para as áreas de mercado mais consolidado do país, especialmente os estados de São Paulo e Rio de Janeiro. Cyrela, PDG e Gafisa pontuam em seus relatórios a necessidade de privilegiar essas praças em detrimento das demais.

As mudanças mais latentes da reversão da dinâmica imobiliária recente são as reestruturações das empresas Gafisa e PDG. A primeira vendeu 70% do Alphaville Urbanismo para o grupo financeiro Blackstone e em 2016 alienou 30% das ações da Tenda para o Jaguar Growth⁷. Já a PDG, maior empresa em 2010, atualmente está em um processo de recuperação judicial obrigando-a a desfazer de uma série de ativos (participações acionárias, SPEs e terrenos) e sob vigilância de seus principais credores (Banco do Brasil, Bradesco, CEF, Itaú, Santander e Votorantim)⁸. Diferem dessas empresas a Cyrela e a MRV que mesmo enfrentando problemas com a desaceleração da atividade não passam por um processo de redução drástica de seus ativos e reestruturações internas. A MRV, ao contrário, segue em ritmo de crescimento, principalmente em termos de *landbank*, como mostraremos. Para essa empresa, que tem 99% de seus lançamentos elegíveis para financiamento via FGTS, ela atua em um mercado resiliente “de demanda forte e baixa oferta”. Pontuamos em Penha Filho e Mioto (2017) que essa característica da MRV se deve, sobretudo, pela existência do PMCMV que alimentou, em ritmo decrescente, a dinâmica imobiliária nesse segmento.

⁷ Ver Leticia Toledo. O novo velho sócio da Tenda. <http://jaguargrowth.com/portuguese/wp-content/uploads/sites/2/2016/12/O-novo-velho-so-CC%81cio-da-Tenda-%E2%80%93-Revista-Exame.pdf>

⁸ Esses bancos detêm em conjunto R\$4,5 bilhões em dívidas com essas empresas de um total de pouco mais de 5 bilhões de reais. Além desses credores há dívidas trabalhistas, com fornecedores e com consumidores que realizaram distratos e não receberam.

Outro ponto da reversão da atividade imobiliária recente e que impacta nos resultados dessas empresas é em relação aos distratos. Fenômeno até então irrelevante no período de boom imobiliário, atualmente é encarado com um dos principais problemas do setor. Ou seja, a possibilidade de devolução dos apartamentos antes da entrega das chaves impacta no caixa dessas empresas e amplia seus estoques e problemas de realização da produção e manutenção dos preços, já pressionados pela retração das vendas. De acordo com o último Release da empresa Cyrela, “Esse problema estrutural do nosso setor continua sendo a nossa maior vulnerabilidade.” Para reversão desse problema há tentativas de alterar a legislação vigente.

Os fatos descritos ficam melhor elucidados nos dados apresentados a seguir:

Tabela 2 – Composição dos Ativos (% do Total)

EMPRESA	DADOS	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	SET. 2017
CYRELA	Ativo Circulante	68%	68%	70%	60%	64%	66%	67%	67%
	Ativo Não Circulante	30%	30%	28%	33%	28%	26%	24%	24%
	Investimentos	0,1%	0,1%	0,1%	5%	5%	6%	8%	7%
	Imobilizado	1,4%	1,5%	1,3%	1,1%	1,3%	1,1%	0,7%	0,6%
	Intangível	0,8%	0,7%	0,6%	0,6%	0,8%	0,7%	0,6%	0,4%
GAFISA	Ativo Circulante	64%	77%	80%	69%	65%	64%	65%	54%
	Ativo Não Circulante	33%	20%	17%	15%	20%	20%	18%	25%
	Investimentos	0%	0%	0%	14%	13%	14%	15%	19%
	Imobilizado	0,8%	0,6%	0,5%	0,4%	0,7%	0,7%	0,5%	0,7%
	Intangível	2,2%	2,4%	2,5%	1,3%	1,1%	1,1%	0,5%	0,6%
MRV	Ativo Circulante	68%	65%	62%	58%	58%	60%	58%	57%
	Ativo Não Circulante	29%	31%	33%	35%	33%	32%	34%	34%
	Investimentos	2,3%	2,4%	3,6%	6,2%	8%	6%	6%	8%
	Imobilizado	0,8%	0,8%	0,9%	0,8%	0,8%	0,9%	1,1%	1,0%
	Intangível	0,4%	0,4%	0,4%	0,5%	0,7%	0,7%	0,7%	0,6%
PDG	Ativo Circulante	75%	73%	65%	58%	50%	44%	58%	68%
	Ativo Não Circulante	18%	20%	29%	33%	40%	48%	38%	29%
	Investimentos	0,4%	0,7%	0,1%	5%	6%	6%	1%	1%
	Imobilizado	1%	2%	2%	0,4%	0,3%	0,3%	0,6%	0,4%
	Intangível	5%	4%	4%	4%	4%	1%	2%	1%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Economática

A partir da segmentação do ativo dessas empresas, nota-se que a maior parte das fontes de receitas encontra-se no curto prazo, ou seja, é no ativo circulante que essas empresas garantem suas fontes de receitas, podendo ser tanto decorrente da atividade imobiliária como também de aplicações financeiras. Já no ativo não circulante, que garante fontes de recursos no longo prazo, há uma diminuição da participação nas empresas Cyrela, Gafisa, e PDG. Especialmente a partir de 2013, reduzem-se os patamares da participação do ativo não circulante no ativo total, indicando a abreviação da visão de longo prazo. Isso decorre tanto da redução da formação de estoques de terrenos como das aplicações de ordem financeira, além do impacto dos recebimentos futuros pela venda de seus produtos. Em relação a esse último ponto, é necessário frisar que, por ser uma atividade cujos prazos de pagamentos se estendem, a redução do volume esperado de caixa no futuro deve também ser levada em consideração. Nesse quesito, a evolução da PDG é a mais emblemática, pois, chegando a quase 40% dos ativos da empresa em 2014, essa rubrica cai para menos que 30% em 2017.

Ainda em relação a segmentação dos ativos, nota-se que a rubrica investimentos, que mostra a participação das empresas em outras empresas ou em SPEs reduz apenas na PDG. Isso porque, em seu processo de reestruturação, a PDG tem repassado suas sociedades para outras empresas: somente em 2016 foram 18 SPEs encerradas. Chama atenção o aumento dos investimentos da Gafisa, que sai de um patamar nulo para quase ¼ dos ativos da empresa em 2017. Acredita-se que esse aumento se deva à venda de empresas pertencentes à Gafisa, como a Alphaville, e a separação da gestão da Tenda, com a venda de 30% das ações. Nas demais, o aumento dos investimentos indica que essas as empresas têm ampliado suas estratégias de atuação em SPEs, possivelmente como uma forma de reduzir os riscos envolvidos no lançamento de um determinado produto imobiliário.

Para entender os movimentos produtivos dessas empresas pela de formação dos estoques e as implicações dos efeitos da crise sobre a dinâmica imobiliária, seguimos a apresentação com as participações dos estoques de curto e longo prazo no ativo total.

Tabela 3 – Estoques de Curto Prazo (% do ativo total)

EMPRESA	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	SET. 2017
CYRELA REALT	26%	23%	22%	17%	23%	25%	31%	32%
GAFISA	16%	22%	23%	18%	24%	28%	22%	29%
MRV	20%	20%	18%	17%	20%	24%	25%	23%
PDG REALT	22%	21%	12%	15%	12%	16%	25%	33%

Fonte: elaboração própria a partir de Economática.

Tabela 4 – Estoques de Longo Prazo (% do ativo total)

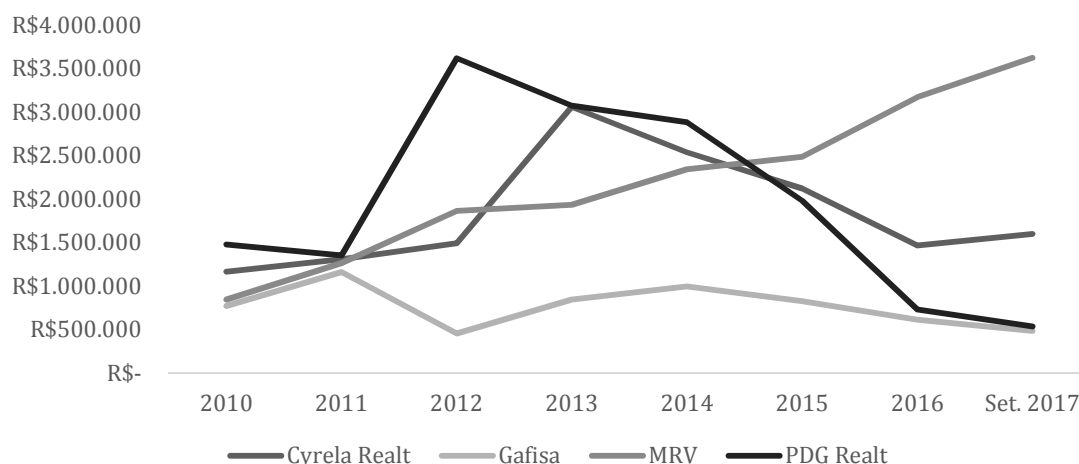
EMPRESA	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	SET. 2017
CYRELA REALT	6%	7%	8%	16%	16%	15%	12%	14%
GAFISA	5%	8%	4%	8%	11%	11%	11%	14%

MRV	8%	9%	12%	15%	18%	20%	25%	25%
PDG REALT	6%	5%	16%	14%	15%	16%	15%	13%

Fonte: elaboração própria a partir de Economática.

Os estoques de curto prazo contêm os imóveis disponíveis à venda ou em construção pela empresa⁹. Pelos dados da tabela 3, observa-se que na maioria dos casos, após um período de redução dos estoques entre 2010 e 2013, cresce o percentual dos estoques de curto prazo no ativo total. Esse dado sugere dois pontos da dinâmica imobiliária atual: a redução do ritmo das vendas e também aumento dos distratos, retornando aos balanços dessas empresas os imóveis não realizados. Já em relação aos estoques de longo prazo, a tabela 4 mostra que, apesar de diminuir o ativo não circulante, os estoques de longo prazo aumentam a participação nesse período. Esse crescimento pode ser atribuído tanto à redução dos recursos a receber no futuro (da venda de imóveis), como à redução das aplicações financeiras dessas empresas. O maior crescimento da participação dos estoques de longo prazo no ativo total é da empresa MRV. Esse salta de 8% em 2010 para 25% em 2016. Pontua-se essas implicações para o crescimento dos estoques de longo prazo, pois, a partir do gráfico 1, podemos notar que há redução do *landbank* dessas empresas, confirmando as perspectivas de baixo dinamismo em prazos mais longos para o setor.

Gráfico 1 – Evolução dos Estoques de Longo Prazo (Em milhares de R\$ - Corrigido IPCA)



Fonte: elaboração própria a partir de dados da Economática.

Pelo gráfico 1 fica claro que há uma redução dos estoques de terrenos, especialmente a partir de 2013. As empresas iniciam a série com um valor muito próximo de estoques de terreno. A PDG amplia substancialmente esse valor até 2012 reduzindo seus estoques a partir daí. A exceção entre essas empresas é a MRV que, desde 2010, aumenta a aquisição

⁹ Esse dado também contém o valor de materiais de construção e também terrenos que a empresa pretende lançar naquele período de 360 dias. No entanto, a maior parte desse valor corresponde aos imóveis em construção finalizados. Nessa rubrica, de acordo com as normas estabelecidas, é marcado o valor de construção do imóvel em termos percentuais do estágio da obra. Para visualizar a segmentação dos estoques é necessário olhar para as Notas Explicativas expresso aqui na tabela 5.

de áreas para futuras incorporações. A MRV tem, atualmente, o maior valor dentre todas, sendo mais de 3,5 bilhões de reais¹⁰. A empresa que vem de uma trajetória de atuar em cidades médias, atualmente explica em seus relatórios que pretende ampliar sua participação em capitais e regiões metropolitanas. De acordo com seu último relatório essas eram áreas “onde não tínhamos estoque adequado de terrenos.”

A partir da tabela 5, podemos ver a distribuição dos estoques por estágio durante esse período. Há, novamente, um crescimento do percentual dos imóveis prontos, indicando principalmente o efeito dos distratos e da redução do ritmo de vendas, exceto no caso da MRV.

Tabela 5. Estoques de imóveis por estágio (% do total de estoques) (2010/2016)

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
CYRELA	Imóvel Pronto	7%	8%	11%	9%	13%	16%	20%
	Construção	33%	34%	41%	32%	36%	40%	42%
	Terrenos	61%	58%	48%	58%	51%	44%	39%
MRV	Imóvel Pronto	2%	2%	1%	2%	1%	1%	1%
	Construção	26%	38%	39%	38%	33%	38%	39%
	Terrenos	71%	60%	60%	61%	65%	61%	60%
GAFISA	Imóvel Pronto	13%	8%	17%	15%	11%	13%	29%
	Construção	45%	12%	38%	32%	37%	33%	27%
	Terrenos	42%	80%	45%	54%	53%	55%	44%
PDG	Imóvel Pronto	5%	5%	11%	10%	17%	34%	39%
	Construção	60%	46%	42%	31%	21%	11%	22%
	Terrenos	35%	50%	47%	59%	62%	55%	39%

Fonte: elaboração própria a partir de dados das Notas Explicativas dos Demonstrativos Financeiros.

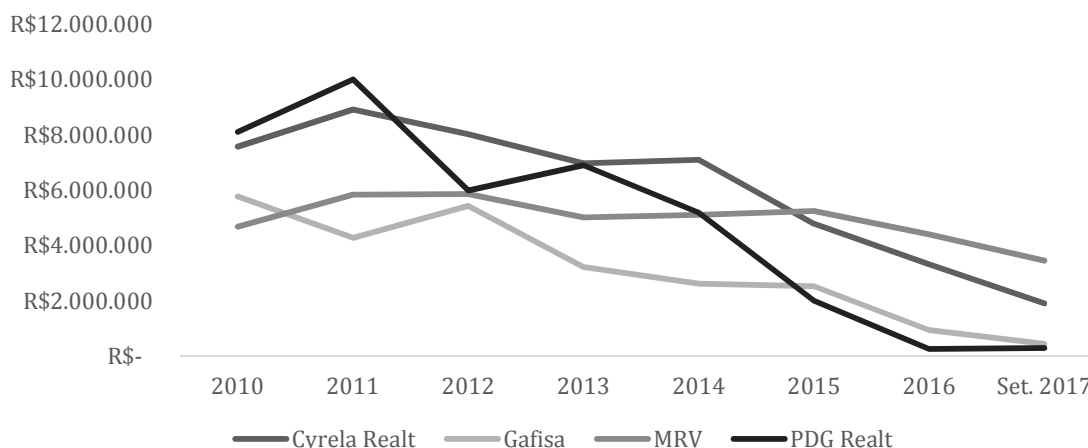
Já em termos de imóveis em construção o ritmo varia de companhia para companhia, mas também verifica-se a evolução da dinâmica do imobiliário e dos distratos de imóveis em construção. No entanto, o sinalizador mais importante da dinâmica futura dessas empresas é em relação ao percentual dos terrenos no estoque total. Nesse período nota-se o expressivo valor que atinge nos anos 2011 e 2012. Só na Gafisa eles correspondiam a 80% dos estoques em 2011 e na MRV eram 60%. A partir de 2013 há uma diminuição desse percentual, chegando a 2016 em patamares mais baixos. Essa diminuição não ocorre na MRV, pois a empresa enfatiza sua estratégia de ganhar mercado nos segmentos respaldados pelos fundos públicos e semi-públicos, ainda que em menor ritmo. A PDG, por sua vez, mostra essas transformações de maneira mais intensa, chegando em 2016 com o mesmo percentual de imóveis prontos e de terrenos.

Ainda como forma de entender a dinâmica de acumulação dessas empresas e os impactos da reversão da atividade imobiliária, exploramos a seguir os dados relativos à receita

¹⁰ Em termos de VGV potencial a empresa divulga um valor acima dos 40 bilhões de reais, ou seja, quase 10 vezes mais que os valores dispendidos para compra.

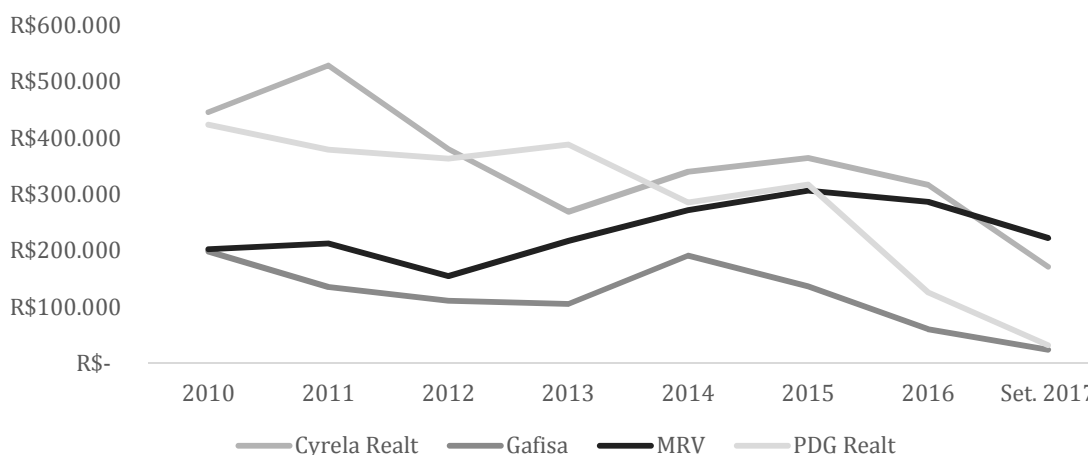
operacional (aquela oriunda da atividade imobiliária) e as receitas financeiras (originária de aplicações financeiras) com objetivo de entender também se há tentativas de valorização do capital em outras esferas. Comparando os gráficos 2 e 3, nota-se que a receita operacional, além de ser muito mais expressiva que as receitas financeiras, declina a partir de 2011, estando no menor patamar da série em 2016. Já a receita financeira apresenta movimentos distintos entre essas empresas. A Cyrela, em 2010, tinha maior receita de aplicações financeiras, seguida da PDG, MRV e Gafisa. Há entre 2010 e 2013 uma diminuição das receitas financeiras de todas as empresas, podendo ser entendido pela redução do patamar de taxas de juros aplicado no país durante o primeiro governo Dilma Rousseff.

Gráfico 2 – Evolução da Receita Operacional (2010/2017) Em Milhares de R\$ Corrigido IPCA



Fonte: elaboração própria a partir de dados da Economática.

Gráfico 3 – Evolução da Receita Financeira (2010/2017) Em Milhares de R\$ Corrigido IPCA



Fonte: elaboração própria a partir de dados da Economática.

O movimento das receitas financeiras ascende a partir de 2013, principalmente nas empresas Cyrela e MRV, decorrente do aumento das taxas de juros entre 2015 e 2016 e também pelo declínio da atividade imobiliária, favorecendo a canalização de recursos para as aplicações financeiras. Ainda assim, considera-se que as receitas estão concentradas no

core business, sendo a valorização financeira dependente das taxas de juros e de oportunidades de rendimento específicas que, embora crescentes, não constituem uma alteração significativa na lógica de gestão financeira das empresas.

A observação desses dois gráficos também mostra que a MRV encontra-se melhor posicionada no mercado tanto em termos de receitas operacionais como financeiras. Até setembro de 2017 a empresa possuía consolidado o maior volume de receita entre as quatro pesquisadas. Ao contrário, a PDG apresentava os piores resultados. Os dados referentes à MRV sugerem dois pontos principais para debate levando em consideração as especificidades dessa empresa: o primeiro deles é que o impacto da crise é menor nessa nas suas atividades, especialmente em função do segmento que atua; o segundo é a relevância do fundo público para alimentar a dinâmica imobiliária nacional. Trata-se de uma combinação de ação estatal e demanda nas faixas de menor renda. Como já destacado, mesmo que haja diminuição substancial dos recursos, o PMCMV ainda encontra-se em atividade.

A análise do passivo, evidencia o grau de alavancagem dessas empresas, considerando aqui a participação do capital de terceiros (passivo total) sobre o capital próprio (patrimônio líquido). O dado de alavancagem permite identificar a utilização de capital de terceiros na dinâmica de acumulação dessas empresas e o grau de exposição frente aos compromissos assumidos.

Tabela 6. Alavancagem (2010/2017)

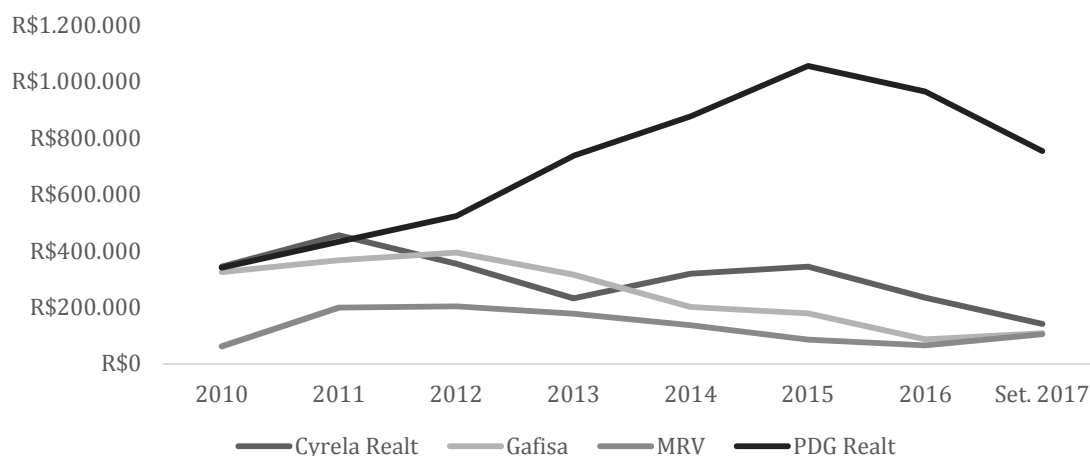
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	SET. 2017
CYRELA REALT	170%	187%	167%	150%	125%	103%	85%	79%
GAFISA	155%	255%	251%	156%	136%	118%	170%	181%
MRV	130%	160%	185%	142%	140%	133%	133%	154%
PDG REALT	160%	168%	219%	244%	260%	443%	(239%)	(188%)

Fonte: elaboração própria a partir de dados da Económica.

De um modo geral, após um processo geral de alavancagem entre 2010 e 2012, verifica-se um processo de desalavancagem das empresas, exceto a PDG que, por uma situação de extrema fragilidade e necessidade de reestruturação, ampliou substancialmente seu grau de alavancagem. Atualmente o valor é negativo, pois a empresa encontra-se em estágio de passivo a descoberto, ou seja, seus ativos e seus recursos próprios são inferiores a suas obrigações. A Cyrela evidencia esse processo de desalavancagem, sendo atualmente suas dívidas menores do que seus recursos próprios. Isso aponta que as empresas estão investindo menos e também estão utilizando recursos próprios para continuidade da atividade em cenário de redução da demanda e incerteza.

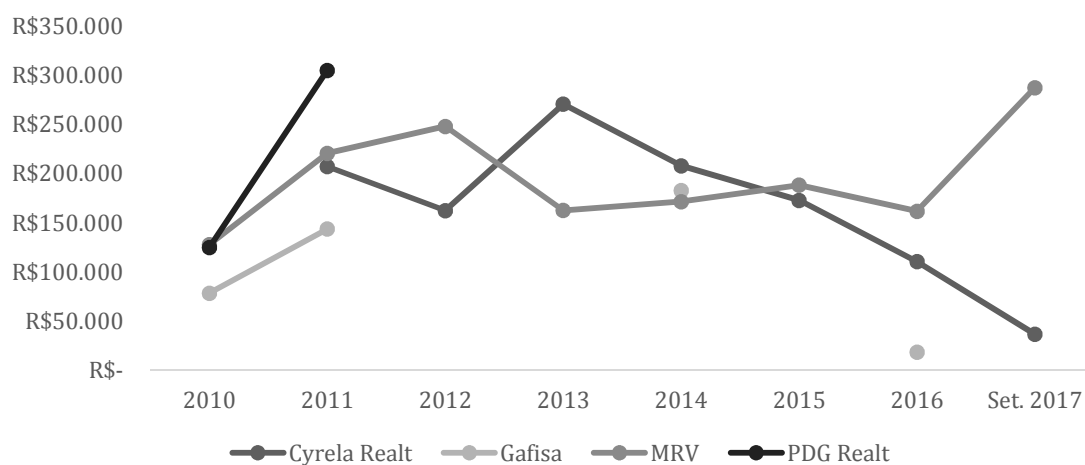
Ainda em relação aos passivos dessas companhias, os gráficos 4 e 5 mostram a evolução dos dispêndios com os pagamentos de juros e de dividendos aos acionistas. De uma forma geral esses dois dados refletem o direcionamento de recursos para os credores das, ou seja, com o pagamento de juros e os dividendos mostram a remuneração auferida aos proprietários dessas empresas. A exposição desses dados evidencia os capitais que, fora da esfera do imobiliário, estão sendo remunerados a partir dessa atividade.

Gráfico 4. Evolução das Despesas Financeiras (2010/2014) Em milhares de R\$. Corrigido IPCA.



Fonte: elaboração própria a partir de dados da Economática.

Gráfico 5. Evolução do pagamento de Dividendos (2010/2017). Em milhares de R\$. Corrigido pelo IPCA.



Fonte: elaboração própria a partir de dados da Economática.

Comparativamente, observa-se que os dispêndios com despesas financeiras ultrapassam em larga medida o pagamento com dividendos. A PDG se destaca no pagamento de juros já que, devido a problemas financeiros, a empresa ampliou sua dívida com intuito de arcar com os compromissos assumidos. Por essa razão a PDG fecha 2016 com quase 1 bilhão de reais em gastos com pagamentos de juros. Observando o comportamento das outras três empresas, constata-se uma redução das despesas financeiras.

Já em relação aos dispêndios com dividendos, a PDG, que escoou grandes somas ao pagamento de juros, não faz uma distribuição de dividendos aos acionistas desde 2011. A Gafisa, devido a problemas de ordem financeira, também teve pagamentos de dividendos de maneira esparsa. As empresas que mantêm a remuneração de seus acionistas são as empresas Cyrela e MRV. A primeira mostra uma redução da remuneração desde 2013. A

MRV dispense mais recursos com o pagamento de dividendos do que com o pagamento de juros, onde: em 2014 ela pagou 136 milhões de reais em juros contra 171 milhões de reais em dividendos, em 2015 foram 188 milhões de reais em dividendos ante 85 milhões de reais em juros e em 2016 foram 161 milhões de reais em dividendos contra 64 milhões em juros. Além disso, a empresa fez pagamentos extraordinários de dividendos em 2016 e 2017, refletindo os resultados positivos na contramão da maioria do setor. Portanto, esses dados indicam que há uma canalização de recursos para o setor bancário, com o pagamento de juros, devido a alavancagem dessas empresas; por outro lado, os resultados ruins dessas empresas impactam na remuneração de seus acionistas reduzindo o pagamento de dividendos.

Considerações Finais

A dinâmica econômica das empresas trabalhadas aponta para uma diferenciação dos efeitos da crise, principalmente se considerarmos suas estratégias produtivas e financeiras. Na segunda metade da década de 2000, a dinâmica da economia real, as políticas anticíclicas, a abertura de capitais e a internacionalização fizeram com que as taxas de crescimento da construção fossem das mais relevantes entre os setores econômicos do país. Esse movimento também colocou novos agentes na dinâmica imobiliária, como os gestores dos fundos e as corretoras de investimento, que avaliam o desempenho das empresas. Como em todos os setores, essa avaliação se dá em função dos resultados de rentabilidade próprios das finanças, a saber, a valorização dos ativos sobre expectativas de maior valorização (financeira e operacional presentes e futuras). Esse cenário ampliou as formas de apropriação externa das rendas, não só da construção em si como também da renda da terra. Como mostra Fix (2011, p.138), a estratégia das empresas perante a abertura de capitais foi ampliar a compra de terrenos na busca de manter, frente aos investidores, as possibilidades de efetivar o VGV (Valor Geral de Vendas) prometido no lançamento das ações. Isso teve como efeito principal o aumento generalizado do preço dos terrenos e a incorporação de novas áreas (periféricas, rurais, de fronteira, etc.) à dinâmica especulativa do setor imobiliário.

Embora a participação dessas novas métricas seja cada vez mais relevante, o setor imobiliário no país ainda depende fortemente dos fundos públicos e semi-públicos para o financiamento, realização de suas mercadorias e remuneração acionária. Muitas vezes, a impossibilidade de realizar os investimentos reais acaba por atrapalhar os processos de valorização e, como está ocorrendo neste momento, as empresas encontram-se em piores condições e em nova rodada de “reorganização” patrimonial – com fusões, saída da bolsa, fortes desvalorizações dos seus ativos, etc.

Entre as empresas analisadas, fica bastante elucidada a dimensão cíclica/depressiva da atividade a partir de 2012 (com redução da alavancagem, freio na constituição de bancos de terras, etc.). No entanto, o enfiamento diferenciado das companhias mostra que a adoção de estratégias de longo prazo assentadas nos segmentos de mercado cuja realização é garantida pelas políticas de governo foi mais eficaz para manutenção dos rendimentos. O exemplo disso foi a MRV, que atua no segmento econômico respaldado pelo financiamento público. Diferentemente das demais, a empresa projeta-se no longo prazo ampliando seu banco de terrenos e eleva o ganho de seus acionistas no presente. Já a PDG, cuja estratégia esteve mais vinculada a posturas agressivas de ganhos nos mercados financeiros (não necessariamente atrelados à atividade fim), teve os piores resultados, inclusive pedindo recuperação judicial em 2017. A Gafisa e a Cyrela, por sua vez, tiveram posturas mais conservadoras, com diminuição da alavancagem e pior desempenho econômico. Considera-se, entretanto, que o horizonte do setor ainda encontra-se bastante incerto, para

não dizer ruim. Ao depender do alargamento do mercado interno e dos fundos de financiamento capazes de atender a população de menor renda, o cenário de ajuste fiscal do governo presiona para a continuidade dos determinantes macroeconômicos da recessão/estagnação.

Referências

ALMEIDA, J. S. G.; NOVAIS, L. F.; ROCHA, M. A. A fragilização Financeira das empresas não financeiras no Brasil pós-crise. **Campinas: IE-Unicamp, 2016.** (Texto para Discussão).

ASSAF NETO, A. **Estrutura e análise de balanços: um enfoque econômico-financeiro.** 11 ed. São Paulo, Atlas, 2017.

BARBOSA, N.; PEREIRA DE SOUZA, I. A. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: SADER, E.; GARCIA, M. A. **Brasil, entre o passado e o futuro.** São Paulo: Boitempo, 2010.

BELLUZZO, L. G.; TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. A mundialização do capital e a expansão do poder americano. In: FIORI, J. L. **O poder americano.** Petrópolis: Editora Vozes, p. 113-117, 2004.

BERTASSO, B. **Edificações: impasses da modernização no ciclo de crescimento dos anos 2000.** Tese (doutorado). Campinas: IE/Unicamp, 2012.

BORGHI, R.A.Z. **Economia Financeira e Economia Produtiva. O Padrão de Financiamento da Indústria Automobilística.** Dissertação (Mestrado em Economia). Instituto de Economia – Unicamp, Campinas, 2011.

COUTINHO, L.; BELLUZZO, L. G. Financeirização da riqueza, inflação de ativos e decisões de gasto em economias abertas. **Economia e Sociedade**, v. 7, n. 2, p. 11, 1998

FIX, M. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil. 2011. 263 p.** Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: . Acesso em: 11 jan. 2015.

FONSECA, C.V.C. **A influência da adesão aos níveis diferenciados de governança corporativa sobre a estrutura de capital das empresas brasileiras de capital aberto (2000-2013).** Dissertação. (Mestrado em Economia). Instituto de Economia – Unicamp. Campinas, 2015.

HIRATUKA, C. et al (coord). **Perspectiva do Investimento na Indústria.** Projeto PIB, Unicamp/UFRJ. 2010.

LAZONICK, W. e O'SULLIVAN,. **Maximizing shareholder value: a new ideology for corporate governance**, Economy and Society, vol.29 n.1, 2000.

LOPREATO, F. Uma razão a mais para se pensar o porquê de a taxa de juros ser tão alta no Brasil. **CAMPINAS: IE-UNICAMP, 2018.** (Texto para Discussão).

LOPREATO, F. Uma razão a mais para se pensar o porquê de a taxa de juros ser tão alta no Brasil. **CAMPINAS: IE-UNICAMP, 2018.** (Texto para Discussão).

LOURAL, M. S. **Investimentos industriais no Brasil: uma análise setorial do período 1999-2013**. Tese (Doutorado em Economia). Instituto de Economia – Unicamp. Campinas 2016.

MIOTO, B. T.; **As políticas habitacionais no subdesenvolvimento: os casos do Brasil, Colômbia, México e Venezuela (1980/2013)**. Campinas, SP : [s.n.], tese de doutorado, 2015.

PAULANI, L. M. Acumulação e rentismo: resgatando a teoria da renda de Marx para pensar o capitalismo contemporâneo. In: **XVII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA** - Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP). anais... 2012b.

PENHA FILHO, C.A. e MIOTO, B.T. Limites da concentração e centralização do capital no imobiliário: um olhar a partir de quatro empresas incorporadoras. In: **Encontro Nacional da Associação de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**, 17, 2017, São Paulo. Anais Enanpur 2017.

ROCHA, M. A. M. **Grupos Econômicos e Capital Financeiro: Uma história recente do Grande Capital Brasileiro**. Tese (Doutorado em Economia) Instituto de Economia – Unicamp. Campinas, 2013.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas. 2009**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

TAVARES, R. **A estrutura de financiamento das empresas brasileiras abertas do setor de construção civil e incorporadoras de empreendimentos imobiliários: um estudo comparativo**. Tese. (Doutorado em Contabilidade). Faculdade de Economia e Administração – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.