

O REDESENHO DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS E A EQUAÇÃO (IM)POSSÍVEL DA GARANTIA DE RENTABILIDADE DA TERRA E DO DIREITO À CIDADE NOS PROJETOS URBANOS

Resumo

Desde os anos 1990 vem se construindo uma reorganização do papel do Estado na transformação urbana. O contexto foi o da erosão da base econômica e fiscal das cidades e a retirada do Estado do papel de financiador imediato do desenvolvimento urbano, processo associado ao forte estímulo às políticas de desregulação, privatização e liberação dos mercados, em maior ou menor grau, da diminuição da presença do Estado na gestão e construção do urbano, substituída pela fórmula parcerias público-privadas (PPPs).

Essa reorganização traduziu-se em mudanças na estruturação financeira dos planos e projetos urbanos e no desenho de novos instrumentos urbanísticos que viabilizassem diferentes modelos de PPPs. As reações a essas dinâmicas de valorização da terra impostas pela lógica da maior rentabilidade resultaram em novos e urgentes conflitos urbanos pelo direito à cidade.

A combinação das mudanças econômicas, institucionais e normativas tem favorecido a utilização do capital financeiro na produção do ambiente construído e na captura da valorização da terra urbana. No entanto, em um país onde não há tradição na regulação dos mercados, a instalação da lógica de rentabilidade associada ao capital trouxe as contradições do capitalismo para a produção do espaço, impedindo a garantia dos direitos à moradia e à cidade. As resistências põem em xeque a lógica das PPPs, dificultando sua implantação, mas ainda sem colocar no lugar outra lógica que vá além da regulação da ação desse mercado de forma a desconstruir rentabilidades, não produzir valorização da terra e garantir o direito à cidade e à moradia.

Palavras-chave: parcerias público-privadas, financeirização, operações urbanas consorciadas

O redesenho dos instrumentos urbanísticos e a equação (im)possível da garantia de rentabilidade da terra e do direito à cidade nos projetos urbanos

Este texto dialoga com argumentos apresentados em um debate sobre financiamento e modernização das cidades, ocorrido em 27 de setembro de 2013, no qual estiveram presentes o Prefeito de São Paulo Fernando Haddad entre outros ilustres presidentes de banco, secretários de desenvolvimento econômico e empresários (ver Lazzarini, 2014). No debate, desenha-se a possibilidade de se fazer boas cidades com as novidades do financiamento urbano, esquecendo-se de apontar o seu maior desafio: é possível equacionar uma alta rentabilidade da terra com a garantia de direitos?

1. Reorganização do papel do Estado na transformação urbana dos anos 1990: desregulação e privatização

Desde os anos 1990 vem se construindo uma reorganização do papel do Estado na transformação urbana. O contexto foi o da erosão da base econômica e fiscal das cidades e a retirada do Estado do papel de financiador imediato do desenvolvimento urbano, processo associado ao forte estímulo às políticas de desregulação, privatização e liberação dos mercados. Essas mudanças estruturam o que Harvey (1989) chama de “empresarialismo”, que seria uma assimilação, em maior ou menor grau, da diminuição da presença do Estado na gestão e construção do urbano, substituída pela fórmula parcerias público-privadas (PPPs). Em tese e, em contextos de alta regulação, ganharia destaque seu papel de Estado regulador em prol da garantia do interesse público, o que não tem acontecido na prática, no Brasil.

Essa reorganização do papel do Estado traduziu-se em mudanças na estruturação financeira dos planos e projetos urbanos e no desenho de novos instrumentos urbanísticos que viabilizassem diferentes modelos de PPPs. As reações a essas dinâmicas de valorização da terra impostas pela lógica da maior rentabilidade resultaram em novos e urgentes conflitos urbanos pelo direito à cidade.

2. A diversificação das fontes de recursos disponíveis para financiar o desenvolvimento urbano

O fortalecimento do papel da terra como mercadoria intensificou-se nos anos 2000 em algumas direções, todas pautadas pela imposição da lógica de rentabilidade do mercado de capitais aos projetos urbanos. Esta provocou sérias consequências para a produção do território, induzindo a concentração de renda e a valorização da terra, restringindo o espaço para formas e usos pouco ou não rentáveis associados à garantia de direitos.

A primeira dessas direções diz respeito à **diversificação das fontes de recursos disponíveis para financiar o desenvolvimento urbano** – antes centradas na utilização dos recursos paraestatais regulados, o das poupanças e o do fundo garantidor (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS) –, que se **expandiram de forma a abarcar recursos obtidos no âmbito financeiro e ao mesmo tempo reorganizaram o uso dos recursos dos fundos públicos e institucionais ampliando a possibilidade de utilizá-los**, cada vez mais, na esfera financeira.

A criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), em 1997, permitiu a participação de instituições financeiras nas operações de financiamentos de imóveis, oferecendo como vantagens ao investidor a garantia da alienação fiduciária, cujo risco é menor no caso de inadimplência dos compradores. O SFI pode captar de investidores institucionais, como fundos de pensão¹ e bancos de investimento, e também do mercado secundário de recebíveis imobiliários (Royer, 2014).

Novamente, o contexto internacional apontava para a necessidade da adoção de sistemas mais flexíveis, que permitissem que os investidores institucionais – fundos de pensão e seguradoras – pudessem se interessar mais pelo mercado imobiliário. Este, por sua vez, ao se aproximar do mercado de capitais, ampliaria sua fonte de recursos, de forma eficiente, e, conseqüentemente, a oferta de imóveis via financiamento à classe média e mais alta, garantindo maior rentabilidade.

As vantagens oferecidas ao investidor do mercado financeiro estiveram apoiadas em uma mudança normativa jurídica: a criação da figura da alienação fiduciária (1997) como garantia, que permitira: (i) risco menor no caso de inadimplência dos compradores, pois os

¹ Estes fundos estão geralmente ligados a empresas estatais, como a CAIXA (Funcef), Banco do Brasil (Previ), Petrobrás (Petro), entre outros.

imóveis comprados via SFI não tem como garantia o próprio imóvel hipotecado, mas sim a alienação fiduciária, que significa que o agente financeiro pode retomar o imóvel mais rapidamente, após 90 dias em atraso já é considerada inadimplência, pois o imóvel continua pertencendo ao banco até a quitação da dívida; (ii) maior segurança aos bancos, permitindo o maior acesso de investidores do mercado financeiro.

A fonte de recurso para o Sistema Financeiro Imobiliário é ampliada, portanto não tem fontes de recurso pré-definidas e os recursos para o financiamento podem ser captados entre investidores institucionais, como é o caso de fundos de pensão e bancos de investimento.

Os recursos captados estão baseados também neste mercado secundário de recebíveis imobiliários, além do financiamento imobiliário em si. O financiamento de um imóvel se dá através de um banco, ou incorporadora, ou construtora, que financia aos compradores. A soma das prestações dos mutuários a serem pagas para os bancos são os “recebíveis imobiliários”. As securitizadoras compram dos bancos esses certificados de recebíveis imobiliários (CRIs) com preço abaixo do valor de mercado e oferecem aos investidores, em um processo conhecido como securitização imobiliária. É a conversão de um empréstimo em ativo a ser vendido aos investidores.

Há, portanto, uma aproximação na relação do mercado imobiliário com o mercado de títulos, que não é simples, uma vez que o mercado de securitização mistura seus ativos – dos quais o imobiliário é um deles – em um pacote onde não é clara a origem de cada título, para garantir a rentabilidade deste pacote, traduzida por um bom fluxo de caixa, qualidade dos recebíveis, diversificação de títulos, facilidade de comercialização, entre outros (Royer, 2014).

Sua lógica de ganhos impõe que o mercado imobiliário seja atraente ao mercado investidor, e que tenha rentabilidade acima ou equivalente a outros investimentos no mercado financeiro. O interesse do mercado investidor será proporcional à expectativa de valorização da terra onde estão os imóveis negociados ou à exiguidade dos riscos da operação, etc. Assim, afasta-se da garantia dos direitos e de usos pouco ou nada rentáveis que não se instalam em contextos de preços da terra altos.

No entanto, segundo Royer (2014) o modelo brasileiro ainda é simples, e os recursos obtidos com a emissão primária de recebíveis imobiliários têm correspondido, basicamente, a títulos de financiamento de edificações comerciais, mais rentáveis que os habitacionais, que constituem uma segunda direção da intensificação da terra como

mercadoria: a da transformação de edifícios comerciais e de serviços em ativos financeiros (Fix, 2009) ou fundos de investimento imobiliário compostos pela divisão de cotas negociáveis na Bolsa de Valores, captando recursos como substituição ao crédito para a produção de edifícios comerciais, geralmente junto aos fundos de pensão.

A lógica financeira induz aos usos comerciais mais rentáveis, uma vez que esta está ligada à rentabilidade da atividade desenvolvida no território – o investimento em *shoppings centers* é o maior exemplo disso – ou à produção de imóveis em áreas já valorizadas ou cuja rentabilidade pode ser aumentada pela localização. Novamente distancia-se da implantação de usos pouco rentáveis, geralmente de interesse público, que podem diminuir a valorização ao se implantarem.

A reorganização dos fundos públicos, agora voltados para o mercado de capitais, foi acompanhada por transformações nos mesmos, ampliando os tipos de negócios permitidos de maneira a incluir a possibilidade de investirem em certificados recebíveis imobiliários, e de financiarem estudos técnicos para estruturação de modelos de parceria entre setor público e setor privado, etc. Assim, um sistema alimentou o outro; e o fundo público aparece como condição indispensável para a formação dos mercados e a acumulação de capital sempre teve a atividade estatal como alavanca (Royer, 2014).

Atualmente os fundos de pensão “são acusados por seus aposentados de realizarem investimentos de baixa rentabilidade para atender a interesses do governo federal, lesando o patrimônio”, o governo federal “tem recorrido ao capital desses fundos para tapar buraco de empresários privados que têm desistido de investimentos patrocinados pelo governo, seja pelo grau de risco ou por considerá-los de rentabilidade duvidosa” (Sueli Caldas, *O Estado de S. Paulo*, 1/6/2014, p. B2)².

A matéria mostra a necessidade de que estes fundos públicos tenham rentabilidade alta para que os privados se associem a eles, distanciando-os da missão de realizar investimentos de baixa rentabilidade, como os de interesse público. E, ainda, que serão os fundos públicos que irão cobrir o desinteresse dos privados, ou seja, o lastro dos investimentos é público.

Ou ainda, muitos destes fundos se associam a projetos de governo para “compensar” o investidor privado e melhorar o preço pago em leilões públicos. Ao invés de direcionar fundos públicos para projetos de maior impacto social, os governos têm preferido

² Disponível em <http://digital.estadao.com.br/download/pdf/2014/06/01/b2.pdf>, acesso 01/06/14.

associar os fundos a muitos projetos que, em princípio, poderiam ser financiados com fontes privadas. E depois, passar à sociedade a impressão de que os leilões foram “um sucesso” (Lazzarini, 2011).

Uma outra direção da ampliação do papel da terra como mercadoria deu-se quando algumas **empresas construtoras e incorporadoras abrem seu capital na Bolsa de Valores** (2005), permitindo o acesso a recursos de longo prazo e o aumento de recursos que articularam a entrada dessas empresas no segmento econômico (Shimbo, 2009; Rufino, 2012). No entanto, esta produção imobiliária ocorreu segundo a racional dos preços da terra – os empreendimentos são construídos, em sua maioria, nas áreas mais distantes ou menos infraestruturadas das cidades, por serem mais baratas – e sob a lógica da propriedade privada: acessam o financiamento apenas as famílias que podem pagar.

3. O redesenho dos instrumentos urbanísticos em prol do mercado

Outra forma de intensificação do “empresarialismo” é o redesenho de instrumentos urbanísticos que procuram diminuir riscos associados à gestão pública dos planos e projetos urbanos e possibilitar a gestão privada da transformação urbana, incluindo ações essencialmente públicas, como as de desapropriação de terras. Assim, novos instrumentos para a transformação urbana foram concebidos sob o manto da lógica financeira que migrou das operações urbanas às novas formas de parcerias público-privadas.

A tríade desregulação, privatização e liberação dos mercados encontrou lugar no desenvolvimento de grandes projetos urbanos, nos quais o Estado sai de cena como produtor e, em tese, assume o papel de regulador do espaço urbano, recuperando a valorização para o financiamento da transformação urbana garantindo os interesses públicos. Na prática, os instrumentos dos grandes projetos urbanos tornam-se uma instância permanente de exceção ao zoneamento, com garantia de rentabilidade a longo prazo e obras que têm revalorizado os terrenos e se distanciado das necessidades públicas – a produção de habitação de interesse social, por exemplo, é residual e não garante a permanência da população na área. E o poder público tem assumido seu papel regulador em prol do mercado e não em prol da garantia dos interesses públicos, através de regulação que permita a obtenção de terras e recursos para estes obtidos a partir do desenvolvimento urbano. Age, portanto, segundo a lógica da rentabilidade da terra.

O principal instrumento até hoje utilizado, as **Operações Urbanas Consorciadas** (OUCs), tem servido para flexibilizar as regras de uso e ocupação do solo mediante pagamento de contrapartida, prescindindo-se de um projeto urbano. Para construir, paga-se a diferença entre o coeficiente de aproveitamento básico e o máximo permitido, e pela mudança de uso menos rentável para outro mais. Esses recursos vão para o fundo e devem ser investidos na implantação das obras previstas, geralmente viárias. Ainda que se preveja algum outro tipo investimento, estudo recente apontou que os gastos com produção de habitação de interesse social nestas áreas em São Paulo não superou 8% dos recursos obtidos e em algumas operações, nenhum gasto foi feito (Santoro e Macedo, 2014).

Em uma espécie de reação aos baixos recursos obtidos com contrapartidas foram concebidos os Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs), que podem ser negociados em leilões realizados na Bolsa de Valores, captando valores melhores (estima-se que até em três vezes ou mais, em valores de 2013). Além disso, os Certificados permitiriam separar a contrapartida econômica do empreendimento que lhe deu origem, através da antecipação do recurso aos cofres públicos, evitando os desembolsos prévios tão frequentes nos planos e projetos urbanos. O CEPAC, portanto, é uma boa forma de antecipar o valor futuro da terra (Sandroni, 2013).

As garantias da Operação estão vinculadas às expectativas associadas ao fato das áreas serem uma zona de exceção permanente às regras urbanísticas – não possuem prazo para terminarem as obras ou as construções se efetivarem –, negociadas geralmente a favor do aumento da rentabilidade imobiliária na área e autorizadas pela Comissão de Valores Imobiliários, novamente distanciando-se dos usos pouco rentáveis e de interesse público.

A Operação Urbana Faria Lima, por exemplo, terminou as obras previstas em lei, ainda possui recursos no Fundo, ainda pode emitir CEPACs e não possui todos vinculados à construções aprovadas, trazendo à tona o fato de uma Operação não ter prazo para terminar a transformação urbana, nem procedimentos associados à este término. Uma vez que os ativos não se materializaram em construções aprovadas, não podem ser desvalorizados, transformando-a em uma Operação sem fim, para a qual a Prefeitura discute atualmente incorporar novas obras, desenhando o novo padrão do instrumento: fornecedor de recursos para as obras previstas para a cidade. Divide-se o território em áreas rentáveis e áreas não rentáveis, mantendo a velha lógica de produção de um urbano segregado, mas agora um alimentado pelo outro em termos de recursos financeiros.

Um outro instrumento é a **Concessão Urbanística**, que permite delegar a uma empresa privada o exercício de uma função pública, ou seja, a gestão de uma operação urbana; por meio dessa, o agente privado incumbido pelo poder público da execução operações urbanas será remunerado e obterá o retorno de seu investimento mediante a exploração da obra, tomada no seu conjunto, por meio da venda ou do aluguel de lotes de terrenos ou de edificações (Lomar, 2001 *apud* Souza, 2011). Cada convênio entre poder público e privado deve ser feito através de uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) especialmente constituída pelos vencedores para levar adiante o objeto da licitação que escolhe o agente privado.

Há uma construção jurídica feita para a Concessão Urbanística que é muito questionada, pois institui a substituição do poder público pelo privado em funções tidas como essencialmente de interesse público, como contratação de obras, que feitas pelo privado podem acontecer sem licitação, e desapropriações. Para os investidores, além de diminuir riscos e tempo, aumentando a rentabilidade, essa construção ainda possibilitaria uma gestão ágil, capaz de se adaptar às oportunidades de negócios, pois a desapropriação é tida como risco pelos mesmos (ver debate publicado por Lazzarini, 2014).

No entanto, nada garante que **privatizar o processo de desapropriação** diminuirá prazos e valores, especialmente porque essa construção jurídica deve culminar em questionamentos judiciais, adiando o processo de transformação urbana, além de não responder bem a uma possível falência da sociedade criada. O que justifica a transferência da desapropriação para o privado seria o fato de que, com o término do prazo da concessão as propriedades seriam incorporadas ao patrimônio público. No entanto, recentes matérias de jornal contam que há processos que investigam irregularidades nas desapropriações feitas pelo Metrô em São Paulo, uma vez que a empresa pagou as indenizações referentes às desapropriações feitas pelo privado e que os processos de desapropriação foram desfavoráveis ao poder público, comprometendo gastos públicos. Argumentam que há, portanto, vícios de origem, uma vez que as normas em versão sobre concessões e permissões públicas (Lei Federal 8.987/95 e Lei Estadual 7.835/92) determinam que, no caso do poder concedente delegar as desapropriações à concessionária, é a iniciativa privada que deve fazer o pagamento, com recursos próprios³.

³ Disponível em <http://noticias.r7.com/sao-paulo/mp-abre-inquerito-para-investigar-contrato-da-linha-6-laranja-do-metro-15092014>, acesso 06/12/2014. Ou ainda, disponível em <http://diariodacptm.blogspot.com.br/2014/09/ministerio-publico-investiga-contrato.html>, acesso 06/12/2014.

Ainda, as avaliações de imóveis em processo de desapropriação investigadas por Almeida (2014) apontam para a necessária articulação dos instrumentos de recuperação de mais-valia fundiária em projetos urbanos que necessitam de desapropriações, de tal modo que consigam absorver a valorização da terra frequentemente incorporada às indenizações. A transferência ao privado não dá garantia alguma nesta direção.

Um argumento a favor da desapropriação em geral está articulado à possibilidade deste instrumento, por ser uma forma originária de aquisição de imóvel, resolver problemas de documentação e regularização de imóveis. Assim, vence resistências e ganha interesse dos mercado ávido por áreas centrais cujo processo de regularização tomaria muito tempo, viabilizando novas frentes de expansão do mercado, segundo concepções harverianas.

Atualmente ficou mais evidente outra proposta de instrumentos urbanísticos disponibilizados pelo Plano Diretor de São Paulo recém aprovado e já esboçados na Operação Urbana Porto Maravilha, no Rio de Janeiro: a possibilidade de os recursos da gestão da Operação Urbana constituírem um **fundo de investimento imobiliário**. Este, além de viabilizar as desapropriações, realizar as incorporações imobiliárias, instalar a infraestrutura e fazer os serviços públicos, poderia obter rentabilidade a partir da gestão de empreendimentos que compõem o projeto urbano, cujo retorno do capital se desse, por exemplo, com o aluguel pago por um shopping center, ou pela venda das cotas do fundo. Esta proposta é diferente do fundo de uma OUC, que não envolve a rentabilidade obtida com a atividade desenvolvida no território. Consistiria, portanto, em uma expansão da ideia de usar como fundos imobiliários os edifícios, usando em lugar deles grandes áreas urbanas.

Novamente nesta figura a rentabilidade da terra fica com os fundos e a gestão do espaço público dá-se novamente segundo a lógica da maior valorização fundiária, sem regulações que venham a garantir os interesses públicos. Um dos fundos imobiliários que constituem o Porto Maravilha, composto inteiramente por cotas de propriedade do FGTS, é o melhor exemplo desse processo, por ser concebido para abrigar várias SPEs de cunho especulativo-comercial, além de hotéis, shoppings, flats, como mostra o site da Caixa.

A **PPP da Habitação em São Paulo** é um outro modelo que pretende conceder administrativamente para privados, organizados nos termos de uma SPE, a implantação de 14.124 unidades de Habitação de Interesse Social (HIS) e de Mercado Popular (HMP) na região central de São Paulo, além de exigir dos mesmos a prestação de serviços, como trabalho técnico e social pré e pós-ocupação das moradias, além de apoio à gestão condominial, gestão da carteira de mutuários e manutenção predial, por 20 anos. É a

concessão de serviços que permite a inclusão do projeto de transformação urbana. As desapropriações viabilizarão também o negócio comercial, uma vez que os perímetros contêm alta rentabilidade comercial (como o Brás e o Pari), novamente servindo como ferramenta de frente de expansão do mercado imobiliário, para produção dos mais diversos usos (Santoró, 2014; Itikawa, 2014).

Se parece que os instrumentos urbanísticos que exigem a valorização da terra e permitem sua captura são a única opção ao financiamento do desenvolvimento urbano, uma vez que estes chegaram para equacionar a falta de recursos a partir de operações privadas, o que fazer quando se constata que esse financiamento tem sido essencialmente público?

Ainda: a concepção e a instalação desses processos passam pela construção de instituições públicas “voltadas para o mercado”, envolvendo na concepção do espaço urbano os operadores do direito e da economia. Não há abertura para participação social, processos democráticos e transparência da informação, nem possibilidade de monitoramento das decisões que ocorrem fora da esfera pública. Essa especialização cria obstáculos ao enfrentamento da corrupção nos atos de fiscalização e gestão públicas desses instrumentos e recursos.

4. Luta por regulação + luta por direitos *versus* lógica da rentabilidade

A intensificação da reorganização do papel do Estado resultou em reações públicas aos processos de reestruturação urbana que pretendem implantar a lógica da rentabilidade acima dos direitos. Estas podem ser organizadas, no mínimo, a partir de duas ordens.

Uma delas, expressa a partir da **crítica aos grandes projetos urbanos** – sua lógica de financiamento e gestão e a ausência de projeto urbano, de políticas de redistribuição de renda, inclusão social e construção democrática. Esta divide-se em críticas mais ácidas, que apontam a total impossibilidade de utilização dos instrumentos anteriormente descritos. Para compreendê-la, faz-se necessário revisitar os inúmeros autores críticos às operações urbanas ou à lógica dos grandes projetos urbanos, centrados na especulação imobiliária em oposição à finalidade social; na criação de tecidos homogêneos e exclusivos, ingredientes básicos para apropriação da renda da terra; na aposta na lógica da valorização, legitimando obras que não são do interesse geral da cidade; e na expansão das bases de circulação do

capital financeiro no território, abrindo novas fronteiras urbanas voltadas para a valorização da terra como ativo, entre outros pontos (Arantes, 2000).

Mas há outras críticas mais brandas ou pragmáticas, têm trabalhado propostas de regulação que venham a resistir à lógica financeira e promover a garantia de direitos. Estas se deram, por exemplo, nos debates do Plano Diretor de São Paulo com a inclusão de regulação sobre as operações urbanas – como a possibilidade de delimitação de perímetro expandido que contemplem necessidades públicas ou mesmo a obrigatoriedade de utilizar 25% dos recursos na compra de imóveis para produção de HIS –; ou ainda, com a concepção de instrumentos como a Cota de Solidariedade, estabelece que a cada novo grande empreendimento, plano ou projeto urbano, sejam produzidas habitações de interesse social pelo empreendedor, ou doados terrenos ou recursos para o poder público produzir HIS (ver críticas em Whitaker, 2014).

Estas resistências têm sido expressadas pela sinalização de que é necessário ter regulação, através de “políticas inclusivas”, ou seja, reserva de terras e de recursos para usos públicos – que priorizem habitação de interesse social, equipamentos públicos e mobilidade em transporte coletivo ou não motorizados – obtidos por meio dos processos de aprovação e licenciamento de empreendimentos, projetos ou planos urbanos. Há, portanto, uma agenda em prol da regulação da ação do mercado e da necessidade de compartilhar não apenas os custos, mas os benefícios do processo de transformação urbana.

Esta forma de resistência vê a possibilidade da regulação do mercado em prol do interesse público e enxergam que a regulação do mercado pode ajudar a contornar as deficiências do mesmo. No entanto, o contexto brasileiro é de pouca ou nenhuma tradição na regulação dos mercados (vide Santoro, 2012, que trata da flexibilização da expansão urbana). Inclusive o cenário é o oposto. Mais atualmente, o caso da Operação Urbana Porto Maravilha fez aflorar as idiosincrasias das parcerias público-privadas, uma vez que se dá sobre terreno público, com um banco público comprando os CEPACs, construindo uma lógica perversa na qual os custos são públicos e os benefícios privados. A questão é: se as terras e os recursos são públicos, porque é que a operação imobiliária e a rentabilidade associada à esta, deve ficar na mão dos privados? Por que fazer PPP?

Isso sem falar na fragilidade do desenho urbano das Operações. A própria lógica financeira dificulta o urbanismo que parcela, abre ruas, doa áreas públicas, constrói habitação de interesse social, o que poderia ser exigido através da regulação da transformação urbana. Mas é a figura do **condomínio** – onde grandes áreas são privadas e não há regras que exigem

percentuais de terra e de usos públicos – que estrutura as cotas dos fundos, substituindo a construção de espaços públicos pelo privado.

Tampouco há análise de seu **impacto urbano e propostas de medidas mitigadoras ou compensatórias**. Em São Paulo, por exemplo, os grandes empreendimentos em Operações Urbanas até recentemente estiveram isentos da apresentação de Estudo de Impacto de Vizinhança, deixando que a cidade arcasse com suas externalidades negativas. Transfere-se para o setor público o ônus total da infraestrutura que dá suporte à flexibilização das regras de zoneamento dentro do perímetro. Há que se rever esta regulação pró-flexibilização e não pró-interesse público.

Uma segunda ordem deriva de uma postura de **resistência total**, expressa na resistência popular a remoções e desapropriações, na crítica à falta de gestão participativa e nas mobilizações e manifestações de insurgência e rebeldia contra grandes projetos urbanos e megaeventos esportivos, promovendo ocupações de terras e de espaços públicos. Essas resistências colaboraram para que a lógica da rentabilidade não se implantasse de fato ou não se implantasse na escala e com a facilidade pretendida.

Uma forma de resistência se dá na luta contra as remoções. Os assentamentos precários nas áreas de reestruturação urbana, geralmente mais centrais e valorizadas, comumente são removidos, relocados ou indenizados, como mostram os casos de São Paulo, sem que se eliminem as ameaças à permanência da população na mesma área. Uma ameaça mais literal é a da remoção para obra pública exigida para a transformação urbana, feita pelo poder público; ou mesmo da remoção pelo privado, como no caso de um conjunto de empresas que calculou os ganhos com a elevação do preço dos seus imóveis em decorrência da saída da favela vizinha, o que os levou a pagar para que os ocupantes saíssem de lá. O Observatório das Remoções da FAUUSP mostrou que estas envolveram 486 ocupações precárias, considerando apenas algumas obras previstas em 2013 para São Paulo⁴.

Outra ameaça de expulsão dá-se através das políticas habitacionais que propõem remoção das áreas ocupadas precariamente com posterior relocação com uma solução habitacional financiada na mesma área ou no perímetro de uma Operação Urbana. Isso porque, ao se estruturarem sobre a capacidade de pagamento das famílias para sua permanência na área, as políticas apresentadas não garantem que isto aconteça: não cabem todos, nem todos podem pagar, e os que podem e entram no financiamento seguem sendo

⁴ Ver <<http://observatorioderemoco.es.blogspot.com.br/>>, acesso 06/12/2014.

pressionados para vender e obter a rentabilidade relativa a uma boa localização, e rumar novamente para os espaços periféricos, mais baratos, reforçando o velho modelo centro-periferia. A lógica da propriedade privada, que atende quem pode pagar, distancia-se da lógica das necessidades habitacionais, ainda que diminua algumas unidades da conta final (Santoro e Macedo, 2014).

Mais do que produzir novas moradias, é preciso articulá-las a outras formas de propriedade e políticas – como banco de imóveis públicos, locação social –, que permitam que os padrões urbanos e construtivos sejam ótimos também em uma política que enfoque os mais vulneráveis, não as faixas de rendas que “podem pagar”. As parcerias público-privadas parecem piorar essa articulação e contribuir com a seleção dos que “podem pagar, podem ficar”.

Outra ameaça de remoção, das mais perversas, ocorre pelo aumento dos preços da terra que se reflete no aumento dos valores do aluguel. Famílias mais pobres, que ganham até 3 salários mínimos e gastam mais de 30% dos seus ganhos com o aluguel, entram na conta de quem precisa de moradia. O Ipea sinalizou que houve um aumento de cerca de 30% das famílias que têm gastos excessivos com aluguel no país entre 2007 e 2012, o que coincide com o *boom* do mercado imobiliário. Esse quadro é mais grave nas grandes cidades, onde o preço da terra é ainda mais alto, e ainda mais nas áreas valorizadas das grandes cidades, como no caso das áreas de Operação Urbana.

Uma terceira forma de resistência dá-se através da **mobilização e da denúncia**. Foi o caso da Concessão Urbanística da Nova Luz, em São Paulo, que não prosperou graças às resistências populares e dos comerciantes da região da Santa Ifigênia, expressas pela Ação Popular para suspender os efeitos da Lei que criou o plano urbanístico da lei que trata desta Concessão. Ou o caso das resistências organizadas para elaboração de um plano popular que fez com que a Vila Autódromo conseguisse resistir e ganhar uma solução habitacional na área próxima à extensão do Parque Olímpico da cidade do Rio de Janeiro, construído para os Jogos Olímpicos de 2016. Ou, mais atualmente, do movimento Ocupe Estelita, na cidade do Recife, que denuncia um leilão de área pública tido como fraudulento e a falta de participação democrática na discussão e aprovação do Projeto Novo Recife, um megaempreendimento imobiliário de luxo na área do Cais José Estelita, região central da cidade. A Defensoria Pública, o Ministério Público e as Relatorias Nacional e Internacional pelo Direito à Moradia e à Cidade colaboraram para iluminar estes eventos e dar contornos jurídicos às causas.

As ações aqui classificadas como resistências a processos pouco transparentes e democráticos e a projetos que garantem a lógica do mercado e não a dos direitos são vistas no debate sobre inovações do financiamento urbano organizado por Lazzarini (2014) como “riscos” ao negócio imobiliário. O debate aponta claramente a atuação do Ministério Público como parte das “incertezas jurídicas”. Recentes investidas desta instituição em prol da compensação de impacto de grandes empreendimentos, ou em questionamentos de processos de aprovação corruptos, também são avaliadas como “risco”, uma vez que afetam o valor das ações das empresas que têm seu capital aberto.

Ainda que possam parecer residuais e pouco potentes diante da força do capital, há que se ter cuidado ao minimizar esses atos: o quadro de manifestações se alterou no último ano e sinaliza posições mais fortes de resistência à não garantia dos direitos, apontando ainda para uma crescente conscientização da necessidade de pleitear um “padrão FIFA” na transformação urbana e criação de espaços públicos.

Essas resistências indicam, ainda, que o fato de os investidores quererem, além do retorno financeiro, “alguma métrica, alguma medida, algum resultado concreto e objetivo de impacto social, socioambiental”, conforme as palavras de Lazzarini (2014), o que deveria ser, mais que “uma tendência”, uma obrigação, uma vez que o objetivo de uma transformação urbana deve ser a garantia do direito à cidades sustentáveis, não a rentabilidade.

5. Considerações finais

Procurou-se, aqui, mostrar que o aumento do investimento nas atividades imobiliárias põe em destaque o território como ator e exacerba a mercantilização do desenvolvimento urbano.

A combinação das mudanças econômicas, institucionais e normativas tem favorecido a utilização do capital financeiro na produção do ambiente construído e na captura da valorização da terra urbana. No entanto, em um país onde não há tradição na regulação dos mercados, a instalação da lógica de rentabilidade associada ao capital trouxe as contradições do capitalismo para a produção do espaço, impedindo a garantia dos direitos à moradia e à cidade. Daí decorrem críticas e resistências de várias ordens, que põem em xeque a estruturação institucional e financeira e os instrumentos urbanísticos associados à lógica das parcerias público-privadas, dificultando sua implantação, mas ainda sem colocar no lugar

outra lógica que vá além da regulação da ação desse mercado de forma a desconstruir rentabilidades, não produzir valorização da terra e garantir o direito à cidade e à moradia.

6. Referências bibliográficas

ALMEIDA, L. C. de. *Avaliação de imóveis destinados à utilidade pública: conflitos na utilização do instituto da Desapropriação nos projetos urbanos no Estado do Rio de Janeiro*. Dissertação de mestrado. Niterói, RJ, Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense, 2014.

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

FIX, Mariana. A “Fórmula Mágica” da “Parceria”: Operações Urbanas em São Paulo. In: *Urbanismo: Dossiê São Paulo*. Rio de Janeiro, Campinas: PUCCAMP/PROURB, 2003, pp. 185-198.

_____. Uma ponte para a especulação – ou a arte da renda na montagem de uma “cidade global”. In: *CADERNO CRH*, Salvador, v. 22, n. 55, p. 41-64, Jan./Abr. 2009.

HARVEY, D. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

_____. From Managerialism to Entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler*. Series B, Human Geography, Vol. 71, n. 1, 1989. p. 3-17.

_____. *O Novo Imperialismo*. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

LAZZARINI, S. *Capitalismo de Laços: os donos do Brasil e suas conexões*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

_____. (org.) *Arq. Futuro: financiamento da inovação urbana: novos modelos*. São Paulo: BEI Comunicação, 2014.

ROYER, L. de Oliveira. *Financeirização da Política Habitacional: limites e perspectivas*. São Paulo, Annablume, 2014.

RUFINO, B. *Incorporação da Metrópole: centralização do capital no imobiliário ea nova produção do espaço em Fortaleza*. Tese de doutorado. São Paulo, FAUUSP, 2012.

SANDRONI, P. H. Certificados de Potencial Adicional de Construcción (CEPAC) en la financiación de grandes proyectos de desarrollo urbano: El caso de São Paulo. Foro Latinoamericano de Instrumentos Notables de Intervención Urbana organizado por Instituto Lincoln de Políticas de Suelo y el Banco del Estado de Ecuador, apoyo Ministerio de

las Ciudades de Brasil y desarrollado durante los días 6 al 10 de mayo de 2013 en la ciudad de Quito, Ecuador. (mimeo)

SANTORO, P. F. *Planejar a expansão urbana: dilemas e perspectivas*. Tese de Doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo, 2012.

____.; MACEDO, S. M. A (des)articulação dos instrumentos de planejamento urbano sob a ótica das soluções habitacionais: remover, relocar ou indenizar na Operação Urbana Consorciada Água Espraiada. III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo – arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva. São Paulo, 2014.

____. O papel do Estado na PPP da Habitação de São Paulo. Disponível em <<https://observasp.wordpress.com/2014/11/06/o-papel-do-estado-na-ppp-da-habitacao-de-sao-paulo/>>, acesso 06/12/2014.

SANTOS JR., O.; SANTOS, M. R. M. dos. Megaeventos e o direito à moradia: questões e reflexões a partir do contexto do Rio de Janeiro. In: OLIVEIRA, F. L. de *et al.* (orgs.). *Grandes projetos metropolitanos: Rio de Janeiro e Belo Horizonte*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012, p. 287-313.

SHIMBO, L. Financeirização, padronização e expansão: os empreendimentos residenciais “econômicos” de empresas construtoras configurando cidades. In: *XIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*. Florianópolis, Santa Catarina, maio 2009.

SOUZA, F. *A batalha pelo Centro de São Paulo: Santa Ifigênia, Concessão Urbanística e Projeto Nova Luz*. São Paulo: Paulo’s Editora, 2011.

WHITAKER, J. O patrimonialismo e as leis facultativas: o caso da Cota de Solidariedade em SP. Disponível em <https://observasp.wordpress.com/2014/12/02/o-patrimonialismo-e-as-leis-facultativas-o-caso-da-cota-de-solidariedade-em-sao-paulo/>, acesso 06/12/2014.