

Imobiliário e infraestrutura de mãos dadas na cidade neoliberal latino-americana: reestruturação financeira na ampliação das desigualdades do espaço na metrópole de São Paulo

Maria Beatriz Cruz Rufino - Prof. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo-Universidade de São Paulo (FAU-USP) - Beatrizrufino@usp.br

Publicado originalmente em: RUFINO, M. B. C.. Inmobiliario e Infraestructura de la mano en la ciudad latinoamericana neoliberal: Reestructuración financiera en la expansión de las desigualdades del espacio en la Metrópole de São Paulo.. In: Emilio Pradilla. (Org.). Producción de la ciudad latinoamericana durante el neoliberalismo. 1ed.Ciudad de Mexico: , 2022, v. 1, p. 25-49

Resumo

Esse artigo tem como objetivo discutir sob uma perspectiva teórica, o movimento de aproximação no tempo e no espaço da produção de infraestrutura e imobiliário compreendendo as especificidades latino-americanas e as implicações na (re)produção do espaço urbano da metrópole de São Paulo. A metodologia do artigo parte de uma aproximação a referências bibliográficas fundamentais vindas das duas áreas de estudo (infraestrutura e imobiliário) mobilizadas para aprofundar as reflexões sobre diferentes movimentos de articulação entre as duas áreas. A identificação desses movimentos é suportada por exemplos concretos, tendo como referência, sobretudo, a metrópole de São Paulo, campo privilegiado de expansão de processos de centralização do capital – forma dominante de organização do capital financeiro na atual fase. O artigo organiza-se em duas partes principais, para além da introdução e das considerações finais. Na primeira, resgatamos brevemente as especificidades históricas da produção do imobiliário e da infraestrutura nas cidades latino-americanas. Na segunda, procuramos desenvolver reflexões sobre diferentes movimentos de aproximação das duas áreas problematizando as implicações na (re)produção do urbano de nossos países. Aqui consideramos a produção imobiliária mais recente e o processo crescente de renovação seletiva

de infraestruturas, observando áreas de renovação urbana, grandes complexos imobiliários e a privatização das infraestruturas. Embora nos centremos sobre São Paulo, esses movimentos em diferentes escalas e intensidades são cada vez mais disseminados nos diferentes contextos urbanos, sendo certamente limitados pelas desigualdades históricas de nossas cidades, as quais parecem ser reforçadas nesses processos.

Introdução

Por todas as grandes metrópoles mundiais tornam-se crescentes arranjos que promovem a aproximação entre construção de imóveis e infraestrutura, dando origem a processos de renovação e expansão urbana cada vez mais inovadores. Suportados por discursos e rótulos como os da sustentabilidade, das cidades compactas, e mais recentemente das *smart cities*, tais processos abrangem sofisticadas estruturas de financiamento e gestão com crescente hegemonia do capital financeiro. Originados a partir de mudanças evidenciadas simultaneamente nos mercados de capitais, na indústria da construção imobiliária e de infraestruturas e no desenho das políticas públicas, essa aproximação torna-se aspecto fundamental na aceleração e ampliação da acumulação na produção do espaço construído, constituindo processo chave de ampliação de desigualdades nas metrópoles.

O objeto que se pretende discutir nesse artigo – o imbricamento entre a produção imobiliária e de infraestruturas – impõe como desafio teórico a aproximação dessas linhas de investigação e o avanço sobre as implicações em termos da acumulação capitalista e da produção do espaço dessa aproximação.

Na compreensão do espaço construído como atividade econômica, historicamente diferenciou-se dois grandes segmentos: a produção de obras civis (ou de infraestruturas) e a produção de edificações (residenciais e não residenciais), que deram lugar a dois setores independentes, tal como se sucedeu na evolução de outros setores econômicos com múltiplos vasos comunicantes

(como por exemplo, a indústria têxtil e de confecção), provocando com que a construção albergue em seu seio uma grande variedade de produtos abrigados em um mesmo ramo (Lovera, 2014).

Como reflexo da relevância e da intrínseca relação com o espaço, as atividades de construção pesada (ou de infraestruturas) e de incorporação (de imóveis) têm sido objeto de muitas áreas de estudo, com flutuações expressivas quanto à sua representatividade enquanto campo de pesquisa. Lovera (2014 p.216) mostra que, apesar de seus vasos comunicantes, podem-se identificar pelo menos três linhas de investigação oriundas dessa fragmentação e do grande interesse pelo tema. Uma primeira se ocupou preferencialmente da indústria da construção pesada, com variantes tais como o perfil macroeconômico da indústria da construção e a organização da produção localizada no meio ambiente construído, em alguns casos ainda incursionando sobre os componentes produtivos da cadeia de produção. Uma segunda centrou-se na incorporação/promoção imobiliária como processo geral de produção, circulação e consumo do meio ambiente construído e seus agentes, assim como as relações entre o capital imobiliário e o capital financeiro. Articulada a essa linha há ainda uma terceira, que prioriza o interesse em desvendar os efeitos do padrão dominante (a incorporação) e de outras formas de produção (mercado, autoconstrução e encomenda) sobre a produção da cidade.

Nos últimos anos muito vem se discutindo sobre as transformações no imobiliário e sua relação com a reestruturação capitalista. O tema ganhou força, em trabalhos que iluminam e discutem as transformações em curso na produção imobiliária e as implicações de um suposto domínio das finanças (Fix, 2007; De Mattos, 2007; De Queiroz, 2017; Rufino, 2017) com fortes impactos na intensificação dos processos de valorização imobiliária e endividamento. Na base dessa expansão, a disseminação de políticas públicas habitacionais em diferentes países da América Latina tiveram papel central, ao assegurar financiamentos e outras condições privilegiadas ampliando a atratividade do setor.

Da mesma forma, no caso das infraestruturas, a percepção de importantes mudanças vem sendo desenvolvida, mostrando um importante movimento de um modelo centralizado-estatal para um modelo centralizado-privatizado a partir dos anos 1990 (Pirez, 1999). O Estado, assumindo predominantemente a função regulatória, passa a assegurar a partir da privatização de seus ativos ganhos extraordinários a agentes privados por meio de monopólios, oligopólios e garantias tarifárias (Pirez, 1999). Se num primeiro momento o reforço de privatização foi principalmente concentrado nos setores de telefonia e energia elétrica, essas ganharam força nos anos 2000 em uma série de outros setores, como no caso das rodovias, dos transportes públicos e dos processos de renovação urbana, dando relevo a transformações imobiliárias a partir da modernização de infraestruturas e originando crescentes processos de fragmentação na produção e gestão das mesmas (Lorrain, 2016). Articulados a estes processos, constata-se a modernização regulatória do setor, a inserção de novos instrumentos financeiros, e da mesma forma que no imobiliário, um importante papel do Estado ao oferecer financiamentos subsidiados.

Partindo das considerações acima expostas esse artigo tem como objetivo discutir sob uma perspectiva teórica, esse processo de aproximação no tempo e no espaço da produção de infraestrutura e imobiliário, compreendendo as especificidades latino-americanas e as implicações na (re)produção do espaço urbano da metrópole de São Paulo. Como método, partimos de uma aproximação a referências bibliográficas fundamentais relacionadas à produção de infraestrutura e do imobiliário, mobilizadas para aprofundar as reflexões sobre diferentes movimentos de articulação entre as duas áreas. A identificação desses movimentos parte de exemplos concretos, tendo como referência, sobretudo, a metrópole de São Paulo, campo privilegiado de expansão de processos de centralização do capital – forma dominante de organização do capital financeiro.

O artigo organiza-se em duas partes principais, antecedidas de introdução e considerações finais. Na primeira, resgatamos brevemente as especificidades históricas da produção do imobiliário e

da infraestrutura nas cidades latino-americanas. Na segunda, procuramos desenvolver reflexões sobre diferentes movimentos de aproximação das duas áreas problematizando as implicações na (re)produção do urbano de nossos países. Aqui procuramos considerar a produção imobiliária mais recente e o processo crescente de renovação seletiva de infraestruturas, observando áreas de renovação urbana, grandes complexos imobiliários e a privatização das infraestruturas, particularmente os transportes de massa, que parecem incidir de maneira mais contundente as dinâmicas dessa metrópole. Embora nos centremos sobre São Paulo, esses movimentos em diferentes escalas e intensidades são cada vez mais disseminados nos diferentes contextos urbanos, sendo certamente limitados pelas desigualdades históricas de nossas cidades, as quais parecem ser reforçadas nesses processos.

1. Especificidades da produção do imobiliário e da infraestrutura no contexto da urbanização latino-americana

Partindo do estudo mais específico das relações de produção do ambiente construído, Topalov (1974) identifica uma série de peculiaridades do setor da indústria da construção que dificultaria a instauração de relações capitalistas plenamente desenvolvidas. Segundo o autor, a necessidade da terra (e seu caráter de obstáculo à reprodução ampliada); o longo período de produção (que implica a condição do pré-financiamento da construção para uma rotação mais rápida do capital industrial e o alcance de uma rentabilidade normal) e o longo período de circulação (que implica a necessidade de um financiamento de longo prazo entre o período de início de utilização do produto e sua amortização financeira completa) seriam aspectos determinante desta condição (Topalov, 1974:16).

Ao se debruçar sobre o contexto dos países de industrialização tardia¹ e sua condição de acumulação subordinada, Jaramillo (1982) identifica entraves particulares à acumulação do

¹ As reflexões do autor são referenciadas na cidade de Bogotá – Colômbia, e sua situação econômica nos finais da década de 1970.

capital no setor imobiliário. Tais entraves, segundo o autor, seriam em parte reflexo das dificuldades de acumulação em toda a formação social, do tamanho e nível de desenvolvimento dos centros urbanos² e do próprio nível de organização empresarial do setor³.

Assim o intenso nível de pauperização das famílias e a debilidade dos mecanismos financeiros que eventualmente pudessem ampliar o acesso à propriedade determinavam um mercado muito estreito (Jaramillo, 1982: 187). Ao mesmo tempo, e relacionado aos entraves descritos por Topalov, Jaramillo dá grande relevo ao atraso técnico do setor, apontando a ausência de grandes empresas como condição que reduzia a competitividade perante formas de produção do habitat menos avançadas sob o ponto de vista do capital⁴.

Esse olhar que privilegia os processos de valorização no canteiro como aspecto central dos ganhos no setor, reduz a centralidade dos ganhos relacionados à propriedade da terra e não diretamente relacionados aos processos de produção.

No curso da expansão do mercado imobiliário, a generalização da forma condomínio - capaz de fragmentar a propriedade original da terra e multiplicar o número de proprietários - dá força para que a indústria da construção imobiliária seja percebida cada vez mais como uma indústria de propriedades imobiliárias, onde construção e terra são indissociáveis (Rufino, 2018).

A reprodução do capital no setor por associar capitalização de rendas relacionadas à propriedade da terra e dos imóveis à lucro proveniente da construção só pode ser compreendida pela articulação de processos globais e imediatos.

“No caso da produção imobiliária, o processo de distribuição da mais-valia global é central pelo fato de a propriedade integrar o produto em questão. E se trata de uma propriedade

² “la talla reducida de la ciudad en las primeras etapas del periodo determina un mercado estrecho, el cual se aún más reducido por las dos circunstancias: un grado muy agudo de la pauperización, y la debilidad de los mecanismos financieros que eventualmente podrían ampliar las capas de posibilidades de acceso a la propiedad” (JARAMILLO, 1982,p.187);

³ Segundo o autor, “la ausencia de grandes empresas de construcción con técnicas avanzadas que le permitan al capital promocional reducir sus costos y contrarrestar la competencia de la construcción por encargo” (JARAMILLO, 1982, p.187).

⁴ Até os dias atuais, em qualquer metrópole latino-americana, podemos identificar na produção do espaço construído a coexistência de diferentes formas de produção, tais como “a *produção doméstica*, a *produção por encomenda*, a *produção estatal* e a *produção para mercado*” (Pereira, 2004: 19). Operando simultaneamente, com dinâmicas internas peculiares, o “*entrelaçamento*” entre essas diferentes formas de produção é o que se tornou determinante na produção do espaço global dessas cidades (Jaramillo, 1982:150).

específica que envolve o monopólio [de uso] sobre uma parcela do globo terrestre com características particulares, dificilmente reproduzíveis, abrindo ainda mais possibilidade de captação de parcelas significativas da mais-valia global no âmbito do mercado. O processo de valorização pelo trabalho na produção imediata [no canteiro] do produto imobiliário é sobreposto pelo processo de capitalização no momento em que a propriedade imobiliária é precificada e tende a garantir ao proprietário parcela da mais valia global, portanto, de riquezas geradas em outros setores” (Tone, 2016: 27).

Pela existência da renda, legitimada pela relação da propriedade privada, toda vez que se fazem investimentos na produção de infraestruturas na cidade da cidade, há implicações na valorização da propriedade imobiliária urbana (Seabra, 1986).

“É nesse sentido que capitais particulares usufruem dos investimentos públicos que estão sempre criando ou recriando essa diferenciação. Trata-se de investimentos sociais em infraestrutura, como por exemplo, em programas de transportes, com a construção de estradas, pontes e viadutos, com o aparelhamento de portos (Seabra, 1986).

Assim cabe ressaltar que embora frequentemente compreendidas de maneira isolada, do ponto de vista da realização capitalista, imobiliário e infraestrutura são inseparáveis. Essa indissociabilidade explica-se fundamentalmente pela propriedade privada e seu caráter monopolista. Tendo sido historicamente as qualidades de infraestruturação do tecido urbano condição essencial para a capitalização de rendas nas propriedades imobiliárias.

Como mostra Pirez (2013), os Estados latino-americanos intervieram na produção de serviços urbanos desde o início do século XX, como parte de uma tentativa de responder às necessidades de acumulação econômica e legitimidade política. Connolly (1990), ao estudar a produção de infraestruturas do México no início do século XX, vai destacar que já que nesse momento a participação do Estado como contratador de obras públicas foi muitas vezes decorrente da natureza não rentável do negócio.

No curso da industrialização, torna-se evidente uma debilidade do Estado em responder às demandas de infraestrutura em face do crescimento acelerado das cidades. Pirez (2013) desta maneira aponta um papel limitado do Estado como unificador dos interesses globais das classes exploradoras e promotor de estratégias de longo prazo, priorizando os interesses imediatos das frações dominantes. Nesse sentido as cidades latino-americanas vão se infraestruturando privilegiando "valores de uso diretamente ligada à acumulação de capital, particularmente para a produção de bens em detrimento daqueles ligados ao consumo e, especialmente, com a reconstituição das classes trabalhadoras" (Jaramillo, 1988: 29 e 31).

A resultante espacial do predomínio dessa racionalidade é que os investimentos estatais acabam por se concentrar em torno dos poucos centros principais, reforçando a desigualdade dos equipamentos e as tendências à concentração espacial. Como consequência, o Estado liberou-se da provisão de alguns desses bens nos setores populares, levando àquilo que passou a ser reconhecido como uma urbanização popular (Jaramillo, 1988 apud Pirez, 2013)

Nesse contexto, o mercado imobiliário tendeu a se concentrar nas áreas mais centrais e valorizadas, onde conseguia maximizar as possibilidades de capitalização da renda. A diferenciação de condições de infraestruturas e serviços, aparentemente vista como barreira por limitar as condições de avanço da forma de mercado, acaba por extremar as condições de capitalização ao ampliar a diferenciação da metrópole e exacerbar a variação dos gradientes dos preços imobiliários.

A expansão do setor imobiliário articula-se com o crescimento da cidade, e expressa-se em muitos momentos por importantes movimentos de intensificação de investimentos que são explicados pela transferência de capitais excedentes gerados em outros setores da economia. Por isso, cabe ressaltar uma outra especificidade de nossa realidade, na qual "a existência frequente de excedentes de acumulação dificilmente reversíveis na esfera normal de certos

capitais”⁵ tende a favorecer a confluência de novos capitais ao setor imobiliário. Por exemplo, excedentes produzidos em determinados ramos industriais, ao invés de serem reinvestidos em fábricas para ampliação da produtividade, são direcionados a investimentos imobiliários. Esses recursos alimentam o funcionamento e estruturação da incorporação, entendida como “um capital de circulação que não se compromete de maneira contínua com o capital fixo”⁶. Isto é, esse capital se direciona ao setor imobiliário, sem ser necessariamente imobilizado em máquinas e equipamentos utilizados na atividade de construção. Assim, Smolka(1987), ao discutir particularmente o caso brasileiro, sustenta a hipótese de que:

... o setor (imobiliário) desempenharia aqui funções outras que a produção de habitações baratas, com vistas por exemplo, a reduzir o custo da reprodução da força de trabalho, ou a legitimar a ordem capitalista vigente. Sua dinâmica parece ter se pautado, outrossim, pelo seu papel de refúgio para excedentes de esferas de produção sujeitas a grande instabilidade decorrente das flutuações do mercado internacional, num primeiro momento, e da volubilidade da política industrial oficial do tipo stop and go num segundo instante” (Smolka, 1987:44).

Nas palavras de Carlos Lessa e Sulamis Dain (1998), o setor imobiliário torna-se no Brasil assim uma fronteira de valorização dos excedentes reservada aos capitais nacionais.

Parte expressiva do avanço do mercado imobiliário que passou a se verificar nas metrópoles latino-americanas, principalmente a partir dos anos 1970, relaciona-se em grande medida aos aportes de financiamentos e subsídios mobilizados pelos Estados, mais orientados à expansão das relações capitalista no setor do que a uma suposta desmercantilização da habitação popular, apoiada na inserção de uma forma de produção puramente estatal. Para Oliveira (1998), o Estado, ao oferecer capital desvalorizado como financiamento, assegurou condições

⁵ “existencia frecuente de excedentes de acumulación difícilmente reinvertibles en la esfera normal de ciertos capitales” (Jaramillo, 1982: 193).

⁶ “un capital de circulación que no se compromete de una manera continua con capital fijo” (Jaramillo, 1982: 193).

privilegiadas para valorização do capital investido na produção imobiliária, desempenhando um importante papel de promoção de uma centralização de capitais (Oliveira, 1998). Além de interferir na mediação dos processos gerais de acumulação, o Estado também se envolve diretamente na produção do espaço, mediando em uma escala mais imediata outras possibilidades de valorização e capitalização. Como elabora Gottdiener:

“Em todos os casos, as atividades do setor da propriedade avançam com a ajuda do Estado. Mudanças de zoneamento, variâncias, construção de rodovias e outros melhoramentos de infraestruturas e subsídios públicos de todas as espécies são apenas alguns dos meios pelos quais se manifesta a articulação Estado-setor da propriedade”. (Gottdiener, 1997: 260).

A produção para mercado, restrita às áreas mais centrais e valorizadas, passa nas últimas décadas a se verificar em uma diversidade de espaços nas metrópoles latino-americanas. Esse movimento faz com que a forma de produção para mercado, dominante nos mecanismos de valorização, se torne também predominante no processo de urbanização. Essa dupla caracterização a transforma em forma hegemônica, dando força à interpretação da cidade a partir da compreensão das relações sociais estabelecidas dentro desta forma de produção (Pereira e Rufino, 2012). Ao avançar sobre novas fronteiras com um novo patamar de investimentos, o imobiliário estabelece novas articulações com a produção de infraestrutura, sinalizando a viabilidade de seu financiamento direto e indireto. Simultaneamente, irá se constatar progressivas mudanças na produção das infraestruturas, já não mais exclusivamente subordinada à acumulação capitalista ampliada. Se ao longo do processo de expansão industrial, a produção de infraestrutura esteve caracterizada por uma fundamental separação do processo de produção da propriedade (Connolly, 1990:53), por meio de processos de concessão e privatização serão evidenciadas mudanças essenciais nessa relação, alterando a lógica de reprodução do capital e aprofundando suas relações com o imobiliário.

2. Aproximações entre imobiliário e infraestrutura na produção do espaço sob domínio das finanças

A centralização do capital⁷, descrita como forma de organização econômica dominante no contexto de financeirização, trará impactos decisivos nas estratégias da indústria imobiliária e nas lógicas de produção da infraestrutura, aprofundando as desigualdades territoriais a partir desse entrelaçamento. A financeirização é por nós entendida como um processo de ampliação do domínio do capital financeiro na economia, alcançando pelo seu crescente deslocamento da função de credor para proprietário situado em situação de exterioridade à produção (Chesnais, 2005).

No avanço de uma nova racionalidade de produção do espaço, deve-se destacar o redesenho das políticas públicas que, por meio de financiamentos, subsídios, concessões, privatizações e projetos urbanos, têm assegurado condições para o alcance de um novo patamar de acumulação na produção do espaço através de negócios cada vez mais sofisticados. O capital financeiro como proprietário, ao adotar estratégias mais flexíveis, exigir volumes crescentes de investimentos e taxas ampliadas de retorno, impulsiona importantes reestruturações na organização do setor de infraestrutura e no imobiliário ao mesmo tempo que promove a crescente articulação entre os mesmos, tornando menos rígidas a fragmentação da acumulação entre estes setores imposta pelo predomínio de uma lógica industrial.

Na atualidade, a propriedade privada do espaço, base angular para expansão das relações capitalistas na produção imobiliária, parece estender seus domínios para infraestrutura, tornando mais complexa essa relação. A privatização na produção das infraestruturas (Pirez, 2012) parece

⁷ “Se a concentração simples é um fenômeno difuso à escala social, permanente, mas de importância desigual, segundo as zonas de produção mercantil, a centralização do capital se apresenta de forma totalmente distinta. Enquanto a concentração é um feito quantitativo de acumulação desigual, que conserva a autonomia dos capitais, a centralização é uma modificação qualitativa que remodela a autonomia dos capitais e cria novas relações de competição. É um processo descontínuo no tempo, relacionado com as fases de formação do capital no processo de acumulação global, que se produz simultaneamente no conjunto da economia e cujos efeitos são irreversíveis” (Aglietta, 1986, p.195).

determinante na sofisticação das formas de renda a serem captadas de maneira complementar aos ganhos produtivos na execução das obras. Da mesma forma, a construção de complexos integrados de infraestrutura e imobiliário permitem substancial elevação no preço dos imóveis, por suportar a partir de grandes investimentos condições diferenciadas de uso e maior integração com a metrópole. A elevação dos preços de imóveis articulados à sofisticação dos mecanismos de capitalização de rendas futuras são parte importante dessas transformações que tendem a ampliar os processos de diferenciação na metrópole.

Partindo dessa percepção da crescente articulação entre produção imobiliária e infraestruturas, procuramos compreender as novas estratégias de acumulação, iluminando diferentes produtos e articulações.

2.1 O imobiliário e a infraestrutura emergem como negócio indissociável: os grandes complexos imobiliários

Com a forte expansão da produção imobiliária, evidenciada no curso da primeira década do século XXI, a proximidade às infraestruturas de transporte e imobiliário se tornaram uma condição essencial, permitindo a ocupação de áreas mais distantes dos centros, onde encontravam-se lotes mais baratos e de grandes dimensões – ideais para a produção de grandes complexos imobiliários. Esses produtos novos encobrem profundas mudanças nas relações de produção no imobiliário, marcadas pela ascensão da centralização do capital na consolidação de grandes empresas e pela apropriação de sofisticados instrumentos financeiros, fortemente apoiados por políticas públicas que apostaram no avanço das relações de mercado para a superação das deficiências habitacionais. A ação do Estado transforma-se, e torna-se também parte essencial da compreensão de novas relações de produção do espaço urbano. Ao invés de conduzir uma “produção estatal” (Jaramillo 1988), o Estado torna-se peça essencial nos processos de centralização e valorização imobiliária.

Contraditoriamente, a precariedade habitacional historicamente registrada na metrópole é apropriada como importante justificativa para o direcionamento da produção imobiliária para o chamado “segmento econômico”, possibilitando a criação de novas frentes de valorização imobiliária e a expansão da solvência dos produtos imobiliários, sem priorizar os mais pobres.

O olhar sobre o avanço da produção imobiliária de São Paulo, e o enfoque particular na ação das empresas com maiores vínculos com o capital financeiro, torna evidente o movimento de aprofundamento da articulação entre imobiliário e infraestrutura. No curso da primeira década do século XXI, constata-se uma profunda intensificação da produção imobiliária, caracterizada pelo substancial aumento no número de empreendimentos, mas também pela modificação dos mesmos tanto em termos de escala como em localização (ver figura 01).

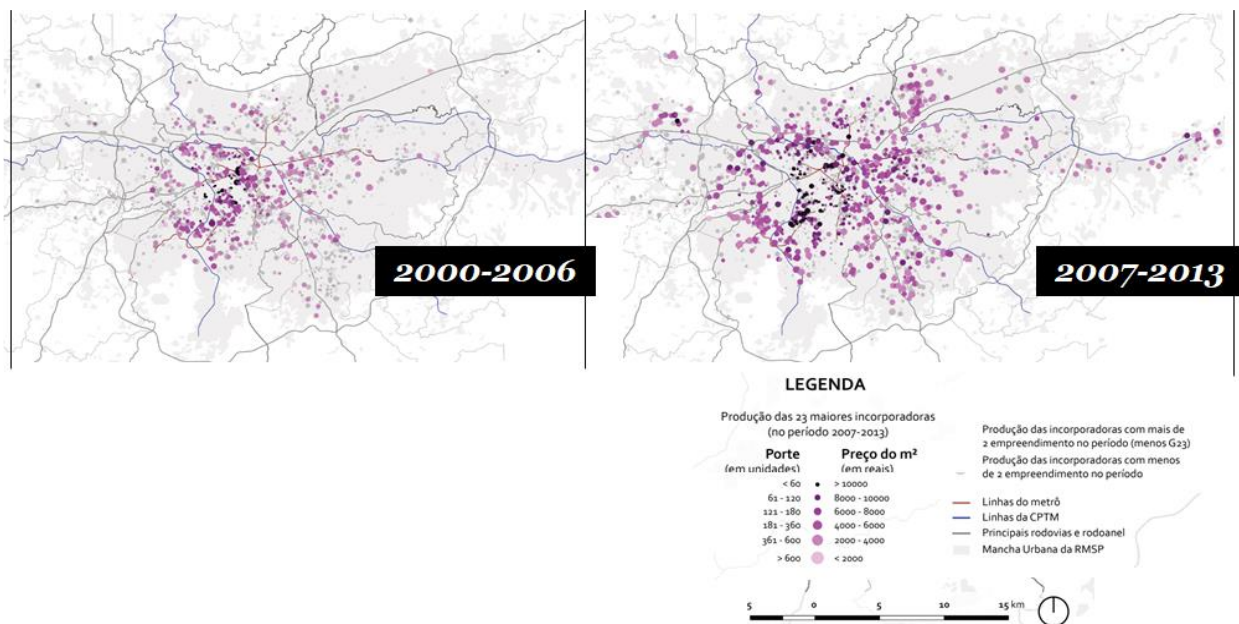


Figura 01: Produção imobiliária na Região Metropolitana de São Paulo no séc XXI, por preço e porte dos empreendimentos. Destaque para a produção das 23 maiores empresas (em tons de rosa).⁸

Fonte: Embraesp – elaboração Artur Paschoa (Bolsista Fapesp)

⁸ Essas imagens foram produzidas no âmbito do Projeto Fapesp “Incorporação e Metropolização” – Processo 2015/25214-9.

A ampliação do acesso à moradia produzida pelo mercado foi viabilizada por importante política de subsídios organizada pelo governo e ampliação das possibilidades de endividamento das famílias (Rufino, 2017), impulsionando um importante aumento geral dos preços da moradia, inclusive nos espaços mais distantes das áreas centrais.

Esse processo de intensificação e expansão ilumina um importante movimento de reconfiguração da metrópole, onde a produção imobiliária intensiva alcança os limites da mancha urbana, aprofundando de maneira seletiva as articulações com as infraestruturas, particularmente com aquelas que determinam as condições de deslocamento na metrópole. Até os anos 1990, a maior parte da produção imobiliária estava direcionada para os setores de renda mais elevada, tornando dispensável a proximidade desses imóveis aos eixos e estruturas de transporte público, já que o transporte individual era predominante para essa classe.

Inaugurando um novo patamar de investimentos na produção do espaço, a intensificação da produção imobiliária evidenciada na última década impulsionou ainda a emergência de enormes complexos imobiliários, que por sua escala e concentração de investimentos, passaram a demandar infraestruturas como condição essencial para realização dos substanciais investimentos.

Acelerando o processo de rotação do capital a partir do movimento de transformação de grandes glebas em centenas e milhares de unidades imobiliárias, esses projetos acabam por impor uma nova racionalidade de acumulação. Redefine-se nessa transformação metropolitana a noção de “urbano” como condição para realização de investimentos imobiliários, iluminando de maneira clara a sobreposição dos processos de metropolização aos de urbanização (Lencioni, 2011). Para Lencioni a metropolização refere-se a um processo “intimamente relacionado à reestruturação produtiva que tem feito da metrópole um instrumento primaz da reprodução do capital, devido à nova relação que se desenvolve entre o capital imobiliário e financeiro” (Lencioni, 2011).

O reescalonamento do patamar de investimentos traz à tona novos agentes e pressiona a emergência de novas relações. Os promotores tradicionais são aqui substituídos por agentes ainda mais capitalizados, portadores de relações privilegiadas com o Estado e de vínculos mais flexíveis e sofisticados com o capital financeiro. Em São Paulo, dois grandes empreendimentos lançados na segunda década do século XXI ilustram esse processo.

Localizado em um dos espaços mais valorizados da metrópole, o empreendimento Parque da Cidade foi lançado em 2012 com valor geral de vendas (VGV) estimado à época em quatro bilhões de reais em um terreno de oitenta mil metros quadrados. Considerado o maior empreendimento da cidade naquele momento, com 595 mil m² de área construída, o projeto do complexo Parque da Cidade reúne cinco torres corporativas, um prédio comercial e dois residenciais, shopping e hotel. Além do diverso e sofisticado programa, o empreendimento se projeta como uma das áreas mais caras da cidade⁹. Articulando grandes massas construídas com praças, parque, ciclovias e acessos privilegiados aos transportes públicos, o empreendimento procura-se ainda se projetar como símbolo da produção contemporânea da cidade compacta (Wehba, 2018).

Para além da forte transformação da paisagem, o projeto inova por somar uma diversidade formas de financiamento e de investidores financeiros¹⁰. Basta destacar que seu complexo esquema de financiamento envolveu securitização de dívidas, articulações com fundos de investimento e fundo de pensão público, coordenados e assegurados pela maior empreiteira do país até 2014¹¹. Parte deste sofisticado esquema de estruturação financeira do projeto sustenta-se em suas diferentes formas de propriedade imobiliária. Para além do desenvolvimento de

⁹ Os preços que serão praticados nas torres de apartamentos residenciais no Parque da Cidade ainda não foram divulgados, porém chama à atenção o fato da unidade hoteleira em construção no conjunto esteja sendo avaliada em 27 mil reais o metro quadrado, superando em mais de três vezes o m² médio da cidade, estimado em 8,6 mil reais no mesmo período (Wehba, 2018:138).

¹⁰ O complexo esquema de financiamento do empreendimento e a diversidade de formas de produção estão detalhadas em Wehba (2018).

¹¹ A Empresa Odebrecht Realizações (OR), braço imobiliário do Grupo Odebrecht, foi responsável pela incorporação do complexo.

propriedades para a venda, o projeto este a permanência do controle da propriedade, usual no segmento corporativo e de shoppings, também para os usos residenciais. Assim, a capitalização de rendas futuras por meio do aluguel de distintos tipos de propriedade imobiliária torna-se o elemento central dos ganhos do projeto.



Figura 02: Empreendimento Parque da Cidade

Fonte: <https://www.orealizacoes.com.br/comerciais/parque-da-cidade-office>

Nas bordas da metrópole, outro megaempreendimento vem impondo uma mudança radical em termos de forma de produção. O complexo Reserva Raposo, lançado em 2018, projeta valores de vendas superiores a 5 bilhões de reais. Em um terreno 450 mil m², situado nas margens de

importante rodovia regional, foram planejadas aproximadamente 18 mil unidades residenciais e cerca de 58 mil m² de áreas comerciais e fachadas ativas¹². Quando finalizada a construção do empreendimento, planejado para acontecer em diversas fases, irão morar na região mais de 60 mil pessoas.



Figura 03: Empreendimento Reserva Raposo

Fonte: <http://meuapminhacasa.com.br/empreendimentos/reserva-raposo-2-dormitorios-1-banheiro/>

A intensificação do uso do terreno, localizado a cerca de 20 km do centro antigo, foi permitida por sua delimitação no Plano Diretor de São Paulo como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS 5), viabilizando a produção de habitações voltadas ao segmento econômico partir da disponibilidade de financiamentos públicos e subsídios para a produção e consumo¹³. Inserido como enorme fragmento na metrópole, nos anúncios de venda o que se destaca é sua proximidade a um conjunto de importantes rodovias e atributos metropolitanos.

¹² Seguindo o novo Plano Diretor de São Paulo, o projeto prevê a instalação de áreas comerciais no térreo dos prédios, segundo informações divulgadas no prospecto para seus investidores.

¹³ A maior parte do terreno é delimitada como ZEIS 5 direcionada a produção de Habitação de Mercado Popular, direcionada para população com renda de 6 a 10 salários mínimos. Os detalhes sobre as distribuição das unidades nas Zona Especiais de Interesse Social podem ser identificadas aqui: https://www.vam.com.br/web/export/sites/vam/hs/FIP/fipnovaraposo/Material_Publicitario_Reserva_Raposo.pdf

A aprovação por parte da Prefeitura e órgãos ambientais estaduais exigiu dos empreendedores a definição de um amplo programa de equipamentos e serviços, desenvolvidos com padrões mais simples e a custos menores que aqueles encontrados nos empreendimentos de luxo. Para a área, são projetados um terminal de ônibus, melhorias viárias para o acesso dos veículos e um conjunto de parques, além de equipamentos públicos de educação, saúde e cultura¹⁴. A disposição dessas infraestruturas no espaço se articula com a forte hierarquia entre os edifícios destinados às diferentes faixas de rendas¹⁵. Junto aos parques, e mais próximo à rodovia, estão os apartamentos de maiores áreas e valores, programados para serem lançados apenas na etapa final do empreendimento. Esse espaço, produzido por um nível de coordenação muito mais ampliado, é desenhado de maneira muito mais precisa, sendo produto de cálculos detalhados que dão relevo ao tempo como fator essencial da rentabilidade.

O empreendimento Reserva Raposo foi viabilizado por Grupo empresarial primordialmente focado no setor do agronegócio¹⁶, articulado ao braço financeiro do sexto maior grupo empresarial do Brasil¹⁷. O projeto foi montado a partir de dois Fundos de Investimentos em Participações (FIP)¹⁸ totalizando um montante de 300 milhões, referente ao terreno e projetos. O primeiro FIP, corresponde a 45% do total e tem como proprietário o Grupo Rezek. O segundo estruturado pela Votorantim Asset Manager foi estruturado para investidores. Cabe observar que a disponibilidade de financiamentos subsidiados por parte do Estado representa uma importante estratégia de

¹⁴ O programa de equipamentos inclui 10 CEIs, 2 Unidades Básicas de Saúde, 1 Biblioteca, 1 Auditório, Quadras Poliesportivas, 1 Centro da terceira idade e serviços de assistência social. Informações detalhadas podem ser acessadas aqui: https://www.vam.com.br/web/export/sites/vam/hs/FIP/fipnovaraposo/Material_Publicitario_Reserva_Raposo.pdf

¹⁵ Conforme informações do prospecto para investidores, 8,7% correspondem a HIS 1 (destinada a famílias com renda familiar mensal de até R\$ 2.172,00 ou renda per capita de até R\$ 362,00; 58,70% a HIS 2 (destinada a famílias com renda familiar mensal superior a R\$ 2.172,00 ou 362,00 per capita e igual ou inferior a R\$ 4.344,00 ou R\$ 724,00 (setecentos e vinte e quatro reais) per capita; 19,86% HMP (unidade habitacional, tendo no máximo dois sanitários e até uma vaga de garagem, destinada ao atendimento de famílias com renda familiar mensal superior a R\$ 4.344,00 e igual ou inferior a R\$ 7.240,00); 12,67% residencial fora dos padrões da política de habitação de interesse social.

¹⁶ Grupo Rezek

¹⁷ Votorantim Asset manager.

¹⁸ O Fundo de Investimento em Participações (FIP) é uma comunhão de recursos destinados à aplicação em companhias abertas, fechadas ou sociedades limitadas, em fase de desenvolvimento. Cabe ao administrador constituir o fundo e realizar o processo de captação de recursos junto aos investidores através da venda de cotas. O FIP é um investimento em renda variável constituído sob a forma de condomínio fechado, em que as cotas somente são resgatadas ao término de sua duração ou quando é deliberado em assembleia de cotistas a sua liquidação.

alavancagem na estruturação de projetos dessa natureza, já que são necessários volumes relativamente baixo de investimentos (*equity*)¹⁹ para assegurar a consolidação de grandes complexos.

A emergência de propostas inovadoras de produção do espaço, nas quais a atuação empresarial toma o controle da produção do imobiliário e das infraestruturas, aponta para um novo patamar de centralização do capital na produção do espaço. Um dos aspectos pouco investigados desses processos diz respeito ao expressivo aumento do preço da terra e dos imóveis. Por um lado, a propriedade da terra e dos imóveis, ao associar-se à projeção de sofisticadas infraestruturas, potencializa-se como investimento e funciona com força ainda maior como capital fictício. Por outro lado, a extensão da concentração de investimentos para territórios periféricos e a transformação radical das condições de infraestrutura tende a limitar a possibilidade de expansão das formas de produção preexistentes.

Na articulação dessas dinâmicas, o capital financeiro amplia a projeção de seus cálculos para diferentes espaços da metrópole na concepção de diferentes produtos. A forte diferenciação espacial da metrópole latino-americana e a perspectiva de superação da dificuldade histórica de acesso à habitação via crescentes níveis de endividamento constituem-se como estratégias fundamentais de ampliação dos investimentos. Associado ao capital financeiro, a presença de importantes grupos econômicos nacionais ilumina a permanência das relações do atraso como aspecto relevante do avanço da financeirização.

2.2 A infraestrutura emerge como imobiliário: privatização dos transportes de massa

Como já mencionado, a essência do negócio da construção de infraestrutura separou o processo de produção da propriedade do que se está produzindo (Connolly, 1990). Nessa lógica, o contratado é o produtor, “mas não tem interesse de longo prazo no produto que constrói que é,

¹⁹ Conforme informado pelo Gerente responsável por estruturação de fundos de investimentos.

por natureza, de muito longo prazo”, não recebendo renda pelo “o imobiliário” que produz. “Ele não está, portanto, preocupado se o edifício é comercializável ou até mesmo útil” (Connolly, 1990:53).

A participação do Estado como contratante e provedor do serviço pode ser compreendida pela natureza não rentável do negócio (Connolly, 1990). Por outro lado, a lucratividade com o negócio de construir já não se assentava desde esse momento exclusivamente na produtividade da construção. A relação contratual entre Estado e contratante sempre foi determinante nos ganhos auferidos no negócio. Os termos do contrato e o grau de cumprimento – previsão de adiantamentos, condições para a liquidação de conclusões parciais, isenções de impostos e taxas, entre outros aspectos (Connolly, 1990), foram sempre determinantes nas condições de acumulação no setor.

Na atualidade a produção e gestão de infraestruturas tornam-se crescentemente um negócio de propriedade. O Estado ao promover as concessões e privatizações de infraestruturas e serviços cede à flexibiliza as condições da propriedade pública, autorizando e regulamentando a exploração e captura de rendas possíveis.

Essa nova condição impõe importantes mudanças na forma de produção e de gestão das infraestruturas, alterando a natureza do negócio e reforçando ainda mais a centralidade dos aspectos regulatórios. A regulação passa então a incidir nas condições de produção e de extração de renda, dando força ao caráter imobiliário da infraestrutura. Transforma-se nesse contexto o próprio desenho e sentido das infraestruturas, que podem emergir articuladas a negócios imobiliários complementares, tidos como monopólios a serem explorados em condições privilegiadas de articulação com as infraestruturas.

Dentro dessa nova forma de produção e gestão das infraestruturas, emergem diferentes produtos imobiliários que passam a ser explorados como estratégia de ampliação dos retornos de uma

operação²⁰. A propriedade privada do espaço, base angular para expansão das relações capitalistas na produção imobiliária, estende seus domínios para infraestrutura, apontando para uma radical transformação das relações de produção, mas também de apropriação. O avanço dos processos de mercantilização das infraestruturas (Pirez, 2012), ao produzir novos proprietários do espaço urbano, ainda que temporários e pautados pelas mais distintas modalidades contratuais, parece ser determinante na sofisticação das formas de renda, disseminadas pela crescente privatização das infraestruturas e serviços.

Além disso, os termos de contratação tornam-se estratégicos por definirem as condições e possibilidades de captura do fundo público – via possíveis adiantamentos, isenções de impostos e taxas, financiamentos subsidiados entre outros meios. É nesse sentido que Connolly (1990) afirma que tais aspectos regulatórios podem ser mais importantes para ampliação dos ganhos, que a redução dos custos da produção e da gestão das infraestruturas. Os desenhos dos marcos regulatórios das Parcerias Público-privadas tornam-se objetos centrais nas disputas por extensão desses processos de mercantilização das infraestruturas, sendo determinantes na compreensão dessas novas formas e de suas articulações potenciais com o imobiliário.

No Brasil, as PPPs tomaram sua forma moderna em 2004, com a aprovação da Lei 11.079. Essa Lei passou a regulamentar novas possibilidades de concessão pública de obras e serviços, diferenciando-se dos instrumentos anteriores²¹ pelo fato do ente público poder oferecer contraprestações como forma de complementar o pagamento ao parceiro privado. Nesse sentido estendem-se a possibilidade de desenvolvimento de PPPs, para setores e atividades, que sem contrapartidas públicas não despertariam interesse das grandes empreiteiras e investidores.

²⁰ Conforme se constatou no depoimento de vários palestrantes no Fórum Infraestrutura de Transporte. Um dos exemplos citados foi a articulação da hotelaria como parte das Operações de Parcerias Público-Privadas de aeroportos. Nesses arranjos os produtos imobiliários passam a ser encarados como ganhos complementares. Para acessar o conteúdo do Evento acesse: <http://www1.folha.uol.com.br/especial/2015/infraestrutura-de-transportes/>.

²¹ Nos referimos aqui particularmente à Lei 8.987/1995 (Lei de Concessões), que desempenhou um papel relevante no processo de privatização do setor de Energia Elétrica e Telecomunicações, ocorrido na década de 1990.

Na lei 11.079, as PPPs foram definidas como meio de provisão de equipamentos e infraestruturas, considerando simultaneamente construção, gestão e manutenção com validade de operação compatível com a amortização dos investimentos feitos, considerando um limite de 30 anos. Para juristas e analistas de mercado, a Lei apresentou como vantagens o fato de assegurar melhores garantias para agentes financeiros, por meio da consolidação de Fundos Garantidores. O interesse de investidores privados foi também potencializado pela obrigatoriedade de consolidação de Sociedades de Propósito Específico (SPEs). Constituídas como empresas autônomas podem ter ações negociadas em bolsa de valores e emitir debêntures como formas de capitalização. O estabelecimento de melhor compartilhamento dos riscos decorrentes da implementação e gestão dos projetos é também apontado como aspecto decisivo na atração de investidores no caso brasileiro (CBIC, 2015; IFC, 2016).

Cumpra lembrar que as concessões foram originariamente pela Lei 8.987/1995, que desempenhou um papel relevante no processo de privatização do setor de Energia Elétrica e Telecomunicações, ocorrido na década de 1990. É desta lei a regulamentação das chamadas receitas alternativas, complementares, acessórias ou derivadas de projetos associados que correspondem a um conjunto de valores cujo recebimento decorre da exploração de atividades econômicas relacionadas tangencialmente à execução de um contrato de concessão.

Mas foram um conjunto de aperfeiçoamentos no marco regulatório das PPPs, inseridos após a regulamentação da lei de 2004 que proporcionou maior força a essas estratégias e impulsionaram a sua disseminação. Através do Decreto 5.977 de 2006 foi regulamentado o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), permitindo aos entes privados o desenvolvimento de propostas a partir dos chamados públicos. Já a lei 11.766 de 2012 foi decisiva na ampliação da atração de interessados por estabelecer aportes financeiros imediatos pelo parceiro público.

O resultado foi que o número de contratos assinados no Brasil saltou de vinte e oito até 2011, para oitenta e seis em 2016. Deve-se destacar que a urgência de construção de obras de

infraestrutura e equipamentos para a Copa do Mundo (2012) e Olimpíadas (2016) foi também determinante na ampliação da aplicação do instrumento. Embora as PPPs tenham sido inicialmente disseminadas como um instrumento para superar os gargalos infra estruturais à produção em uma escala nacional (projetos ferroviários, portos entre outros), na prática essas passaram a ser mais disseminadas em escala metropolitana, sendo crescentemente adotadas por estados e municípios somando-se ao papel já relevante das concessões, beneficiadas com alguns aprimoramentos da legislação das PPPs. De acordo com dados do Observatório das PPPs de 2015, existiam nesse momento uma PPP contratada pelo Governo Federal, 48 por Governos Estaduais e Distrito Federal e 38 por municípios.

Desde a instituição do Programa de Parcerias Público-Privadas (PPP) em 2004, o Governo do Estado de São de Paulo já contratou 11 projetos sob esse modelo, todos localizados na Região Metropolitana de São Paulo e em seu entorno²². Desses 11 projetos, seis estão relacionados com infraestruturas de transporte e mobilidade, sendo que quatro correspondem a processos de expansão e modernização dos transportes metroviários da RMSP²³. Cabe destacar ainda outras parcerias que tomam força na provisão de habitação e serviços de saúde. A metrópole de São Paulo, concentradora dos processos de industrialização, tem papel chave nas no avanço das PPPs, tendo seu estado papel chave no avanço institucional. Como mostra Pereira (2018), o Metrô de São Paulo teve protagonismo no avanço dessas mudanças:

“A alternativa privada já começa a aparecer de forma mais efetiva na Companhia em 1989, quando é criado o programa “Empreendimentos Associados”, tendo dois focos: combinar capitais públicos e privados na expansão do sistema e aproveitar áreas remanescentes das estações e das linhas em construção para conseguir recursos com a parceiros privados. A partir daí, o Metrô passou a ser pioneiro nas relações com o setor privado: foi grande influenciador da elaboração e aprovação da Lei Estadual 7.835 de 1992, que

²² Para informações sobre os Projetos consultar o site: <http://www.governo.sp.gov.br/PED-PPPprojetos.html>

²³ Metrô e Companhia Metropolitana

regulariza a concessão de obras públicas e de serviços públicos via licitação; da Lei Estadual 11.688 de 2004, criadora das Parcerias Público-Privadas e de uma companhia para administrá-las no âmbito estadual (a Companhia Paulista de Parcerias) – antes mesmo da lei de PPPs existir no âmbito federal (Lei Federal 11.079 de 2004) -; e foi também a sede da primeira PPP do país, a da Linha 4-Amarela (Pereira, 2018).

As avaliações sobre a implementação dessa primeira PPP de transporte, instalada em uma das áreas mais valorizadas da capital, vêm mostrando importantes contradições. Essa operação avançou com fortes pressões do Banco Mundial, responsável pelos empréstimos aos parceiros privados. Na prática, e por pressão das grandes empreiteiras envolvidas no consórcio vencedor da Operação, mais de 80% da construção foi desenvolvida pelo Estado, ficando os parceiros privados responsáveis apenas pelas estações divididas em diferentes lotes. As estações mais movimentadas e com maior interesse foram construídas de maneira mais acelerada permitindo retornos maiores aos operadores.

O interesse dos parceiros privados recaiu sobretudo sobre a operação, aparado em contratos com clara redução dos riscos por parte dos investidores, a partir dos termos da distribuição tarifária, instalando uma enorme fragmentação na gestão financeira que coloca como horizonte a redução da receita por parte da empresa pública a partir do avanço das demais parcerias²⁴²⁵. A operação vem permitindo ainda a exploração de rendas associadas, como a emissão de dívidas através do instrumento financeiro das Debêntures, que permitiu o consórcio captar 1,2 bilhões de reais²⁶.

O setor privado amplia seus ganhos tanto porque opera importantes reduções de custos pela diminuição do salário de seus empregados, como porque explora de maneira intensa seus

²⁴ A tarifa de remuneração paga para a Viaquatro (Concessionária) tende a aumentar com o passar dos anos, enquanto seu peso na divisão tarifária também aumenta, afetando a arrecadação do Metrô e da CPTM e se tornando insustentável no longo prazo (Pereira, 2018).

²⁵ Para uma visão detalhada dessa Operação ver Pereira (2016).

²⁶ <https://www.valor.com.br/financas/5423825/viaquatro-capta-r-12-bilhao-com-debentures-de-dez-anos>

espaços internos, seja para fins comerciais, como publicitário. Recentemente a Concessionária foi notificada em processo pelo instituto dos consumidores por captar através de câmeras as emoções de seus usuários, utilizando tal mecanismo para tornar mais eficiente os anúncios publicitários²⁷.

Uma das consequências da privatização das infraestruturas revela-se na crescente fragmentação e controle do espaço, instrumentalizado para ser primordialmente um produto a ser consumido, gerando contradições a própria reprodução ampliada do capital e da sociedade.

Um outro exemplo que ilustra essa condição é a expansão dos trens urbanos na Região Metropolitana de São Paulo²⁸ para o Aeroporto Internacional de Guarulhos. O projeto original previa a chegada diretamente nos terminais²⁹, mas acabou alterado, segundo a CPTM, a pedido da concessionária do aeroporto, que tem planos de construir um shopping center no local onde seria a estação de trem³⁰. O acesso limitado ao Aeroporto vem impactando na baixíssima utilização da linha de trem, apesar de seu elevado custo de produção, equivalente a 1 bilhão de reais. Esse investimento fixo do Estado foi distorcido em função do estabelecido no contrato, O resultado é que a essa linha de trem não tenho despertado nenhum interesse de investidores, embora houvesse também a intenção do Estado em torná-la privatizada.

Segundo a concessionária do aeroporto a decisão levou em conta “obrigações contratuais e as obras previstas no Plano de Gestão da Infraestrutura do Aeroporto Internacional de São Paulo, aprovado em 2013, ano em que foi concedido à iniciativa privada pelo Governo Federal”³¹.

²⁷ <https://www1.folha.uol.com.br/tec/2018/08/idec-pede-indenizacao-de-r-100-mi-a-empresa-que-identifica-emocoes-no-metro.shtml>

²⁸ Através da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM) Linha 13 -Jade

²⁹ A estação final da linha de trem, que seria localizada junto aos terminais de maior movimento (terminais 2 e 3) foi deslocada para o terminal mais distante e de reduzida movimentação (terminal 1).

³⁰ <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/07/trem-de-cumbica-leva-mesmo-numero-de-passageiros-que-onibus.shtml>

³¹ <https://mural.blogfolha.uol.com.br/2018/04/04/nova-linha-de-trem-nao-minimiza-longos-trajetos-de-onibus-em-guarulhos/>

Nesses processos de privatização ficou evidente ainda o papel hegemônico das grandes empreiteiras nacionais, que vinham apresentando substancial crescimento e diversificação das áreas de atuação desde finais dos anos 1990³² e assumiram o protagonismo nos processos de privatização das infraestruturas. A observação desses agentes no setor de infraestrutura mostra uma crescente especialização de suas empresas respondendo ao desafio de gestão de serviços como os de transportes e saneamento.

Articuladas em torno de consórcios ou através de suas subsidiárias, as grandes empreiteiras passam a ter papel definitivo sobre o desenho e modelagem dessas PPPs. A sobreposição dos interesses privados aos públicos é identificada em vários estudos que discutem formas de aperfeiçoamento do instrumento (Nascentes, 2009; IFC, 2016). No caso brasileiro, a preparação de projetos de serviços públicos ainda é predominantemente desenvolvida por estruturadoras privadas relacionadas às concessionárias. Nesse sentido, essas empresas tendem a direcionar as PPPs aos esquemas mais lucrativos, influenciando inclusive os processos licitatórios (IFC, 2016). A maior lucratividade de uma PPP pode ser assegurada pela exigência de determinados tipos de insumos ou seleção de determinadas áreas onde investidores já detêm terrenos (IFC, 2016). Conduzidos pelas possibilidades de obtenção de maiores ganhos, muitos dos projetos viabilizados passaram a se distanciar das prioridades sociais, respondendo a interesses específicos dos investidores.

2.3 O imobiliário financia a infraestrutura: os grandes projetos urbanos

No curso das transformações da produção imobiliária e das infraestruturas, as estratégias de recuperação de “mais-valias” urbanas tomaram enorme força em todo o continente latino-americano, suportando e impulsionando processos de concentração e centralização de capital

³² De uma maneira geral, o restrito grupo das grandes empreiteiras nacionais apresentou até o ano de 2013, crescimento muito superior à economia Brasileira. Esse crescimento relaciona-se com um importante movimento de diversificação dos ramos de atuação (entrando em setores novos como o petroquímico, indústria naval, agroindustrial, entre outros) e de expansão da atuação territorial ampliando sua penetração internacional. Hoje o conjunto de empresas articuladas à empreiteira é organizado em formato de Grupo Empresarial. Essas empresas passaram ainda por importantes processos de modernização da gestão, tendo mantido, na grande maioria dos casos, o controle por grupo familiar.

na produção do espaço. No caso particular de São Paulo, esse movimento deu enorme força às chamadas Operações Urbanas, reconhecida como principal instrumento para a viabilização de projetos urbanos.

Segundo as definições presentes no Plano Diretor Estratégico de 2002³³, as Operações Urbanas Consorciadas são o conjunto de medidas coordenadas pelo Município com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental, notadamente ampliando os espaços públicos, organizando o transporte coletivo, implantando programas habitacionais de interesse social e de melhorias de infraestrutura e sistema viário, num determinado perímetro.

Referenciando-se em experiências internacionais, a discussão sobre a implementação de instrumentos de “recuperação de mais-valias urbanas” no Brasil remonta à década de 1970, sendo a cidade de São Paulo espaço privilegiado de debates e de concepção de instrumentos dessa natureza no caso brasileiro (Nobre, 2015). A partir de 2004, as Operações Urbanas passaram a ser financiadas por um título financeiro muito mais sofisticado, os chamados Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs), que passam a assegurar a antecipação das contrapartidas pagas pelo mercado imobiliário. Como detalha Nobre (2015:7) o CEPAC representa título emitido pela prefeitura, equivalente a determinado valor de metros quadrados de área adicional de construção ou em modificação de usos e parâmetros de um terreno, comercializado na bolsa de valores, correspondente ao valor mobiliário a ser utilizado como meio de pagamento de contrapartida dentro do perímetro de uma Operação Urbana Consorciada.

³³ Em seu artigo 225.

Um dos aspectos a destacar é que em termos de produção do espaço, essas estratégias foram justificadas pelo aprofundamento da crise fiscal dos anos 1980 e pela necessidade de reestruturação urbana de antigos espaços industriais. Como desenvolve Menegon (2008), a partir do Plano Diretor de 2002, o desenho das operações urbanas é claramente articulado com a “necessidade” de reestruturação dos territórios industriais, assumindo a “intensificação da produção imobiliária” como proposta estrutural e a valorização imobiliária como objetivo fim do planejamento.

Quando se observa a produção das grandes empresas de incorporação na metrópole em seu período de maior expansão, constata-se uma atuação privilegiada nas áreas de Operações Urbanas Consorciadas (OUCs), onde implementaram grandes lançamentos com Valores Gerais de Venda (VGV) bilionários. As elevadas contrapartidas acabam por exigir enorme capitalização, restringindo os agentes envolvidos. Ao mesmo tempo, o pagamento das contrapartidas, sendo parte de um cálculo apurado por esses agentes, será condicionado à ampliação dos preços finais dos imóveis.

As áreas onde se estabelecem as Operações Urbanas passam a oferecer condições privilegiadas de valorização e capitalização, por permitirem o desenvolvimento de grandes complexos imobiliários, a partir da articulação das grandes glebas e terrenos disponíveis com os altos potenciais construtivos, e estimularem a concentração de investimentos em espaços circunscritos.

No município de São Paulo, o valor arrecadado com as contrapartidas na totalidade das OUCs em seus 19 anos de implementação chegou a cerca de 6,3 bilhões de reais. Quando se analisa espacialmente a arrecadação das Operações Urbanas, verifica-se uma grande concentração nessa arrecadação. Como mostra Nobre (2015), as OUCs que arrecadaram mais e, portanto, concentraram mais investimentos são justamente aquelas onde já existia um grande interesse do mercado. Das cinco operações urbanas implementadas em São Paulo, as duas situadas nos

territórios mais valorizados (OUC Faria Lima e OUC Águas Espraiada) concentraram “89% do montante total arrecadado por todas as operações” (Nobre, 2015). Cabe ainda destacar que foram os anos de forte expansão do mercado imobiliário na capital, que asseguraram uma elevação substancial na arrecadação de recursos. Como mostra Maleronka (2015), 51% das receitas nessas duas maiores operações urbanas ocorreram em 2010 (Faria Lima) e 2012 (Água Espraiada).

Acelera-se nesse contexto o ciclo de valorização e capitalização imobiliária pela crescente coordenação entre a intensificação da construção de edifícios e a renovação das infraestruturas. Como parte dessa racionalidade, a infraestrutura passa a ser primordialmente concebida como paisagem a serviço da ampliação do preço das edificações³⁴. Torna-se assim um importante meio de capitalização suplementar às propriedades.

De fato, a arrecadação de “mais-valias imobiliárias” vem se tornando uma fonte relevante para investimentos urbanos, fazendo contraponto à histórica baixa capacidade de investimento dos municípios, exacerbada em momentos de crise econômica e fiscal. Essa forma de financiamento, reconhecida e publicizada cada vez mais como principal solução à crise das cidades, encobre a crescente dependência da produção de infraestrutura e equipamentos em relação aos investimentos imobiliários, sendo ainda restrita a espaços limitados da metrópole e direcionada principalmente a investimentos viários. Nesse sentido tal estratégia vem contribuindo com o aprofundamento das desigualdades ao consolidar espaços completamente diferenciados na metrópole.

A ampliação e aceleração da arrecadação, que poderiam potencializar ação pública na transformação destes espaços, acabaram por resultar grandes volumes de recursos em caixa, em decorrência do “estrito sistema de contratação de projetos e obras via licitações” (Maleronka,

³⁴ Nobre destaca em seu trabalho uma enorme grande concentração de investimentos em infraestruturas viárias, contrariando os interesses sociais das operações.

2015). Esse “descasamento” de ritmos entre produção imobiliária privada e construção de infraestrutura pública torna-se o cerne da crítica da gestão das operações urbanas e de uma demanda para a transferência do controle sobre o planejamento e a produção das infraestruturas para agentes privados.

Essa pressão por aceleração das transformações urbanas, visando à criação de novas frentes de investimentos para o capital financeiro, vem impulsionando nos últimos anos uma renovação dos instrumentos urbanísticos no sentido de ampliar o protagonismo dos agentes privados, delegando para esses o planejamento das intervenções (elaboração de planos e sua viabilização econômica) e a construção e gestão das infraestruturas e equipamentos. Dentro dessa perspectiva, todo o espaço produto dessa renovação é concebido a partir de um cálculo de rentabilidade financeira.

Exemplos emblemáticos dessa “renovação do planejamento” foram vistos no fracassado Projeto Porto Maravilha no Rio de Janeiro³⁵ e são anunciadas na atual gestão da capital Paulista³⁶, sob a forma do “maior programa de privatização da história”.

A utilização do instrumento das Parcerias Público-Privadas - originalmente concebido para as infraestruturas e equipamentos - na viabilização de complexos projetos urbanos impulsiona novo patamar de privatização do espaço, exacerbando o mesmo como locus privilegiado de reprodução do capital. No cenário de crise, os instrumentos que seriam relevantes à expansão do imobiliário dão sobrevida ao mesmo, a partir do alargamento da captura do fundo público, via financiamentos subsidiados e da apropriação da terra pública, vistos como ferramentas centrais na viabilização de novos projetos urbanos. A partir daí, renovam-se os discursos da centralidade da terra e da modernização dos mecanismos de desapropriação para avanço das parcerias

³⁵ Para uma visão mais detalhada desse Projeto ver Pereira (2016).

³⁶ Referimo-nos aqui ao prefeito do PSDB, João Dória Júnior, eleito em 2016.

público-privadas e concessões. Cabe ressaltar que mecanismos de acumulação primitiva (como a privatização de terras públicas) tornam-se lastros fundamentais para a atração do capital financeiro e a intensificação da captura de renda imobiliária.

Considerações finais (preliminares)

A crescente aproximação entre infraestrutura e imobiliário aparece como estratégia central para ampliação dos ganhos coordenados por intensos processos de centralização do capital. A modernização dos marcos regulatórios no imobiliário e nas infraestruturas articulando-se a renovação das políticas públicas em diferentes esferas governamentais deu importante força à questão da propriedade privada da terra. Essa, articulada à massiva apropriação do fundo público, parece explicar os processos de centralização protagonizados por elites nacionais, dando especificidade a financeirização e centralidade a seu avanço na produção do espaço.

Chesnais (2005) ao discutir os processos de mundialização do capital procura acentuar que o domínio das finanças não desenraizou as oligarquias originárias, impondo, na verdade, novos meios de reforço de seus direitos de propriedade e mecanismos de exploração do trabalho. Para o autor, no curso do avanço do capital financeiro surgem:

[...] oligopólios “rejuvenescidos” e “renovados”. Eles combinam um controle importante da corporate governance, um gerenciamento moderno e um uso possível das tecnologias de ponta com as formas de exploração mais retrógradas da força de trabalho e do meio ambiente. (Chesnais, 2005, p. 22)

A observação mais detalhada da mudança nas estratégias de acumulação nos dois setores acaba por iluminar os processos de consolidação de grandes incorporadoras, empreiteiras e a crescente atuação de grupos econômicos industriais no espaço. A partir dessas reflexões surgem os questionamentos se essas elites dominantes tornar-se-iam aqui mediadoras do capital internacional? Ou, ao contrário, uma espécie de barreira a ser combatida pelos interesses

financeiros internacionais? A crise das maiores empreiteiras, profundamente relacionada aos escândalos de corrupção extensível a toda América Latina, parece dar centralidade a essas questões, reforçando a necessidade de estudos mais aprofundados nesse sentido.

Outra questão a ser enfrentada, é que parte importante desse avanço dos processos de intensificação da articulação da produção de infraestruturas e imobiliário foi promovido por governos progressistas, fundados na percepção de alguma perspectiva de redistribuição, crença compartilhada de maneira mais evidente para o caso da habitação. Ao contrário das mercadorias fabris, a intensificação na produção habitacional não representará necessariamente redução no preço nas mercadorias finais. Conduzida pelo mercado, a intensificação de investimentos de forma acelerada tende a potencializar a captura de renda imobiliária que se consolida como parte cada vez mais relevante dos ganhos.

Para Chesnais e Serfati (2003), as mudanças em curso reforçam a urgência de um maior desenvolvimento da teoria da renda e aprofundamento da análise do lugar reservado no capitalismo aos rentistas de todas as categorias, tornando, ao mesmo, incontornável a questão da propriedade. É dentro dessa perspectiva que a renda cada vez mais ganha força como importante ponto de impulso das relações de reprodução do capital na produção imobiliária e das infraestruturas. Entendemos, no entanto, que a captura dessa renda envolve tanto uma dimensão imediata, mediada por forte concentração do trabalho, como uma dimensão global, mediada pela ampliação dos financiamentos e dos poderes de investidores financeiros, e uma dimensão total, que se realiza no cotidiano mediada pela aceitação dos altos preços dos imóveis e dos processos de privatização das infraestruturas e serviços públicos (RUFINO, 2017).

Nas metrópoles latino-americanas tais processos tornam-se objetos ainda mais relevantes por exacerbar as desigualdades historicamente existentes, na medida em que tendem a promover modernizações seletivas sem resolver as grandes deficiências da maior parcela do território. No Brasil, no contexto de crise e de interrupção democrática, as desigualdades se aprofundam e as

ilusões sobre ganhos redistributivos dissolvem-se. Tomam nesse contexto força crescente múltiplos projetos de privatização que, distribuídos sob as mais diferentes formas e nos mais diferentes espaços das diferentes cidades do país, são anunciados como única solução possível ao urbano.

Referências Bibliográfica

Aglietta, Michel. Regulación y Crisis del Capitalismo. 3ª. Ed. México: Siglo Veintiuno Editores, 1986.

CBIC (2015). Oportunidade de negócios em infraestrutura e PPPs. Encontro internacional de infraestrutura e PPPs. Brasília.

Chesnais, François (org.). Finança Mundializada. São Paulo: Boitempo, 2005.

Chesnais, François; Serfati, Claude. "Ecologia" e condições físicas da reprodução social: alguns fios condutores marxistas." Crítica Marxista , 2003.

Connolly P. Pearson and public works construction in Mexico, 1890–1910. Business History. 1999 Oct 1;41(4):48-71.

De Mattos, Carlos A. de. Globalização, negócios imobiliários e transformação urbana. Nueva Sociedad: Caracas: n.212, novembro-dezembro de 2007.

De Queiroz Ribeiro, Luiz Cesar; Diniz, Nelson. Financeirização, mercantilização e reestruturação espaço-temporal: reflexões a partir do enfoque dos ciclos sistêmicos de acumulação e da teoria do duplo movimento. In. Cadernos Metrôpole, v. 19, n. 39, p. 351-377, 2017.

Fix, Mariana. São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem. São Paulo: Boitempo, 2007.

Gottdiener, Mark. A produção social do espaço urbano. São Paulo: Edusp, 1997.

IFC (2016). Estruturação de Projetos de PPP e Concessão no Brasil: Diagnóstico do modelo brasileiro e propostas de aperfeiçoamento. Internacional Finance Corporation. Brasília.

Jaramillo, Samuel. Las formas de producción del espacio construido en Bogotá. In: PRADILLA, Emilio. (org.) Ensayos sobre el problema de la vivienda en México. Cidade do México: Latina UNAM, 1982. pp. 149 – 212, 1982.

Jaramillo, Samuel. "Crisis de los medios de consumo colectivo urbano y capitalismo periférico". En: Cuervo, Luis Mauricio, Samuel Jaramillo, Jorge Iván González y Fernando Rojas Economía política de los servicios públicos. Una visión alternativa. CIDEP, Bogotá, 1988.

Lencioni, Sandra. A metamorfose de São Paulo: o anúncio de um novo mundo de aglomerações difusas. In: Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, 2011, n.120, p.133-148, jan./jun,

Lessa, Carlos; Dain, Sulamita. Capitalismo Associado: algumas referências para o tema Estado e desenvolvimento. In: BELLUZZO, L. G. e M; COUTINHO, R. (org). Desenvolvimento Capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise 4 ed. Campinas: Ed. Unicamp, 1998.

Lorrain, Dominique. (2011). La main discrète: La finance globale dans la ville. Revue française de science politique, vol. 61,(6), 1097-1122. doi:10.3917/rfsp.616.1097.

Lovera, Alberto. El capital inmobiliario y constructor y la producción de la ciudad en América Latina. In : VELÁZQUEZ, Branca Rebeca Ramirez; PRADILHA, Emílio. (orgs). Teorías sobre la ciudad em América Latina. Ciudad de Mexico: Unidad Autonoma Metropolitana, 2014.

Maleronka, Camila. CEPAC ainda é um instrumento em fase de evolução. In: Jornal O Estado de São Paulo. Análise, 03 de janeiro de 2015.

Menegon, Natasha. Planejamento, território e indústria: as operações urbanas em São Paulo. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo, 2008.

Nascentes, A. (2009) Práticas de Parcerias Público-Privadas no Brasil e no Exterior: êxitos e riscos. Relatório final relativo à pesquisa, análise e sistematização das Melhores Práticas, casos de êxito e de risco. BID.

Nobre, Eduardo Alberto Cuscé . O ideário urbanístico e a legislação na cidade de São Paulo: do Código de Posturas ao Estatuto da Cidade. Seminário da História da Cidade e do Urbanismo, 9, 2006.

Oliveira, F. de (1998). A metamorfose da Arribaça: Fundo público e Regulação autoritária no Nordeste. In Os direitos do antivalor: A economia política da Hegemonia imperfeita. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

Pereira, Daniela Costanzo de Assis. Relações público-privadas no Metrô de São Paulo [dissertação]. São Paulo: Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas; 2016 [citado 2018-10-31]. doi:10.11606/D.8.2017.tde-14062017-090352

Peireira, Paulo Cesar Xavier. Reestruturação Imobiliária em São Paulo: especificidades e tendências. X Encontro de Geógrafos da América Latina, Universidade de São Paulo, 2005.

Pirez, Pedro. Gestión de servicios y calidad urbana en la ciudad de Buenos Aires.EURE (Santiago), Santiago , v. 25, n. 76, p. 125-139, dic. 1999 . Diponible en <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-

71611999007600006&lng=es&nrm=iso>.

accedido

en 23 feb. 2016. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71611999007600006>.

Pírez, Pedro. Perspectivas latinoamericanas para el estudio de los servicios urbanos. In. Cuaderno urbano 14, no. 14 , 2013.

Pirez, Pedro. Servicios Urbanos y Urbanización en América Latina: su orientación entre el bienestar y la reestructuración. Geo UERJ - Ano 14, nº. 23, v. 2, 2º semestre de 2012 p. 793-824.

Rufino, Maria Beatriz Cruz; Peireira, Paulo Cesar Xavier. Segregação e produção imobiliária na transformação da metrópole latinoamericana: um olhar a partir da cidade de São Paulo. In: LENCIONI, S. (Org.); VIDAL-KOPPMANN, S. (Org.); HIDALGO, Rodrigo (Org.); PEREIRA, P. C. X. (Org.). Transformações sócio-territoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago. 1ª ed. São Paulo: FAUUSP, 2011. v. 1. 304 p

Rufino, Maria Beatriz Cruz. Financeirização do Imobiliário e transformações na produção do espaço: especificidades da reprodução do capital e expansão recente na metrópole paulistana. In: Alvaro Ferreira; João Rua; Regina Célia de Mattos (Org.). Metropolização: espaço, cotidiano e ação. 1ed. Rio de Janeiro: Consequência, 2017.

Seabra, Odette C. de Lima. Os meandros dos rios nos meandros do Poder. Tietê e Pinheiros: valorização dos rios e das várzeas na cidade de Paulo. Diss. Tese de doutoramento. São Paulo: FFLCH/USP, 1986.

Smolka, Martin. Para uma reflexao sobre o proceso de estruturação interna das cidades brasileiras: o caso do Rio de Janeiro. In Revista Espaço e Debates n.21 ano VII-Vol1. São Paulo, 1987.

Tone, Beatriz Bezerra. São Paulo, século XXI: valorização imobiliária e dissolução urbana. Tese de Doutorado - Universidade de São Paulo, 2016.

Topalov, Christian. Les Promoteurs immobiliers: Contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France. Paris: Editora Mouton, 1974.

Wehba, Cristina. Reestruturação Imobiliária e Reconfiguração do Espaço: a produção da Odebrecht na Operação Urbana Consorciada Água Espraiada. In Anais do XVII Encontro Nacional da ANPUR. São Paulo, 2017.