

LÚCIA SHIMBO / BEATRIZ RUFINO
ORGANIZAÇÃO

seminário internacional

**FINANCEIRIZAÇÃO
E ESTUDOS URBANOS:**

OLHARES CRUZADOS
EUROPA E AMÉRICA LATINA

ANAIS

instituto de arquitetura e urbanismo
universidade de são paulo

15 e 16 de maio de 2018
são carlos - sp

ISBN 978-85-66624-19-9

FINANCEIRIZAÇÃO E ESTUDOS URBANOS:

OLHARES CRUZADOS
EUROPA E AMÉRICA LATINA

Dia 15: 14h-16h

Grupo de Trabalho 1

Lógicas de precificação e disputas pelo espaço

Local: Anfiteatro Luiz Gastão de Castro Lima

Debatedor: Marcos Barcellos

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

Débora Prado Zamboni

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

Ivo R. Gasic Klett

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

Paula Freire Santoro

Débora Ungaretti

Pedro Henrique Rezende Mendonça

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

Eugenia Winter



**FINANCEIRIZAÇÃO
E ESTUDOS URBANOS:**

**OLHARES CRUZADOS
EUROPA E AMÉRICA LATINA**

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

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

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

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

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

Resumo

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

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

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

Abstract

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

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

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

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

1. Introdução

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

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

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

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

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

2. Terra pública como ativo financeiro

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

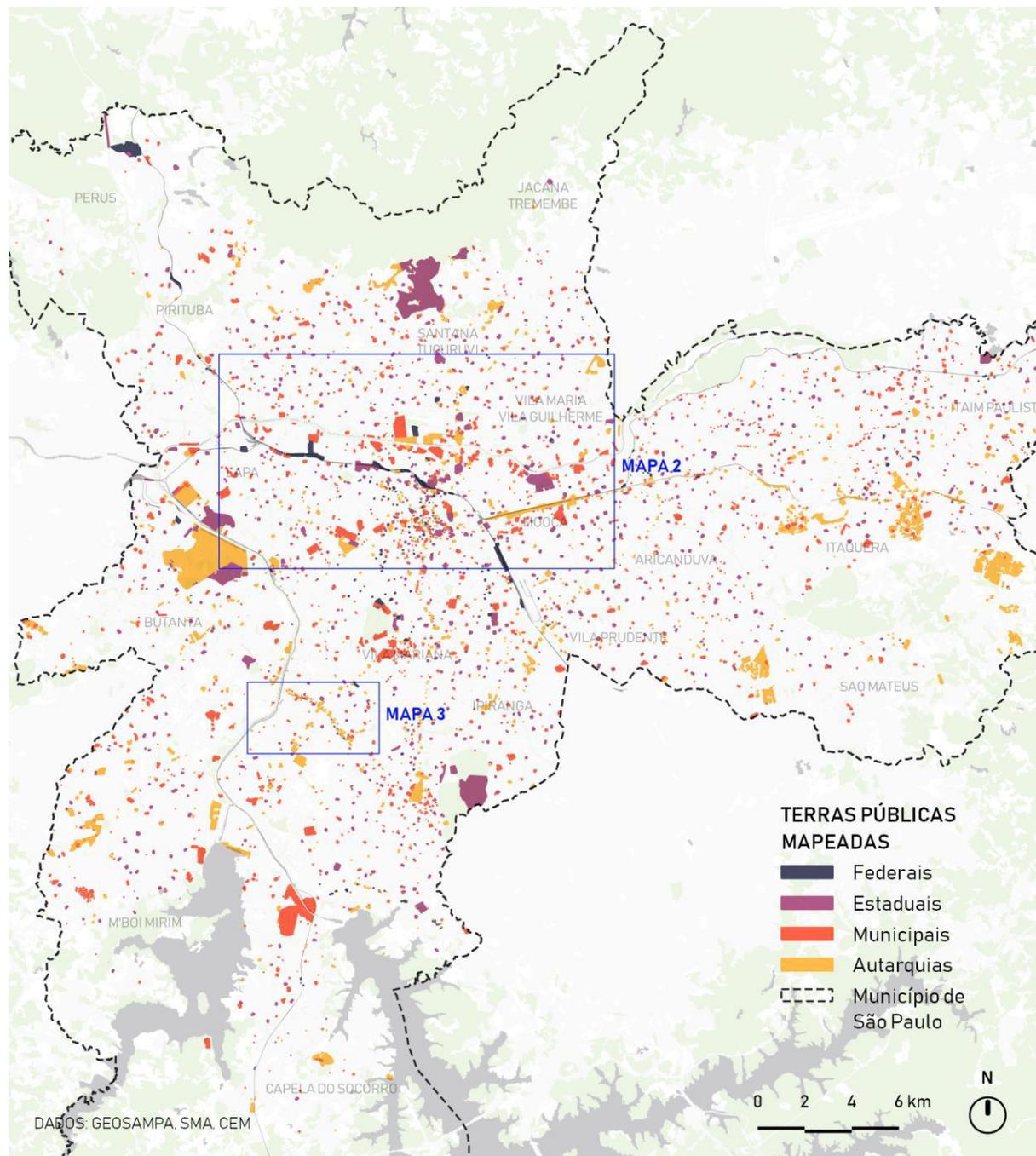
Diante do silêncio na legislação, pode-se voltar à discussão jurídica doutrinária, em que se depara, mais uma vez, com as diferentes concepções existentes. A tendência da regulação neoliberal tensiona a visão predominante no direito público, apresentada por Medauar (2013, p. 278) no sentido de que as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

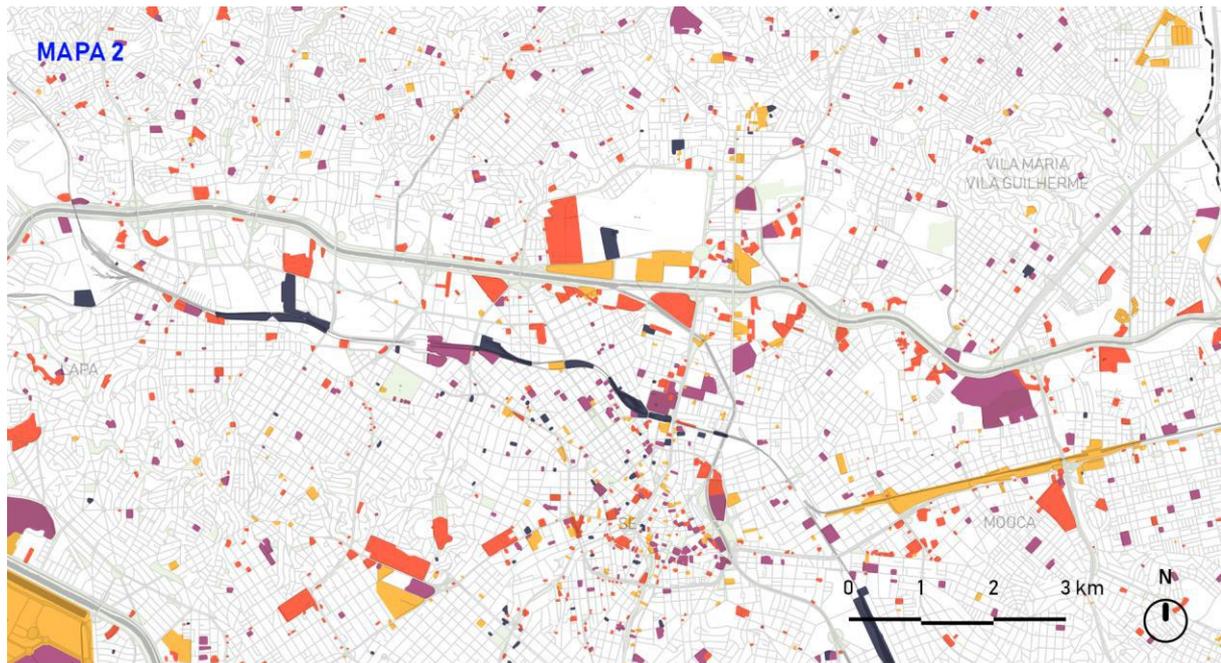
4. Terras públicas em São Paulo

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

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

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





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

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

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

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

4.1. Disponibilizar terras públicas para terceiros

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

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

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

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

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

4.2. Disponibilizar terras públicas em favor de particulares

4.2.1. Desapropriar terras públicas pelos privados

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.2.2. Integralizar terras públicas no capital de empresa pública

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2.4. Integralizar em contratos de Parcerias Público-Privadas Habitacionais

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

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

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

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

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

3.2.4.1. Terras públicas como insumo para projetos em PPPs Habitacionais

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

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

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

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

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

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

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

Fonte: Mendonça, 2018.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Considerações finais

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

4. Bibliografia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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