

CI DAD E

E S T

- AD O -

UAP

I T

AL

REESTRUTURAÇÃO
URBANA E
RESISTÊNCIAS
EM
BELO HORIZONTE,
FORTALEZA
E SÃO PAULO

C I D A D A D E
E S T
A D O
C A P
I T A L

REESTRUTURAÇÃO
URBANA E
RESISTÊNCIAS
EM
BELO HORIZONTE,
FORTALEZA
E SÃO PAULO

Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo / organização de Raquel Rolnik et al - São Paulo: FAUUSP, 2018.
360 p.

ISBN: 978-85-8089-132-4
978-85-8089-131-7 (versão digital)

1. Planejamento Territorial e Urbano - Belo Horizonte (MG); Fortaleza (CE); São Paulo (SP) 2. Parceria Público-Privada 3. Políticas Públicas I. Rolnik, Raquel, org II. Título

CDD 711.40981

Serviço de Biblioteca e Informação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP

COORDENAÇÃO DA PESQUISA
ORGANIZAÇÃO DA PUBLICAÇÃO

Raquel Rolnik
Paula Freire Santoro
Denise Morado Nascimento
Daniel Medeiros de Freitas
Natacha Rena
Luis Renato Bezerra Pequeno

EDIÇÃO DA PUBLICAÇÃO

Raquel Rolnik
Denise Morado Nascimento

COORDENAÇÃO EXECUTIVA DA PUBLICAÇÃO

Leticia Lindenberg Lemos

PROJETO GRÁFICO E MAPAS

Pedro Lima
Pedro Mendonça

REVISÃO DE TEXTO

Natália Cipolaro Guirado

PESQUISA E PRODUÇÃO

labcidade
laboratório espaço público
e direito à cidade

PRAXIS
PRÁTICAS SOCIAIS NO ESPAÇO URBANO | EPAA/URB

APOIO

 **FORD
FOUNDATION**

indisciplinar
grupo de pesquisa | cnpq-eaufmg



**REESTRUTURAÇÃO
URBANA E
RESISTÊNCIAS
EM
BELO HORIZONTE,
FORTALEZA
E SÃO PAULO**

**PRIMEIRA EDIÇÃO
2018**

**LabCidade
FAUUSP**

Laboratório
Espaço Público
e Direito à Cidade

Faculdade
de Arquitetura
e Urbanismo
da Universidade
de São Paulo

São Paulo SP

observasp.wordpress.com
labcidade.fau.usp.br

**Raquel Rolnik
Paula Freire Santoro
Regina Lins**

coordenadoras

**Aluizio Marino
Daniel Ávila Caldeira
Leticia Lindenberg Lemos
Luanda Vannuchi
Paulo Romeiro**

pós-graduandos

**Caroline Nobre
Isabel Martin
Mariana Schiller
Mathews Lopes
Pedro Lima
Pedro Mendonça**

graduandos

Gisele Brito

comunicação

Debora Ungaretti

colaboradora

**indisciplinar
cnpq-eaufmg**

Escola de
Arquitetura
da Universidade
Federal de
Minas Gerais

Belo Horizonte MG

indisciplinar.com

Natacha Rena

coordenadora

Marcela Brandão

professora

**Bernardo Neves
Júlia Ávila Franzoni
Natália Alves
Thiago Canettieri**

pós-graduandos

**Brenda Gonçalves
Daniela Faria
Lucca Mezzacappa
Luís Henrique Marques
Marília Pimenta**

graduandos

**PRAXIS
EA-UFGM**

Grupo de
Pesquisa
Práticas Sociais
no Espaço Urbano

Escola de
Arquitetura
da Universidade
Federal de
Minas Gerais

Belo Horizonte MG

praxis.arq.ufmg.br

**Denise Morado
Daniel Medeiros de Freitas**

coordenadores

**Carolina Boaventura
Juliana Linhares**

pós-graduandos

**Thais Nassif
Maurício Lage**

pesquisadores

**Carolina Almeida
Eduarda Carmo
Fabrício Goulart
João Vitor Rabelo
Júlia Passos
Lucas Afonso
Wallace Igléssias**

graduandos

**LEHAB
UFC**

Laboratório
de Estudos
da Habitação

Universidade
Federal do
Ceará

Fortaleza CE

lehab.ufc.br

Luis Renato Bezerra Pequeno

coordenador

Sara Vieira Rosa

pós-graduanda

**Rafael Costa de Moura
Valéria Pinheiro**

pesquisadores

Breno Holanda

graduando

E Q U I P E S

ÍNDICE

8 APRESENTAÇÃO

12 – 37 **O MECANISMO DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA
COMO REFORMA DO ESTADO**

38 – 47 **REESTRUTURAÇÃO DO ESTADO-CAPITAL PARA A GESTÃO DE PPPs**
AS EMPRESAS DE ECONOMIA MISTA EM BELO HORIZONTE E SÃO PAULO

48 – 59 **DÍVIDA E GESTÃO PÚBLICA**
O CASO DA PBH ATIVOS S/A

60 – 81 **O PAPEL DAS TERRAS PÚBLICAS**
NA MOBILIZAÇÃO DO ESTADO PELO CAPITAL EM SÃO PAULO

82 – 115 **REGULAÇÃO PARA DESREGULAMENTAÇÃO**
NOVOS E VELHOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS

116 – 163 **PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E HABITAÇÃO SOCIAL**
VÍNCULOS PERVERSOS

164 – 205 **PROCESSOS DE REESTRUTURAÇÃO TERRITORIAL**
RELACIONADOS A NOVAS FORMAS DE AGENCIAMENTO DO ESTADO-CAPITAL

206 – 221 **SÃO PAULO E OS TERRITÓRIOS DO
COMPLEXO IMOBILIÁRIO-FINANCEIRO**

222 – 241 **LUTAS TERRITORIAIS**
RESISTÊNCIAS AO AVANÇO DO URBANISMO NEOLIBERAL

242 – 263 **BREVE CARTOGRAFIA DAS
LUTAS TERRITORIAIS EM BELO HORIZONTE**

264 – 287 **UM PANORAMA DAS RESISTÊNCIAS
AO ESTADO-CAPITAL EM FORTALEZA**

288 – 311 **CONSTRUINDO O COMUM EM SÃO PAULO**
ENTRE A RESISTÊNCIA E A CAPTURA

312 – 345 **AS BRUXAS DA IZIDORA**
FEMINISMOS E ACUMULAÇÃO POR DESPOSSessão

346 – 359 **O DISCURSO MUDIÁTICO
EM PROL DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS**

O PAPEL DAS TERRAS PÚBLICAS

NA MOBILIZAÇÃO DO ESTADO PELO CAPITAL EM SÃO PAULO

Paula Freire Santoro
LABCIDADE FAUUSP

Débora Ungaretti
LABCIDADE FAUUSP

Pedro Mendonça
LABCIDADE FAUUSP

A terra não deve ser tratada como qualquer ativo, 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. A terra pública, em tese, deveria estar sujeita ao interesse público, ao interesse coletivo. No entanto, 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.

Uma primeira estratégia é “destravar” terrenos, liberar terras, inclusive as públicas, para fazer moradia em uma localização mais “correta” (MCKINSEY, 2014; UN-HABITAT, 2011, p. 48) ¹. O pressuposto, de acordo com os princípios liberais é a aposta no aumento da oferta de um produto para que seu preço baixe. A novidade do discurso atual é o foco no “destravar” terrenos que, por motivos diversos, não estão disponíveis no mercado privado de terras. Ou por serem fragmentados ou pequenos, dificultando a construção de um projeto urbano com maior densidade construtiva, ou por serem terrenos públicos, submetidos ao interesse e ao regime de propriedade público, ou ainda em função de restrições de zoneamento que desencorajam empreendimentos imobiliários.

Um dos mecanismos para destravar a terra e utilizá-la como alavanca para produção de habitação social, um deles é *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 através de parcerias com os privados sob um regime de divisão dos lucros (MCKINSEY, 2014, p. 8-10). Esta é a forma de utilização das terras públicas empregada na PPP Habitacional de São Paulo, na qual se espera que a Prefeitura e o Governo do Estado disponibilizem terrenos públicos para a construção das habitações, servindo como uma forma de subsídio, como será apresentado adiante.

Ainda, na regulamentação das PPPs está presente a ideia de usar o patrimônio imobiliário público para constituir garantias às empresas privadas e às PPPs. Em 2004, quando foram regulamentadas pelo governo do Estado, a lei apresentava uma primeira lista de imóveis públicos que podiam ser leiloados para gerar recursos para a Companhia Paulista de Parcerias (CPP), juntamente com outras garantias.

O governo municipal, mais recentemente, tem procurado vender as terras municipais para gerar recursos de forma imediata. Esta decisão desconsidera as limitações desta política no tempo, uma vez a terra pública é um recurso esgotável. Os valores obtidos comporão um Fundo Municipal de Desenvolvimento Social – FMD (associado ao Plano Municipal de Desestatização e Parcerias) cujos objetivos não estão bem definidos – "para promover o desenvolvimento do município" e "para investimentos nas áreas de saúde, educação, segurança, habitação, transporte, mobilidade urbana e assistência social" (artigos 5º e 6º da Lei Municipal nº 16.651/2017) – e podem ser utilizados como garantia às PPPs.

A apropriação de terras públicas pelos privados não é fato novo na história da ocupação do território brasileiro. Aqui, a novidade está nas diferentes formas de disponibilização do ativo e da submissão de seu uso às lógicas de rentabilidade do capital investido, como veremos a seguir.

TERRAS PÚBLICAS

HISTÓRICO: A APROPRIAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS NA CONSTRUÇÃO DA PROPRIEDADE PRIVADA. Os principais aspectos do regime de terras no Brasil e a formação da propriedade privada se deram em 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).

No início da exploração por Portugal, a instituição do modelo de sesmarias com adaptações favoreceu a formação dos latifúndios em que grande parte das terras era improdutiva, servindo como “uma verdadeira doação de domínios régios” (LIMA, 2002, p. 42), que “legitimava a propriedade privada como algo subtraído do domínio público” (HOLSTON, 1993, p. 11), se antes as sesmarias eram concessões administrativas com direito de usufruto, posteriormente passaram a ser praticamente alienações de propriedades subtraídas do domínio real.

Após o fim do regime de sesmarias, a Lei de Terras (Lei Imperial nº 601/1850) determinou os fundamentos jurídicos da propriedade, que já contava com garantia constitucional (art. 179, XXII da Constituição Imperial de 1824): os beneficiados pelas concessões poderiam requerer ao governo o reconhecimento de sua condição de proprietário; e, dali em diante, as terras públicas só poderiam ser adquiridas mediante a compra (art. 1º da Lei Imperial nº 601/1850 - Lei de Terras).

Diante da conjuntura da primeira metade do século XIX de abolição da escravidão, imigração de europeus e forte atuação dos produtores de café, a aprovação da Lei de Terras, cujo texto final continha caráter conciliatório entre os diversos interesses das classes dominantes, “impediu a possibilidade de

população pobre, recém liberta e recém-chegada do exterior, e que formaria a base da sociedade brasileira, de se tornar pequena proprietária de terras” (MOREIRA, 2017).

A instituição da terra como bem, que só poderia ser adquirido por meio da compra, garantia a manutenção do poder econômico dos proprietários: a terra passou, assim, a ser considerada como fonte de renda capitalista (SANCHES, 2009) e como mercadoria (ROLNIK, 1997). A ausência de demarcação de terras é outro legado do Império e da Lei de Terras: a demarcação de terras devolutas pelo governo imperial ficou subordinada à demarcação de terras particulares pelos governos provinciais, cujas despesas caberiam aos proprietários (SANCHES, 2009). Às oligarquias, no entanto, era “muito vantajoso manter a confusão sobre a dominialidade das terras públicas e privadas, pois, assim, continuavam a proceder a apropriação indevida e ilegal de terras devolutas” (MOREIRA, 2017, p. 6).

O Código Civil de 1916 (Lei Federal nº 3.071/1916), além de diferenciar bens públicos de privados, ao definir o conceito e conteúdo da propriedade privada, simultaneamente instituiu também como forma jurídica moderna a propriedade pública, categoria residual delimitada a partir da propriedade privada (MOREIRA, 2017). Não obstante a introdução do princípio da função social da propriedade de forma tímida na Constituição Federal de 1934, e de forma explícita na Constituição Federal de 1988, a definição privatista de bens públicos do Código Civil de 1916, posteriormente mantida pelo Código Civil de 2002 (Lei Federal nº 10.406/2002), pautou toda a construção doutrinária e jurisprudencial sobre o tema das terras públicas que prevalece até os dias de hoje.

Há um completo “desconhecimento da real situação sobre quais são e como estão sendo ocupadas” as terras públicas da União (MOREIRA, 2017, p. 13), constatação que pode se estender para as terras dos estados e municípios. Em relação ao seu mapeamento, constata-se a manutenção de sistemas de cadastros diversos, que cumprem objetivos distintos, e que possuem informações às vezes incompletas, e as vezes sobrepostas (BATAGLIA, 1995). O histórico de confusão entre terras públicas e privadas, da ausência de mapeamento e da apropriação de terras públicas como manutenção do domínio da elite econômica, portanto, não foi superado; quais são suas formas e a quem serve?

A REGULAÇÃO DAS ÁREAS PÚBLICAS: CLASSIFICAÇÃO, DESTINAÇÃO, INTERESSE PÚBLICO E FUNÇÃO SOCIAL. Há duas concepções sobre a natureza jurídica das áreas públicas, ou “bens públicos”, no Direito: a subjetiva, preocupada com a titularidade; e a funcional, objetiva, preocupada com a finalidade. Para o direito público, em que prevalece a concepção funcional, não basta saber quem é sujeito do direito subjetivo de propriedade ² de determinada área, mas também o uso dado a ela, e sua relação com terceiros e com a coletividade como um todo (MARQUES NETO, 2009).

A classificação dos bens públicos em bens de uso comum do povo ³, bens de uso especial ⁴ e bens dominicais ⁵, apesar de insuficiente e imprópria (MARQUES NETO, 2009) é adotada no Código Civil e, portanto, amplamente utilizada. A essa noção de bem público, vincula-se a noção de afetação, que se refere à destinação específica que é atribuída à determinada área (MEDAUAR, 2013), a qual determina o seu regime jurídico, ou seja, as regras que se aplicam às áreas.

Conforme definição de bens públicos nos artigos 41, 98 e 99 do Código Civil de 2002.

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.

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.

Os bens dominicais seriam 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.

A desafetação, por sua vez, é o que faz com que a área pública possa ser utilizada para outros usos, e, em casos excepcionais, possa ser vendida. A desafetação não faz com que o poder público deixe de ter o dever de reincorporar aquela área ao cumprimento de uma função de interesse geral. Por isso, deve ser fundamentada, de forma que fique explícito o interesse público na mudança de destinação realizada. A finalidade anterior da área já foi atendida ou será atendida em outro local já determinado? O novo uso atende ao interesse público e à função social?

Nos casos da venda ou de qualquer transferência do domínio público da área para terceiros, há necessidade de um ato formal de desafetação – apenas os chamados bens dominiais podem ser transferidos. Por conta 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 deve ser comprovado caso a caso, após consulta dos órgãos técnicos competentes, bem como das secretarias que possam ter interesse no uso da área. Por exemplo, pode-se justificar a ausência de interesse na manutenção de áreas remanescentes de desapropriação cujas características inviabilizem o aproveitamento isolado do lote.

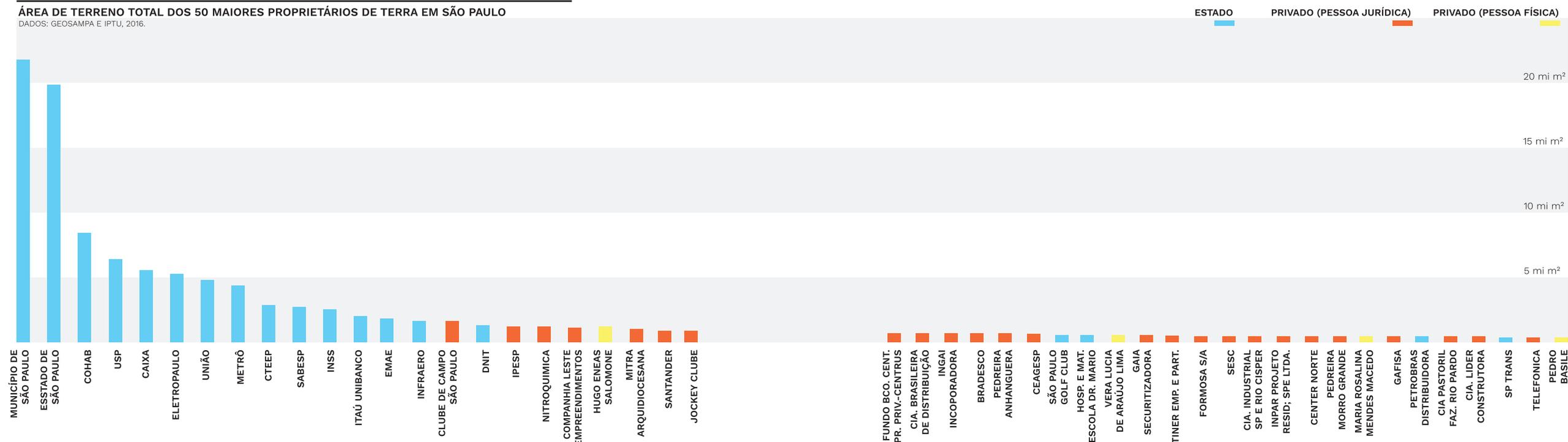
Conforme previsão da Lei Orgânica do Município de São Paulo, não só a destinação das terras públicas ao uso público é prioritária, como também devem ser atendidos os princípios e normas de proteção ao meio ambiente, ao patrimônio histórico, cultural e arquitetônico (art. 110, §2º da Lei Orgânica do Município de São Paulo). Por fim, também incidem sobre as terras públicas a legislação urbanística, em especial o Plano Diretor e Lei de Zoneamento.

Percebe-se, portanto, que a classificação, e, portanto, as regras que se aplicam a uma área pública, não é estanque, mas sua mudança deve ser justificada. 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 envolvam 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.

A proposta da OUC Bairros do Tamanduateí (Projeto de Lei Municipal nº 723/2015), como já vimos, é um exemplo deste tipo de interpretação: um modelo misto de empresa pública com poderes públicos (para desapropriação) e com poderes privados (para 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. Entretanto, Medauar (2013, p. 278) afirma que as terras pertencentes a empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas 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.

ÁREA DE TERRENO TOTAL DOS 50 MAIORES PROPRIETÁRIOS DE TERRA EM SÃO PAULO

DADOS: GEOSAMPA E IPTU, 2016.



QUADRO ATUAL DAS TERRAS PÚBLICAS EM SÃO PAULO

QUANTA TERRA PÚBLICA O MUNICÍPIO DE SÃO PAULO POSSUI? Em um ato inédito no Brasil, a Prefeitura de São Paulo disponibilizou as informações que servem de base para a cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) de 2016, permitindo que se elaborassem pesquisas sobre quem são e como se organizam as propriedades e proprietários, e como se dá a cobrança de tributos informações fundamentais para enfrentar o desafio de se fazer uma boa gestão fundiária ⁶.

As primeiras análises mostram que grandes áreas estão concentradas nas mãos de poucos proprietários; observando os 50 maiores proprietários de terra de São Paulo, vê-se que a maior parte destes é pessoa jurídica (46 dos 50 analisados), apenas quatro são pessoas físicas. Dentre as pessoas jurídicas, 23 são privadas e concentram uma área menor em terrenos (2%) se comparada com as outras 23 públicas, que juntas, concentram 13,8% da área dos terrenos que compõe esta base. Ou seja, 14% dos terrenos de São Paulo estão nas mãos do município, do Governo do Estado e da União.

Era de se esperar que o município de São Paulo fosse um importante proprietário de terras, pois possui uma série de equipamentos públicos dispersos pelo território. No entanto, se forem somadas as áreas dos diferentes entes estaduais – Estado de São Paulo, USP, CDHU, Metrô –, bem como as empresas públicas ou institutos estaduais – Eletropaulo, EMAE, Sabesp, IPESP –, estas totalizam 6,35% dos terrenos, daí pode-se concluir que o governo estadual é o maior proprietário de terras públicas no município de São Paulo.

Ainda, se forem somados a estes os terrenos da União e dos órgãos federais, parece ser possível fazer uma relevante reforma fundiária, utilizando apenas terras públicas. No entanto, não se tem, em nenhuma destas esferas, um planejamento que objetive uma boa utilização e um bom aproveitamento destes imóveis. Tampouco se sabe com precisão quais estão ocupados ou não, e o quanto estão ocupados.

GESTÃO DE TERRAS PÚBLICAS NA PRÁTICA: CESSÕES CASUÍSTICAS E SUBUTILIZAÇÃO. Denúncias na imprensa feitas em 2001⁷ suscitaram uma averiguação minuciosa sobre a destinação das áreas públicas em São Paulo e sobre seu caráter social. Tratavam especialmente dos clubes e associações sem fins lucrativos que eram os grandes beneficiários de cessões de uso, sem a contrapartida esperada: a garantia de sua destinação social ⁸. Os resultados mostraram que são ínfimas as práticas de gestão e controle das áreas públicas.

São Paulo tem pouco conhecimento organizado, transparente e acessível sobre suas terras públicas: atualmente, há ao menos doze acervos com documentações de áreas públicas, todos em papel, sem vinculação territorial e sem qualquer indexação comum. As consequências disso são graves. O acesso às informações sobre as áreas públicas se dá de forma desigual; e as secretarias e órgãos municipais não têm conhecimento de quais são as áreas municipais, recorrendo quase que diretamente à desapropriação de imóveis privados para a implantação de equipamentos, execução de melhoramentos viários ou projetos urbanos (UNGARETTI, 2017).

Isso ainda faz com que a efetiva destinação de determinada área aconteça “sob demanda”, favorecendo de forma desigual os diferentes órgãos públicos e, além disso, os particulares. Como exemplo disso, o Ministério Público do Estado de São Paulo precisou questionar os procedimentos de um processo administrativo que iria permitir o uso a uma escola de samba de um terreno dentro do perímetro da Operação Urbana Água Branca (Lei Municipal nº 11.774/1995) que estava destinado à Habitação de Interesse Social ⁹.

Da mesma forma, em 2013, o ex-Prefeito Gilberto Kassab (PFL/DEM/PSD, 2006-2012) foi condenado por fraude processual e improbidade administrativa por conta da elaboração de projeto de lei que permitia a prorrogação das concessões de áreas públicas utilizadas pelos principais clubes de São Paulo (ZANCHETA, 2013). Não obstante tal fato, o Projeto de Lei Municipal nº 546/2017, em tramitação na Câmara Municipal de São Paulo, pretende prorrogar o prazo da concessão administrativa de uso da área municipal ao São Paulo Futebol Clube ¹⁰.

Nesses dois casos, a despeito de haver um planejamento para área, são privilegiados usos por particulares. Em diversos outros casos, em que particulares solicitam o uso de área pública, a cessão de uso é formalizada sem passar por nenhuma discussão sobre qual o melhor uso a ser dado para aquela área. Inverte-se a ordem dos procedimentos: em vez de se discutir o uso a ser dado e eventualmente se abrir um chamamento público para as entidades interessadas apresentarem projetos, ocorre o oposto, ou seja, a entidade interessada que obteve informações sobre a titularidade pública da área faz uma solicitação e obtém a cessão de uso, sem que seja feita concorrência e sem que se defina se aquele era o uso desejável para a área.

Nesse sentido, a gestão efetiva das terras municipais se reduz à análise caso a caso de pedidos de cessão de área em que, não raros casos, o interesse particular prevalece sobre o interesse público, sendo respeitados apenas os requisitos mínimos de legalidade – a efetivação do interesse público acaba sendo contornada em processos decisórios pouco democráticos e transparentes. A gestão de áreas públicas se torna a gestão das solicitações de uso das áreas públicas por órgãos da administração ou por particulares.

Outra consequência disso, para além das cessões que não cumprem o interesse público, são áreas públicas inutilizadas ou subutilizadas. A recente experiência de aplicação do instrumento do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsório – PEUC em São Paulo mostrou que há ociosidade em imóveis públicos. Bruno Filho e Denaldi (2017) apontam para os desafios de se garantir o cumprimento da função social da propriedade em áreas públicas:

A situação de imóveis públicos ou de entes da administração pública (fundações, autarquias, etc.), os quais permanecem por longos períodos de tempo não-edificados ou subutilizados, deve ser enfrentada de outras maneiras que não a notificação (eventualmente, a Ação Popular, ou mesmo a Ação Civil Pública). Na medida em que constituem patrimônio público, há de haver um horizonte, no planejamento administrativo, para a utilização dos imóveis. — BRUNO FILHO; DENALDI, 2009, p. 46 *apud* COSTA, 2017, p. 210

Como cobrar um horizonte de utilização dos terrenos públicos? Uma experiência merece ser comentada no sentido de dar um uso às terras públicas ociosas em São Paulo; a possibilidade da Dação em Pagamento¹¹ a partir da Lei

Extrato da 84ª reunião do CMPT publicada no Diário Oficial da Cidade no dia 23 de agosto de 2017, em que se deliberou pela retirada do processo de pauta, disponível em: <<http://www.docidadesp.imrensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=EJ70BDSBUN5GPe4S3BAVAN0HPI N&PalavraChave=comiss%E3o%20do%20patrim%E4nio%20imobil%E1rio>>. Acesso em: nov. 2017. No perímetro desta mesma operação urbana há cessões de uso de áreas públicas já formalizadas para a Casa Sendas Comércio e Indústria S/A, São Paulo Futebol Clube e para a Sociedade Esportiva Palmeiras, entre outras.

Para mais informações sobre a tramitação do Projeto de Lei Municipal nº 546/2017, disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br>>. Acesso em: nov. 2017.

Dação em pagamento é um acordo convencionado entre credor e devedor, no qual o credor pode consentir em receber prestação diversa da que lhe é devida, isto é diferente da dívida contraída, sendo essa extinta.

6

Ao consultar a base, a Controladoria do município descobriu uma grande quantidade de imóveis em nome de fiscais da Prefeitura que foram afastados. Atualmente, estes respondem a processos e terão de devolver recursos aos cofres públicos.

7

Vide reportagens da Folha de São Paulo disponíveis em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/esporte/fk0501200109.htm>> e <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1611200120.htm>>. Acesso em: nov. 2017.

8

Vide CPI das áreas públicas de 2001 da Câmara Municipal de São Paulo, cujo relatório final está disponível em: <<http://www.camara.sp.gov.br/wp-content/uploads/spot-legado/comissoes-encerradas/arquivos/cpi-ap.pdf>>. Acesso em: nov. 2017.

9

10

11

Municipal nº 16.121/2015, que cobrou a dívida de IPTU do INSS com o município possibilitando o recebimento de bens em troca da dívida. Em 2016 a Prefeitura recebeu os quatro primeiros deles que receberão projetos habitacionais de interesse social, de um total previsto de 28 (COSTA, 2017, p. 211).

O PLANO DE GESTÃO DAS TERRAS PÚBLICAS QUE É FREQUENTEMENTE ADIADO. Desde 2002, o município de São Paulo se comprometeu a elaborar um Plano Diretor de Gestão das Áreas Públicas (arts. 85 a 87 da Lei Municipal nº 13.430/2002 – Plano Diretor Estratégico). Para isso, deveria cadastrar e mapear estas terras, buscar a preservação das áreas não ocupadas, estudar a articulação das que não estivessem cumprindo sua função social com programas habitacionais, destinação prioritária dos bens públicos não utilizados para habitação, para áreas verdes e instalação de equipamentos coletivos, praças, com a participação de todos beneficiados, entre outros¹² Mais do que isso, um plano poderia quantificar as necessidades e articular intersetorialmente os usos dos imóveis, no entanto, este nunca foi feito.

Os questionamentos por parte do Ministério Público sobre o não encaminhamento deste Plano nas gestões José Serra-Gilberto Kassab (2004-2006) e Gilberto Kassab (2006-2008 e 2008-2012) levaram à criação da Comissão Municipal do Patrimônio Imobiliário (CMPT) em 2005 (Decreto Municipal nº 45.952/2005), a qual compete a elaboração do Plano Diretor de Gestão de Áreas Públicas.

No entanto, um dia antes da criação da CMPT foi aprovada a Emenda nº 26/2007 à Lei Orgânica do Município de São Paulo, que alterou os procedimentos necessários à alienação dos bens imóveis municipais (artigo 112 da Lei Orgânica do Município). Inclui previsões tais como a dispensa de licitação na compra de áreas públicas por particulares que ocupassem áreas municipais mediante contrato de concessão formalizado até 02/01/2003 e que entrassem com pedido de compra até 360 dias após a publicação da emenda (artigo 24 das Disposições Gerais e Transitórias da Lei Orgânica do Município). Um dos pedidos protocolados com fundamento neste texto foi o de aquisição de terreno situado na Avenida Marquês de São Vicente, nº 2.724, na Barra Funda pelo São Paulo Futebol Clube, que, paralelamente, também buscou prorrogar a data da concessão do terreno, conforme já mencionado anteriormente¹³.

Com poucos avanços, obrigatoriedade de se fazer plano de gestão das áreas públicas foi mantido no Plano Diretor Estratégico de 2014 e, desta vez, as áreas públicas foram submetidas ao Sistema de Equipamentos Urbanos e Sociais (art. 301 da Lei Municipal nº 16.050/2014 – Plano Diretor Estratégico). Após a aprovação do Plano, a CMPT também passou a ser vinculada ao Conselho Municipal de Política Urbana, CMPU, por meio da eleição de um dos membros da Comissão, que acompanha e tem direito à voto nas deliberações. E em 2015 deu-se início a uma reestruturação do acervo de áreas públicas do Município de São Paulo, que pretendia digitalizar e indexar as informações a respeito das áreas públicas, incluindo o georreferenciamento dos perímetros das áreas. O resultado foi a publicação da camada de áreas municipais cedidas no site Geosampa, no entanto, ainda está em elaboração o mapeamento de todas as áreas municipais¹⁴.

Como já descrito anteriormente, a atual conjuntura é de reestruturação da relação do Estado com o setor privado por meio de novas formas de agenciamento que conformam o Estado-capital. Isto está expresso, por exemplo, em empresas públicas de transformação urbana – como a Bairros do Tamanduateí S/A ou a PBH Ativos, já tratadas nesta publicação –, ou em fundos de investimento imobiliário, transferindo terras e poderes expropriatórios, e podendo emitir debêntures e recebíveis, criando ativos financeirizados a partir de ativos públicos disponíveis¹⁵.

Neste contexto, o que há de novo no processo de privatização ou desestatização das terras públicas são as diferentes formas de disponibilização do ativo – através da licitação, da utilização como garantia às contraprestações das PPPs, da disponibilização dos 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.

ALIENAR TERRAS PÚBLICAS. A alienação dos imóveis não parece fazer parte de uma estratégia de gestão de terras, mas de entrada de recursos nos caixas dos governos. Os governos têm, no discurso, legitimado a venda de terras públicas, pois os recursos obtidos podem ajudar na arrecadação, mas especialmente,

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.

12

Nos “outros” sempre esteve, por exemplo, a regulamentação de uso e implantação de infraestrutura no solo, subsolo e espaço aéreo das vias públicas, tema recentemente regulado.

13

O requerente desistiu do pedido de compra depois de cerca de dez anos de tramitação do pedido original, conforme publicação na página 62 do Diário Oficial do dia 23 de agosto de 2017 no âmbito do processo administrativo nº 2006-0.150.795-5.

14

Segundo plano de trabalho apresentado no final de 2016, a vetorização de todas as áreas municipais levaria 4 anos. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/2016-12-13_Reestrutura%C3%A7%C3%A3o_acervo_DGPI.pdf>. Acesso em 03 jan 2017. Não se sabe se, com a mudança de gestão municipal, a execução do plano de trabalho está sendo priorizada.

15

TODOS IMÓVEIS

				
CONCORRÊNCIA AGENDADA	CONCORRÊNCIA AGENDADA	CONCORRÊNCIA AGENDADA	LICITAÇÕES ENCERRADAS	LICITAÇÕES ENCERRADAS
SAO PAULO	GUARUJÁ	GUARULHOS	SAO PAULO	ARAÇATUBA
R\$ 991.000,00	R\$ 6.060.000,00	R\$ 237.322.000,00	R\$ 810.000,00	R\$ 1.556.000,00
Comercial	Comercial	Industrial	Residencial	Rural
702 m ²	12.800 m ²	1.391.258,84 m ²	1,5 m ²	582.617 m ²
Chácara Belenzinho	Jardim Cunhambebe (Vicent...	Cumbica	Planalto Paulista	Jardim Paulista
SABESP	SABESP	Dersa	Estado	Estado
				
LICITAÇÕES ENCERRADAS				
ITAPETININGA	PINDAMONHANGABA	SAO PAULO	ITAPEVA	CAMPINAS
R\$ 4.360.000,00	R\$ 10.460.000,00	R\$ 1.108.000,00	R\$ 1.400.000,00	R\$ 23.220.000,00
Rural	Rural	Comercial	Rural	Rural
1.384.400 m ²	3.491.500 m ²	720 m ²	361.000 m ²	245.070 m ²
Vila Belo Horizonte	Jardim Eloyna	Vila Granada	Colina dos Pinheiros	Vila Brandina
Estado	Estado	Estado	Estado	Estado

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.

afirmam que os imóveis seriam melhores geridos pelos privados. No entanto, há diferenças de gestão das terras públicas por parte do Governo Federal, do Governo do Estado e do município em São Paulo. O Estado de São Paulo recentemente colocou uma lista de imóveis à venda, sem explicitamente definir os investimentos que serão possíveis a partir desta arrecadação. O município, mais agressivo, propôs um programa de desestatização.

O Governo Federal dá continuidade à histórica cessão de terras aos particulares, tentando regular uma política de titulação em massa e de transferência de terras públicas para particulares¹⁶, além de tentar, por decreto, permitir a privatização de empresas combinadas com o “desinvestimento de ativos pelas sociedades de economia mista federais” (Ementa do Decreto Federal nº 9.188/2017), na linha dos programas de desestatização do município 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 licitações¹⁷.

Segundo o Governo, esta é mais uma iniciativa dentre outras, como a criação de um Fundo de Investimento Imobiliário (comentado mais adiante neste texto), que visam “aprimorar a gestão de seu patrimônio” com foco na alienação de imóveis não utilizados e “no ingresso da receita da venda aos cofres públicos” (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.

Na mesma direção, a Prefeitura municipal desenhou o Plano de Desestatização e enviou para a Câmara de Vereadores projetos de lei que, segundo a mesma, darão mais “eficiência”, “racionalidade” para a gestão dos imóveis municipais, uma vez que afirma não ter condições de administrar muitos dos seus bens, o que faria com que ficassem subutilizados ou abandonados, sendo preferível vendê-los ou concedê-los à iniciativa privada que, em tese, conseguiriam geri-los melhor. Além disso, afirma que os recursos obtidos com a venda dos terrenos ou economizados através da concessão dos serviços poderiam ser investidos em outras áreas mais importantes, mas definiu muito genericamente que seriam investidos em educação e saúde.

PLANO DE DESESTATIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Desde o início da gestão João Doria, em 2017, estão sendo propostas em São Paulo mudanças na legislação e na estrutura da Prefeitura e na legislação para viabilizar a execução de um Plano Municipal de Desestatização, principal projeto da sua gestão. Uma sucessão de leis e regulamentações estão sendo elaboradas, colocadas em tramitação e aprovadas, dentre as quais, diversas que impactam profundamente a gestão das terras públicas.

Logo no primeiro dia da gestão, foi criada a Secretaria Municipal de Desestatização e Parcerias, cujos objetivos são a melhoria e maior eficiência na prestação de serviços públicos municipais, por meio da realização de parcerias com o setor privado e da desestatização (art. 20 do Decreto Municipal nº 57.576/2017).

Disponível em:
<<http://www.imoveis.sp.gov.br/>>.
Acesso em: nov. 2017.

Outra mudança foi a transferência do Departamento de Gestão do Patrimônio Imobiliário, da CMPT e da Comissão de Análise Integrada de Assuntos Fundiários, antes vinculados à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e subordinados à política urbana, à Secretaria Municipal de Gestão (art. 38, VI do Decreto Municipal nº 57.576/2017). O Departamento foi transformado em Coordenadoria de Gestão do Patrimônio que, além da competência para gestão das terras públicas, passou a também ter competência sobre a gestão da frota veicular municipal, igualando terras e automóveis como ativos municipais (art. 8º do Decreto Municipal nº 57.775/2017).

Por outro lado, como a venda ou outras formas de transferência das terras públicas para particulares se insere no âmbito das privatizações, passou a ser competência do Conselho Municipal de Desestatização e Parcerias, criado em 2017 e vinculado à Secretaria Municipal de Desestatizações e Parcerias (Lei Municipal nº 16.651/2017). O referido conselho tem a competência para tomar decisões no âmbito das desestatizações, em especial decidir quais bens serão objeto, aprovar os projetos de alienação, concessão, permissão e parceria público-privada e decidir sobre a alteração, revisão, rescisão, prorrogação ou renovação dos contratos de concessão, permissão e parceria público-privada.

No novo modelo não está claro se as secretarias como as finalísticas participariam da deste processo¹⁸, ficando subordinadas às decisões do Conselho; tampouco conta com representante do Conselho Municipal de Política Urbana ou da sociedade civil, diminuindo não só o controle social, como também o controle interno à própria administração. Outra consequência é que a destinação das áreas públicas deixa de estar vinculada ao Sistema de Equipamentos Urbanos e Sociais e passa a se vincular a um projeto de redução do Estado, com perda, portanto, de um sentido público na utilização das áreas.

A própria tentativa de fundamentação da desestatização contradiz a lógica que impõe: toma-se como pressuposto que a melhoria dos serviços públicos depende, necessariamente, de parcerias e da desestatização; no entanto, a desestatização é vista como “extraordinária”, já que a gestão “ordinária” continua a cargo dos demais órgãos competentes (art. 4º da Lei Municipal nº 16.651/2017). A desestatização e parcerias se tornam um fim em si mesmo, descolada das necessidades reais dos órgãos competentes para a gestão de fato do Município. No caso das terras municipais, a gestão ordinária das áreas continua a cargo da Coordenadoria de Gestão do Patrimônio, em que são mantidas as análises casuísticas e sob demanda. Algumas áreas, dentre as quais o Autódromo de Interlagos (Projeto de Lei Municipal nº 705/2017), o terreno municipal na Rua Sumidouro, em Pinheiros, e as áreas menores de 10.000 m² que forem desafetadas em caso de aprovação do projeto de lei municipal nº 404/2017, passam a ser tratadas no âmbito da desestatização.

O Plano Municipal de Desestatização propriamente dito (Lei Municipal nº 16.703/2017) traz uma lista dos bens e serviços que podem ser privatizados ou concedidos ou que estão aptos a entrar em parcerias de negócios: o sistema de bilhetagem eletrônica do transporte público, mercados e sacolões, parques, praças, planetários, serviços de remoção de veículos, pátios de estacionamento, sistemas de compartilhamento de bicicletas e mobiliário urbano. Estes representam 17% dos imóveis municipais¹⁹.

Lei 16.651/2017, art. 1º. “Art. 1º Fica criado o Conselho Municipal de Desestatização e Parcerias (CMDP), órgão vinculado ao Gabinete do Prefeito, composto pelos seguintes membros: I - Secretário Municipal de Desestatização e Parcerias, que o presidirá; II - Secretário do Governo Municipal; III - Secretário Municipal de Gestão; IV - Secretário Municipal da Fazenda; V - Secretário Municipal de Relações Internacionais; VI - Secretário Municipal de Justiça. (...) § 1º O órgão ou entidade da Administração Pública Municipal titular do bem ou serviço participará da reunião para deliberar sobre a sua desestatização, com direito a voto. (...) § 3º O Presidente do Conselho proferirá o voto de desempate. § 4º Os servidores, administradores e empregados dos órgãos e entidades responsáveis pelos bens e serviços que serão objeto de desestatização deverão adotar as providências que vierem a ser determinadas pelo CMDP, nos prazos estabelecidos”.

Fonte: IPTU Prefeitura de São Paulo, 2016.

Além desta lei, outras envolvem a concessão do Estádio do Pacaembu, a venda do Autódromo de Interlagos, entre outros apresentados a investidores internacionais em um *road show*²⁰ da Prefeitura. Alguns destes, submetidos a restrições de patrimônio histórico, como é o caso do Estádio do Pacaembu, há conflitos entre os interesses privados de rentabilidade da concessão, que exigem alterações nas construções e ampliação dos usos, e as normas de preservação do patrimônio histórico, cultural e ambiental (GENTILE, 2017).

Além dele, o Projeto de Lei nº 404/2017, em tramitação no Município de São Paulo, autoriza a venda ou outras formas de transferência de todos os imóveis públicos com área igual ou inferior dez mil metros quadrados, os quais ficam desafetados, caso o projeto de lei seja aprovado. O projeto de lei, portanto, propõe a mudança de destinação de imóveis públicos em massa, a qual produzirá efeitos imediatos no regime dos bens públicos que se enquadrem na categoria prevista: um verdadeiro cheque em branco para o governo (LEMOS; UNGARETTI, 2017). A Lei cria exceção apenas àqueles bens que estejam ocupados por equipamentos de educação, cultura, saúde, esportes e assistência social há mais de doze meses – o que significa que a lei desafeta praças, equipamentos de habitação ou edifícios utilizados como sede dos órgãos municipais, bem como equipamentos de educação, cultura, saúde, esportes e assistência social que foram destinados a uma de tais finalidades há menos de um ano.

Fica evidente, nesse caso, que não há interesse público que justifique tal medida. O universo desses imóveis não foi divulgado pela gestão, tampouco qual o impacto que a sua alienação pode ter para o Município – tanto do ponto de vista da perda quanto do ponto de vista dos eventuais ganhos. Em mapeamento das áreas objeto do Plano Municipal de Desestatização, o LabCidade apontou que todas as regiões da cidade poderão ser impactadas com as medidas, e concluiu que “a Prefeitura abre mão de importantes áreas públicas, disponibilizando-as para negócios privados, sem que a destinação delas tenha passado por qualquer processo de debate público a respeito de necessidades, demandas e impactos sociais” (OBSERVASP, 2017).

A forma atropelada, sem o devido debate público e sem o cumprimento de procedimentos mínimos com que vem sendo realizada, a desestatização provocou a oposição de entidades profissionais e da sociedade civil, bem como de mandatos de vereadores da Câmara Municipal, que exigem, por exemplo, um plebiscito popular²¹ para discutir a venda de áreas públicas.

Se, por um lado, a política municipal de desestatização contraria os preceitos constitucionais da política urbana, em especial da função social da propriedade e da gestão democrática das cidades, por outro, acena para o cenário nacional de ruptura com a ordem jurídico-urbanística que vinha sendo construída desde a reabertura democrática.

DESAPROPRIAR OU DISPONIBILIZAR TERRAS PÚBLICAS NO CONTRATO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS. Diversas regulações propõem a possibilidade de que o agente privado possa desapropriar terras públicas e disponibilizá-las no contrato da concessão do serviço ou de uma parceria público-privada. Das ameaças recentes, a mais relevante foi a Medida Provisória nº 700, de dezem-

bro de 2015, que pretendeu alterar as regras da desapropriação por utilidade pública, que hoje funciona de acordo com o Decreto Lei nº 3.365/1941. O conteúdo da MP foi bastante criticado por movimentos sociais e técnicos, por desvirtuar o instituto da desapropriação ao autorizar entes privados na condução do processo de desapropriação, o que abriria brechas para que ocorressem desapropriações que atenderiam exclusivamente ao interesse privado, e por representar uma grave ameaça ao direito à moradia da população moradora de assentamentos informais (FRANZONI; HOSHINO, 2016).

Ainda incidia na permanente disputa e nebulosidade dos conceitos de “utilidade pública” e “interesse público”, criando o que Franzoni e Hoshino (2016, p. 1) chamaram de “utilidade público-privada”.

A possibilidade da inclusão de concessionários, autorizatários e contratados na condução do processo de desapropriação foi justificado para “dar maior celeridade e segurança aos processos” (exposição de motivos da norma). A Lei de Concessões (Lei Federal no 8.987/1995) já previa 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) já podia ser assumida por empresas contratadas ou concessionárias, eximindo o Estado dos conflitos fundiários. Mas a MP 700 agravava o quadro, uma vez que possibilitava fazer a desapropriação por zona – que atinge não apenas a área de interesse pública direta, mas também seu entorno – ampliando a região afetada e valorizada sob posse dos privados; 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 remoção de comunidades, mesmo quando estas tivessem o direito à posse, garantido por outras leis federais, mediante compensações e ressarcimento de benfeitorias (em si, um retrocesso, pois hoje já se considera indenização também dos terrenos)²².

Em junho de 2016, a MP perdeu a vigência já que não foi convertida em lei, mas prevê-se sua reedição, ampliando as possibilidades de desapropriação que hoje estão apenas regradas por leis e decretos municipais. Para ilustrar, o município de São Paulo, com expectativa da aprovação da MP 700, incluiu esta possibilidade com redações muito próximas em diversos projetos de lei municipais em elaboração ou já encaminhados à Câmara Municipal – na OUC Água Branca²³, na OUC Bairros do Tamanduateí (Projeto de Lei Municipal no 723/2015), assim como no Decreto Municipal nº 56.901/2016, que tratou do Projeto de Intervenção Urbana (PIU), instrumento previsto no Plano Diretor Estratégico de 2014.

INTEGRALIZAR EM EMPRESA PÚBLICA. A proposta de integralizar no capital de empresa pública as terras públicas identificadas na área da transformação urbana prevista apareceu na regulação da Operação Urbana Porto Maravilha no Rio de Janeiro (PEREIRA, 2015), na Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí em São Paulo (Projeto de Lei Municipal no 723/2015) (LEMOS; ROMEIRO, 2017), entre outros.

Pereira (2015, p. 217) relata que o Presidente da Companhia de Desenvol-

20

Ver Road Show Prefeitura de São Paulo. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=ND76XbS77BY>>. Acesso em: out. 2017

21

Verificar em: <<https://www.plebiscitoprivatizacoes.minhasampa.org.br/>>. Sobre o engajamento de vereadores na campanha do plebiscito, verificar: <<http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,vereadores-tucanos-criam-empechilho-para-plano-de-desestatizacao-de-doria,70001937803>> e <<https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/vereadoras-do-psdb-e-do-psol-contestam-projetos-de-privatizacoes-de-doria.ghtml>>, e de estudantes, <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/08/10/estudantes-exigem-plebiscito-sobre-privatizacoes-para-deixar-camara-de-sp.htm>>. Acesso em: nov. 2017.

73

22

Para mais informações, ver Franzoni e Hoshino (2016).

23

Minuta do projeto de lei disponível em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estrutura-cao-territorial/operacoes-urbanas/operacao-consorciada-agua-branca/revisao-da-lei/>>. Acesso em: nov. 2017.

vimento 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,

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 Tamanduateí, como já apontamos em texto precedente, estabelece que o capital social da Empresa Bairros do Tamanduateí 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 do Projeto de Lei Municipal nº 723/2015) 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 (para desapropriação) e com poderes privados (para 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.

INTEGRALIZAREM FUNDOS DE INVESTIMENTO IMOBILIÁRIOS. 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, no mesmo site, a Companhia Paulista de Parcerias abre 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 bilhão²⁴. Esta possibilidade está baseada em estudo que, em tese, escolheu as 267 propriedades.

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 integrem o capital social de empresas controladas pelo município, mesmo que esteja 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” (art. 1º, I e II, § 1º do Projeto de Lei Municipal nº 404/2017).

Aqui são identificados alguns aspectos do fundo imobiliário²⁵ que seriam, hipoteticamente, os motivadores da disponibilização de bens públicos às lógicas em curso. Estes podem ser organizados segundo duas estratégias principais. Uma primeira importante envolve a possibilidade de que, como cotista, o Estado possa se beneficiar da rentabilidade do fundo, que tem mais liberdade de ação e especulação com ativos financeiros, permitindo alavancar recursos na esfera financeira, uma vez que os fundos imobiliários oferecem a possibilidade de ganhos de capital através de operações realizadas em bolsas de valores e outras envolvendo ativos financeiros. Especula-se que, a própria entrada de um imóvel no 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.

Uma segunda estratégia apoia-se na dissolução da propriedade em cotas do fundo, aproximando as terras públicas do regime privado de terras, uma vez que torna muito mais fácil sua alienação (através da venda de cotas) e utilização de interesse privado.

Uma 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 este 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 este terreno (com o *shopping*) pertence estivesse atrelado a um interesse público (a garantia para uma PPP de infraestrutura, por exemplo).

Também para o Governo do Estado a inclusão dos terrenos no fundo pode antecipar recursos ao Estado, mesmo que estes imóveis não sejam vendidos, decisão que será tomada pela administradora do fundo e não mais pelo próprio Estado. Este é um argumento que tem relação com a gestão dos imóveis, o Governo espera poder contratar um gestor imobiliário que estude o melhor uso para o imóvel, as alternativas como venda ou locação, que faça pequenas reformas para valorizar e “reposicionar” o imóvel antes destas operações.

Além disso, 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) e Imposto de Renda (IR), além de não exigir registro em cartório.

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

Uma lei municipal recém aprovada (Lei Municipal nº 16.703/2017) que trata da concessão dos terminais de ônibus e elaboração de Projeto de Intervenção Urbana (PIU) para um raio de 600 metros de cada terminal concedido, sinaliza outra expectativa: a possibilidade de explorar comercialmente os edifícios incorporados à concessão, incluindo a possibilidade de venda das novas unidades incorporadas aos terrenos públicos (nova redação dada ao art. 5º, II da Lei Municipal nº 16.211/2015).

USAR TERRA PÚBLICA COMO GARANTIA E AS CONTRADIÇÕES DO MODELO DA PPP HABITACIONAL. A terra historicamente tem sido considerada como lastro financeiro mais 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 apresentava uma primeira lista de imóveis públicos que podiam 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 pode ser acionado caso a tarifa paga pelos passageiros não garanta o lucro esperado ao consórcio Via Quatro. Outro exemplo é a PPP Habitacional; neste caso, 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 atrair 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.

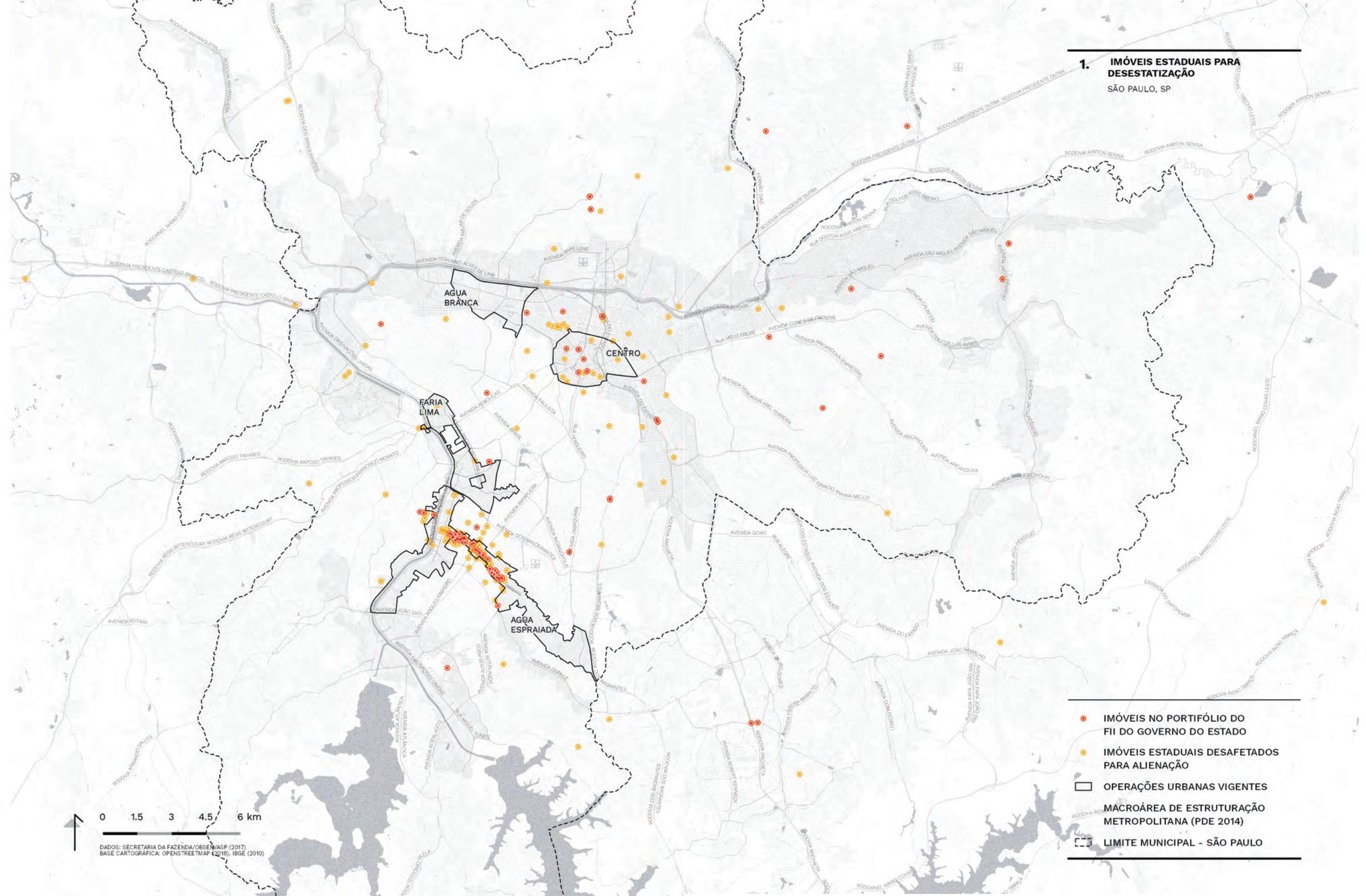
Analisando o portfólio de imóveis que irão compor o fundo, há vários deles que poderiam ser vendidos, como é o caso de vagas de garagens em prédios, mas boa parte poderia ser útil às políticas públicas. No entanto, no mapeamento feito pelo LabCidade, é possível notar a concentração de imóveis destinados ao Fundo Imobiliário na região da Operação Urbana Água Espraiada, uma das frentes de expansão do chamado “complexo imobiliário financeiro” da capital, como veremos com mais detalhes em texto posterior. 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 inclusive teve que comprar vários terrenos na região para atender às famílias removidas da área da 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 Espraiada), as famílias são removidas para dar lugares 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. ✓

1. IMÓVEIS ESTADUAIS PARA DESESTATIZAÇÃO
SÃO PAULO, SP



- IMÓVEIS NO PORTIFÓLIO DO FII DO GOVERNO DO ESTADO
- IMÓVEIS ESTADUAIS DESAFETADOS PARA ALIENAÇÃO
- OPERAÇÕES URBANAS VIGENTES
- MACROÁREA DE ESTRUTURAÇÃO METROPOLITANA (PDE 2014)
- LIMITE MUNICIPAL - SÃO PAULO

0 1.5 3 4.5 6 km

DADOS: SECRETARIA DA FAZENDA/OBSERV/ASP (2017)
BASE CARTOGRÁFICA: OPENSTREETMAP (2018), IBGE (2010)

BATTAGLIA, L.
Cadastrros e registros fundiários: a institucionalidade do descontrol 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/depprojet/c_deak/CD/2pesq/1orient/1995battaglia/1995battaglia-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.

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-barratentativa-de-alckmin-de-vender-terrenos-com-400-familias-dentro-9149.html>>. Acesso em: out. 2017.

HOLSTON, J.
Legalizando o ilegal: propriedade e usuração no Brasil.
RBCS n° 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 Tamanduetei, 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, 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.

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.

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.