



XVII ENANPUR

SÃO PAULO • 2017



Processos de reestruturação urbana agenciados pelo Estado- Capital

Urban restructuring processes run by State-
Capital

Coordenadora: Paula Freire Santoro, Faculdade de
Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo -
FAUUSP, Profa. Dra., paulasantoro@usp.br.

Debatedor: Orlando Alves dos Santos Jr., IPPUR -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Prof. adjunto,
orlando.santosjr@gmail.com.

O Brasil possui vários mecanismos que propiciam a implementação de políticas públicas de caráter redistributivo e propiciam – ao menos do ponto de vista normativo – que grandes intervenções urbanas estejam sempre sujeitas a escrutínio público em esferas participativas de debate e tomada de decisões, democratizando as decisões sobre o futuro da cidade e propiciando maior igualdade de acesso aos bens e serviços urbanos.

No entanto, nos últimos anos, diversas cidades brasileiras vêm sofrendo intervenções urbanísticas de grandes proporções, frequentemente viabilizadas a partir de parcerias público-privadas, que adotaram principalmente a forma de operações urbanas consorciadas e concessões urbanísticas. Celebradas como uma espécie de “fórmula mágica” para viabilizar transformações urbanas no contexto de crise fiscal do Estado, esses arranjos introduzem uma maior participação de atores não-estatais em definições acerca do destino das cidades, ao mesmo tempo em que se descolam das esferas democráticas de participação popular.

A política urbana que passa a se estruturar por meio da implementação de grandes projetos urbanos tem como pano de fundo uma governança empreendedorista, que transpõe princípios e técnicas do âmbito da gestão empresarial para a política urbana. A gestão das cidades passa a ser orientada por critérios como competitividade, atratividade e eficiência, encurtando-se o horizonte temporal do planejamento e reduzindo-se a margem para a inclusão de objetivos de ordem redistributiva assim como a promoção de outros valores que não apenas a rentabilidade. O escopo da atividade de planificação do território em sua totalidade é deslocado para áreas específicas, que ofereçam oportunidades de investimento de rentabilidade elevada e retorno rápido. Algumas modalidades de intervenção urbanística ilustrativas desse paradigma de gestão que vêm se repetindo com frequência são a revitalização de zonas portuárias ou centros históricos, o remodelamento de bairros cortados por linhas férreas ou antigas zonas industriais, a construção de complexos para sediar eventos esportivos, etc. Em todas estas situações estas transformações se dão sobre um tecido urbano habitado por populações vulneráveis, que ocupam assentamentos precários ou corticos, que vêm ameaçados seus direitos à moradia e à cidade na medida em que não necessariamente são incorporados nestas intervenções.

A semelhança que se observa nesses projetos sugere estarmos diante de um modelo de política urbana, que ganha força em cidades brasileiras a partir da introdução na normativa de vários instrumentos que possibilitam, de um lado, grande autonomia de atores privados nas definições e execução desses projetos e, do outro, uma grande penetração do capital financeiro no seu financiamento. Parcerias Público-privadas (PPPs), Concessões Urbanísticas, Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) e Manifestações de Interesse Privado (MIPs) são alguns instrumentos que potencializam uma situação desigual de acesso tanto aos recursos urbanos quanto a possibilidade de participar de processos decisórios, em benefício de atores privados e em detrimento dos pobres urbanos.

É evidente a multiplicação destes instrumentos nas cidades trabalhadas e seu impacto na política urbana.

Em São Paulo, este processo tem revelado o crescimento da participação de atores privados nas definições centrais para as transformações urbanas em curso. As PPPs e concessões têm sido potencializadas a partir de alterações institucionais dentro dos governos estadual e municipal, criando instâncias e empresas públicas que fazem a gestão de propostas privadas. Estas recebem MIPs, analisam, gerenciam, e financiam PPPs através de novas formas contratuais e fundos garantidores que diminuem riscos e garantem contraprestações, viabilizadas com a disponibilização de ativos públicos como terrenos, m² construídos e rentabilidades obtidas a partir

de investimentos em ativos financeiros. A reformulação completa e a criação de novos de regulação urbana estruturam e estimulam a entrada de capital imobiliário-financeiro nas transformações e os resultados no território sinalizam para a criação de novas frentes imobiliárias e a imposição de morfologias e tipologias cuja rentabilidade é mais interessante para estes capitais, permitindo sua maior fluidez. A sinalização de possíveis garantias à moradia e à cidade, entre outros argumentos em prol do interesse público são mobilizados no discurso, terminam por legitimar estas operações, enevoando as formas de resistências a estes processos que têm se apresentado em experiências de luta contra a mercantilização dos espaços ou de pelo comum.

Em Belo Horizonte e Região Metropolitana, as PPPs se inserem em contexto de forte articulação entre projetos de reestruturação urbana e o conjunto de recentes alterações na legislação e no quadro institucional. Do ponto de vista territorial, as tradicionais frentes de sombreamento entre a política urbana e o beneficiamento de agentes privados ganham maior intensidade, apontando para a necessária análise relacional entre PPPs e estas com as demais frentes de produção do espaço urbano. Esse conjunto de inflexões desestabiliza, por sua vez, o campo das resistências locais a esse modelo de política urbana, resultando na inclusão de maior número de populações impactadas, aumento na assimetria de poder e surgimento de novas estratégias de ação.

Em Fortaleza, observa-se nos últimos anos um quadro de intervenções reunindo obras de mobilidade e grandes equipamentos associados ao setor turístico promovidos pelos governos estadual e municipal, decorrendo em valorização imobiliária e ampliando frentes de investimentos do setor privado. Sob o ponto de vista institucional, constata-se uma divisão estratégica. Por um lado, a Secretaria de Urbanismo conduz alterações estruturais no zoneamento, regulamentando instrumentos que ampliam os ganhos do setor imobiliário e aprovando projetos pontuais mediante a flexibilização dos índices; por outro, o Instituto de Planejamento realiza de plano estratégico voltado a identificação de novos projetos estruturantes. Salvo algumas exceções, grande parte destas ações promovem de forma fragmentada, ainda maior valorização em determinados setores, decorrendo em remoções forçadas e acirrando as desigualdades sociais.

Para o enfrentamento desse quadro de aprofundamento da mercantilização da cidade contemporânea e da consequente ampliação das desigualdades de acesso aos recursos e bens urbanos, pretende-se debater os mecanismos e processos que bloqueiam e/ou favorecem a implementação desses instrumentos na perspectiva da inclusão socioterritorial, mas também da ampliação do acesso e permanência ao solo e moradia adequada, aos espaços e equipamentos públicos garantindo, promovendo e protegendo o direito à cidade.

REFLEXÃO SOBRE A TIPIIFICAÇÃO E TERRITORIALIZAÇÃO DAS PPPs NO ESPAÇO URBANO

Daniel Medeiro de Freitas (Práxis | UFMG)

Os impactos institucionais e territoriais observados no uso do instrumento PPP na produção do espaço urbano estão diretamente relacionados à consolidação de um modelo de política urbana orientado por interesses privados e de alto impacto sobre a inclusão/exclusão socioespacial nas cidades brasileiras. Trata-se de um instrumento alinhado a um processo maior de neoliberalização da gestão urbana, em relação ao qual as PPPs contribuem para (a) a alteração de condição de um governo provedor para um governo consumidor de serviços; (b) a imposição da racionalidade e disciplina do mercado ao Estado; (c) a criação de novas oportunidades de lucro alinhada ao

desigual compartilhamento de riscos; (d) a consolidação de um planejamento pautado por interesses de oligarquias privadas; e (e) a viabilização de megaprojetos e ganhos indiretos relacionados, por exemplo, ao provimento de infraestrutura para acumulação de agentes específicos. Para pôr em evidência esta conexão, no entanto, é necessário avançar na construção de uma tipificação que dê conta da complexidade teórica do processo de neoliberalização e, ao mesmo tempo, da complexidade territorial que incide e se modifica em relação às PPPs. A partir da ampliação do conceito de PPP, propomos a seguinte tipificação para discussão: três tipos de PPP estrito senso (a) PPPs para construção de infra-estrutura; (b) PPPs imobiliárias; e (c) PPPs setoriais, incluindo concessões no setor de educação, saúde, segurança, entre outros; e três modalidades não consideradas PPP pela legislação, mas que são parte fundamental do processo em debate (a) as operações urbanas e instrumentos afins; (b) as intervenções públicas territoriais que beneficiam diretamente o setor privado; e (c) os empreendimentos privados possibilitados pelas intervenções públicas.

O COMPLEXO IMOBILIÁRIO-FINANCEIRO EM SÃO PAULO

Paula Freire Santoro, Isabel Martin Pereira (observaSP | LabCidade FAUUSP)

A interdependência entre o setor imobiliário, as finanças e o Estado tem sido estudada a partir da articulação de um complexo imobiliário financeiro que se espalha por diversas frentes de expansão imobiliárias pelo mundo, em diversas regiões, através de “global players”. Fundos e empresas imobiliárias adentram em mercados financeiros, como forma de mitigar riscos, mas também para penetrar em localizações geográficas onde não têm presença, capilarizando-se territorialmente e construindo a financeirização da produção das cidades.

Não é evidente como esta dinâmica se dá no país. As perguntas que orientam esta pesquisa exploratória são: Os global players estão penetrando no complexo-financeiro no Brasil, especialmente em São Paulo? Se sim, quem são e como se dá esta entrada? Como este capital se espacializa? Cria novas frentes de expansão imobiliárias? Cria novos produtos imobiliários, com tipologias e morfologias específicas? Como a sua lógica espacial dialoga com processos de remoção e relocação involuntária?

PBH ATIVOS S/A: A FINANCEIRIZAÇÃO DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO E O EMPRESARIAMENTO URBANO EM BELO HORIZONTE

Thiago Canettieri, Julia Ávila Franzoni (Indisciplinar | UFMG)

A lógica empresarial que atua imperativamente na gestão urbana de Belo Horizonte é resultado da expansão do projeto neoliberal nesse espaço, principalmente a partir da segunda metade da década de 1990. Nesse período, diversas alterações legislativas deram conta de uma reestruturação do planejamento urbano no sentido da regulação e implementação de instrumentos de caráter negocial, a despeito das ferramentas redistributivas que não tiveram devida atenção e, ainda, foi criada a PBH Ativos S/A, empresa que detem elevado poder na dinâmica territorial da cidade. Durante a gestão do prefeito Márcio Lacerda (PSB) (2008-2016) houve a intensificação dessa lógica própria de um urbanismo neoliberal por meio da combinação do já conhecido receituário do planejamento estratégico, gestão empresarial e mecanismos de financierização do território. Ações voltadas a atender demandas e imperativos da reprodução

ampliada do capital, em especial no momento de crise de sobreacumulação que reduz sua rentabilidade e o obrigada a encontrar outras oportunidades de investimento, estão diretamente vinculadas a uma racionalidade prática própria do neoliberalismo como uma nova razão do mundo que organiza e determina as práticas de governos em várias escalas. A produção do ambiente construído e a gestão das cidades se tornou uma dessas oportunidades de investimentos e, para tanto, é necessário que se aplique o receituário neoliberal de privatização da gestão urbana e de parcerias público-privadas. O objetivo da comunicação trata de discutir o caso da empresa criada pela gestão de Lacerda, a PBH Ativos S/A, argumentando a partir da análise de sua arquitetura institucional, composição acionária, engenharia financeira e competências administrativas o giro em direção a uma gestão empresarial da política urbana como forma de atender os imperativos colocados pelo regime de acumulação do capital.

PPPs E FLEXIBILIZAÇÃO DA LEGISLAÇÃO URBANA EM FORTALEZA

Renato Pequeno, Sara Vieira Rosa (Lehab | UFCE)

Fortaleza traz como marca de suas grandes intervenções urbanas o preponderante papel dos governos estadual e municipal na condução dos processos. Via de regra, estes projetos resultam em maior valorização imobiliária em determinados setores da cidade favorecidos com melhorias na mobilidade urbana, ou pela proximidade com grandes equipamentos de uso coletivo. Ainda que os instrumentos que buscam induzir o desenvolvimento urbano mediante a flexibilização dos índices urbanísticos estejam presentes na legislação urbana da capital cearense desde os anos 1990, o número de operações urbanas consorciadas efetivadas ainda é baixo. Um balanço analítico das operações aprovadas indica como características: o porte reduzido das operações; a apropriação de áreas de proteção ambiental; a exclusão de assentamentos precários do escopo; a inclusão de empresa imobiliária com experiência no setor; o uso residencial de alta renda associado a empreendimentos empresariais e shopping centers; a ínfima contrapartida do setor privado na operação. Ao nível do discurso, o poder local sinaliza no sentido da contratação de consultoria para formulação de parcerias público-privadas, identificação de novas operações urbanas, elaboração de estudos de viabilidade econômica, indo até a formulação de projetos de lei. Todavia, para além das operações urbanas, novos empreendimentos passam a despontar na paisagem em decorrência do uso da outorga onerosa do direito de alterar o uso do solo, inclusive suplantando irregularmente os limites impostos pela lei. Prevalece a implantação concentrada de empreendimentos em setores consolidados ou em novas frentes de expansão imobiliária. Grande parte destes encontra-se nas mãos das incorporadoras locais, associadas a empresas de outras atividades econômicas, detentoras de enormes vazios. Desvendar o papel e os interesses destas empresas, seus vínculos com o Estado, assim como compreender suas interfaces com o complexo financeiro imobiliário correspondem aos objetivos desta pesquisa. Para tanto, o estudo investigativo busca se concentrar nas alterações em curso na legislação, ampliando índices de aproveitamento e intensificando o uso em áreas já consolidadas e noutras ainda não preparadas para o crescimento.