

# | 908 | A EUFORIA DO CAPITAL. MUITO ALÉM DA DEMANDA SOLVENTE.

*Flávio Antônio Miranda de Souza, Ana Cláudia Rocha Cavalcanti*

## **Resumo**

Este trabalho é sobre o conflito de interesses ente o ímpeto dos investidores imobiliários no Brasil na última década, e as relações entre Estado e mercados, principalmente por meio dos projetos propostos para reutilização de áreas urbanas em declínio, assim como dos investimentos em grandes projetos urbanos. A agenda da habitação de interesse social como direito à moradia também é perseguida no contexto de grandes investimentos imobiliários urbanos. O Estado empreendedor tem sido amplamente apontado nos últimos anos, e esse trabalho discute alguns aspectos dos projetos de reabilitação da área portuária do Recife, com ênfase para o Projeto Porto Novo – Operação Urbana Cais do Porto do Governo do Estado do Pernambuco, enfatizando os grandes investimentos realizados por este em equipamentos de consumo coletivo de lazer, cultura e turismo em detrimento dos equipamentos sociais. O aspecto destacado no estudo é a falta de alternativa oferecida para habitação de interesse social por parte dos investidores, bem como da inadequação do papel do Estado como garantidor de acesso à moradia como direito humano. O estudo aponta para um forte papel empreendedor do Estado que visa atrair investidores para a realização dos lucros de seus investimentos, e nem sempre atraindo investimentos para o setor habitacional de interesse social, deixando de exercer seu papel de recuperador de investimentos imobiliários por meio de instrumentos de recuperação de mais valia fundiária.

**Palavras-chave:** Mercado imobiliário, Porto do Recife, intervenções urbanas, habitação social.

## **Introdução**

As práticas de urbanismo no Brasil são bastante variadas, não somente pela sua extensão territorial, como também pela diversidade cultural de sua população, apresentando variados níveis de desenvolvimento socioeconômico, assim como de diferentes escalas de desenvolvimento institucional entre os órgãos competentes para legislar sobre o solo urbano, variando de região para região, e de cidade para cidade. Além disso, aponta-se para o fato de que as cidades se constituem nos centros mais dinâmicos de sociedades complexas, e ao mesmo tempo, representam espaços nos quais as contradições deste tipo de sociedade se tornam mais evidentes (De Souza, Cavalcanti e Brandão, 2011).

Ao mesmo tempo, estima-se que cerca de 50% da população das cidades brasileiras habite com algum grau de informalidade, ou até mesmo de forma ilegal em ocupações de terras, em assentamentos de baixa renda, obedecendo à lógica do urbanismo aparentemente aleatório, mesmo nos locais onde há formalidade, mas que por uma razão ou por outra, não seguiram as formalidades controladoras das leis de uso e ocupação do solo, códigos de urbanismo, etc., desde o tamanho do lote e suas subdivisões, até mesmo ao cumprimento dos padrões dos índices urbanísticos. Nesses termos, pode-se dizer que grande parte da população

urbana brasileira habite em áreas que não há a predominância de intervenções do poder público quanto a regras dominantes de racionalidade e lógicas globais.

No que se refere aos processos de uso e ocupação do solo nas áreas centrais urbanas, esses processos incluem o apogeu da realização da produtividade urbana para o capital imobiliário, seguido de momentos de declínio das atividades produtivas ali instaladas. Muitas vezes, pode-se dizer que parte do estoque de terras das áreas centrais vivencia seu quase desuso, e o aparente abandono dos interesses dos indivíduos e das instituições pela exploração econômica dos estoques de terra servida e construída, assim como, parte das áreas tem passado por um processo de intensificação de exploração econômica por meio da construção de novas edificações que utilizam o máximo do potencial construtivo desses imóveis.

### **Desafios da renovação econômica**

Os diferentes tipos de usos e diferentes graus de ocupação do solo urbano nas áreas centrais contemplam atividades de serviço e de comércio, entre outros, além de remanescentes de uma fatia da sociedade que ocupa esse território para fins de moradia, lazer, e exploração econômica, com intensidades diferentes de exploração dos índices urbanísticos.

Nas áreas centrais, provavelmente a insolvência da população remanescente os torna incompetentes para investirem na melhoria de suas habitações, não atraindo potenciais investidores imobiliários. Esse fenômeno pode ser evidenciado em diferentes partes das cidades criando áreas de baixa produtividade da terra urbana, que ao longo do tempo decaem em qualidade e se degradam fisicamente por falta de investimentos (privados e públicos).

Nesse trabalho, atenção especial é dada à área central do bairro de Recife quanto ao uso e ocupação de terras para fins de exploração portuária, que deixaram de ter utilidade em função da falta de utilização compatível com a exploração econômica portuária a partir da transferência do Porto de Recife para o Complexo Industrial Portuário de SUAPE, e os conflitos de interesses entre os atores envolvidos.

Entretanto, esse fenômeno tem sofrido alterações significativas nos últimos anos por meio de investimentos em larga escala para a exploração do potencial construtivo de áreas portuárias para fins de exploração econômica em diferentes usos. Muitas vezes, esses investimentos têm alterado as diferentes formas de normatização do espaço pelo Estado, transformando seus papéis e responsabilidades de controladores para gerenciadores, em busca de investimentos que dinamizem as atividades urbanas e o estoque construído nesses lugares.

O aspecto central investigado nesse trabalho é a falta de alternativa oferecida para habitação de interesse social por parte dos investidores, bem como da inadequação do papel do Estado como garantidor de acesso à moradia como direito humano. Caberia ao Estado o dever de legislar sobre seu território e de promover o direito à função social da propriedade e da cidade. Entretanto, não se tem observado nas proposições colocadas pelo Estado para o reuso dessa área, alternativas de habitação de interesse social, direta ou indiretamente. Ao contrário, observa-se um forte papel empreendedor do Estado para atrair investidores para a realização dos lucros de seus investimentos.

Por exemplo, o plano proposto pelo Estado de Pernambuco para a área portuária de Recife compreende a exploração econômica voltada para o consumo coletivo de parte da população que possui renda mais elevada para o consumo de serviços de hotéis, restaurantes, centro de convenções, comércio, atividades de cultura, transporte fluvial de passageiros, entre outros. Mas, não se verifica na proposição do Estado a utilização de qualquer mecanismo previsto no Estatuto da Cidade que pudesse oferecer uma fração dos investimentos para a construção de habitação de interesse social, nem na área em questão, nem para a ocupação dos inúmeros edifícios existentes no bairro que estão fora do polígono de dois quilômetros de extensão ao longo do mar, objeto da operação urbana em questão. Muitos desses edifícios estão ocupados no pavimento térreo apenas, e seus andares superiores encontram-se vazios por falta de utilização.

Nesse caso, o Estado empreendedor não tem buscado mecanismos de recuperação de mais valia fundiária gerada nessa operação imobiliária que poderia ser utilizada para a oferta de habitações de baixo custo para seus habitantes. A falta de atenção para esse setor pode demonstrar a ineficiência do Estado, como também, a indisponibilidade da realização do lucro, por parte dos investidores, sem que seja para atingir seu máximo potencial. A regulação dos mercados de terra está longe de ser supérflua, apesar das inúmeras alegações mercantilizadoras dos adeptos dessa corrente.

Os crescentes investimentos no Estado de Pernambuco tem dinamizado a economia local, não somente pela implementação da refinaria de petróleo da Petrobras e do Estaleiro Atlântico Sul no Complexo Industrial Portuário de SUAPE no litoral Sul do estado, como também da implantação da FIAT no litoral Norte do estado. De forma mais pontual, a cidade da Copa tem sido amplamente apontada como vetor de investimentos na região. De uma forma ou de outra, inúmeros outros investimentos do setor imobiliário estão sendo planejados, negociados e/ou promovidos em conjunto com o Estado na região metropolitana

do Recife, e muito pouco se sabe sobre as negociações com implicações voltadas para o setor habitacional de interesse social nessas áreas.

Esse estudo aponta para a necessidade emergente de investigações que monitorem a promoção dos direitos à moradia para todos no momento em que vivenciamos a euforia do capital, que amplia o seu potencial produtivo e, ao mesmo tempo reduz os mecanismos reguladores das desigualdades provenientes da produção.

Extrapolando o campo da habitação, esse estudo reclama questões para reflexão sobre os limites da produção excedente do setor imobiliário, que materializa os investimentos financeiros, e das reais necessidades de suas produções. Aponta-se para a expectativa excessiva de lucro em função do aumento da produtividade da terra para a construção civil como elemento fundamental de sua autodestruição, ampliando seu potencial excludente e contraditório. De forma geral, pode-se afirmar que a sociedade é heterogênea e que as diferentes formas de conflito ocorrem simultaneamente (De Souza, Cavalcanti e Brandão, 2011).

### **Nova gestão pública: estado empreendedor**

As municipalidades têm enfrentado diferentes formas de conflito entre o desafio de apontar alternativas empresariais de captação e gerenciamento de recursos, uma vez que esses são enfraquecidos pela descentralização em nível federal. Entretanto, a capacidade empresarial das municipalidades brasileiras está abaixo das suas necessidades e isto vem acarretando uma crescente exclusão social e, além disso, a falta de captação de recursos reduz a capacidade das municipalidades de gerar atividades produtivas para a criação de emprego e renda (MELO, 1997).

No âmbito dos estados, o desafio do empreendedorismo público desencadeou a guerra fiscal; a redução da ação do Estado nas regiões metropolitanas, uma vez que a ênfase estava voltada para os municípios isoladamente, e a conseqüente ampliação da relação governo federal e governo municipal no sistema federativo (CAVALCANTI, 2008).

Entretanto, esse fenômeno tem mostrado alguns sinais de mudança como por exemplo, evidenciado pelo estado de Pernambuco nos últimos anos, por meio de ações de captação de recursos e investidores em larga escala, atingindo a realização de investimentos em grandes projetos urbanos em quase toda a Região Metropolitana do Recife.

As alternativas de abordagens para o enfrentamento do paradigma do estado empreendedor têm sido marcadas por mudanças no marco legal brasileiro, seguidas de mudanças nas práticas administrativas. Por exemplo, em 1995 tem-se o início das mudanças do marco legal

quanto ao papel do Estado no Brasil, capitaneado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, tendo o então ministro Luis Carlos Bresser-Pereira a frente dessas reformas. Mais tarde, o MARE seria transformado no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG (Prado, 2010). A Emenda Constitucional 19 de 1998, conhecida como emenda da administração pública que inovou o *modus operandi* da gestão na busca da meritocracia, com foco no cliente (cidadão), obtenção de resultados, descentralização da administração, transparência e melhoria da qualidade dos serviços públicos.

De acordo com Bresser-Pereira (2001) a nova gestão pública acredita mais nos mercados e na concorrência administrativa, ao mesmo tempo em que defende os direitos sociais. Quanto às relações econômicas, a nova gestão pública seria menos protecionista, acreditando na livre concorrência.

Segundo esses princípios, a Nova Gestão Pública limita as formas que o Estado pode intervir na vida dos indivíduos, respeitando a liberdade e a autodeterminação. Tais princípios estariam, a nosso ver, privilegiando as atividades dos indivíduos frente aos diferentes papéis que o Estado poderia desempenhar como limitador, controlador das atividades humanas, inclusive as atividades econômicas.

Nesse sentido, aponta-se que os princípios da administração pública se alteram na promoção direta do novo papel do Estado. O Art. 37 da CF de 1988 foi acrescido do princípio da eficiência, obrigando a toda administração pública (nos diversos níveis do federalismo brasileiro) a obter os melhores resultados com os meios escassos disponíveis, e com o menor custo. Até então, cabia à administração pública atender aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, e publicidade.

A cobrança por resultados e desempenhos são princípios do Estado liberal e no modelo liberal o Estado não objetiva intervir nos direitos dos indivíduos uma vez que esses detêm autonomia moral e política para agir, “sendo assim contra a concentração do poder político nas mãos do Estado” (Prado, 2010, p. 22).

De acordo com Abrúcio (2007) as reformas administrativas propostas e iniciadas pelo ministro Bresser-Pereira não se limitam ao princípio da eficiência da administração pública per se. Atribui-se ainda efeitos não perceptíveis a longo prazo dessas reformas, referindo-se à intensa disseminação das novas formas de gestão, com uma administração voltada para resultados, ou de modelo gerencial. Acrescenta-se ainda todo o aparato legal e institucional para a criação de espaços públicos não-estatais, como as organizações sociais (OSs), as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs), etc., onde o espírito dessas inovações institucionais pode ser visto nas Parcerias Público-Privadas (PPPs).

Não se pode atribuir diretamente o papel definidor desses princípios liberais aos atuais papéis do Estado empreendedor, entretanto, podem-se identificar algumas racionalidades nos princípios que encontramos nos fortes papéis dos governos municipais e estaduais em conjunto com os agentes imobiliários ao promoverem projetos de desenvolvimento econômico e de construção de inúmeros empreendimentos imobiliários.

Muito se tem falado sobre os novos papéis empreendedores do poder público nas últimas décadas, principalmente após as experiências de Barcelona (Castells e Borja, 1996), ou dos inúmeros exemplos já estudados por diferentes autores sobre as docas de Londres, ou do Harborplace de Baltimore, ou até mesmo de Porto Madero em Buenos Aires, entre outros. Talvez o caso que mais ganhou notoriedade no Brasil tenha sido a experiência de Barcelona haja vista a extensa participação de seus autores nos diversos planos estratégicos engendrados no Brasil nas diferentes capitais de norte a sul do país. Esses exemplos servem para ilustrar as mudanças de atitude do poder público frente aos novos princípios liberais voltados para a garantia da eficiência do poder público. As crescentes participações do setor privado nas alternativas de planejamento objetivando o desenvolvimento urbano mundialmente e no Brasil apontam para legitimar o papel empreendedor do poder público implantado de forma invisível na reforma colocada ainda na gestão de Bresser-Pereira que esse trabalho salienta, mas que vem ganhando cada vez mais notoriedade em diversas experiências de projetos urbanos.

Os governos locais determinam inúmeras políticas que relacionam atividades econômicas, desenvolvimento urbano, e instrumentos fiscais ( Smolka e Amborski, 2003). De uma forma ou de outra, os investimentos são capitalizados e os valores do solo urbano podem ser capturados por meio da atualização da planta cadastral e conseqüente valoração do imposto predial, que no Brasil chama-se Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU). Entretanto, não é comum tal prática uma vez que aumento em impostos não tem sido visto como atrativo para os políticos que dependem de votos para a suas reeleições ou para a eleição de seus sucessores.

Observações indicam que a tendência seria a manutenção das plantas cadastrais desatualizadas, as plantas de valores, entre outras. Dessa forma, os mecanismos fiscais apesar de potencialmente serem operantes, podendo recuperar os investimentos feitos pelo poder público, ou pelo setor privado com autorização do poder público, na prática as ações conjuntas têm sido feitas para a promoção dos investimentos privados, e aumento considerável de gastos públicos para a realização de tais investimentos. Tal procedimento não implica em descaso dos poderes envolvidos nem necessariamente em desinvestimentos

públicos, uma vez que o capital materializado no setor imobiliário, de uma forma ou de outra termina sendo absorvido no mercado de compra e venda imobiliária ao longo do tempo.

Recentemente, alguns autores apontam para uma forma de gerenciamento empresarial do qual Grün (2003) convencionou chamar de governança corporativa. A mistura desses princípios com a governança da nova gestão pública parece estar traçando novos perfis de intervenção que ainda iremos presenciar. Papéis conflitantes e responsabilidades de lidar com o interesse público e os interesses do capital (De Souza, Cavalcanti e Brandão, 2011) são alguns exemplos desses conflitos.

### **Euforia do capital: reinvestindo no futuro**

Segundo Harvey (2011, p. 87), o conhecimento e o uso de novas tecnologias e de novas formas organizacionais de especialistas conhecedores do *modus operandi* do capital financeiro aliados aos interesses de jovens aspirantes a se tornarem bilionários num prazo de uma década, podem por em risco toda a humanidade (do ponto de vista econômico e financeiro) em nome do uso do poder de monopólio que não alia a preservação do interesse público nas tentativas desses especialistas em acumular riquezas nos jogos das transações financeiras. A utilização de dispositivos contábeis sutis e obscuros e as inovações tecnológicas que possibilitam tais transações têm provocado uma sequência de colapsos financeiros de inúmeras empresas em negociações não regulamentadas por meio de um mascaramento matemático sofisticado dos reais desempenhos financeiros dessas empresas, na intenção de destruir economias dominantes e substituí-las por outras. Dessa forma, afirma-se que as inovações tecnológicas aliadas às inovações organizacionais têm desestabilizado os processos que são responsáveis pelas crises para abrir novos caminhos para a absorção de novos excedentes de capital.

Segundo Smith (2003, p. 567), cada indivíduo se esforça ao máximo para aplicar seu capital de modo a extrair o máximo de lucro possível, sem se dar conta dos interesses públicos, sem saber ao certo em que aspectos estariam promovendo o interesse da sociedade. Assim sendo, o indivíduo pretende unicamente a sua segurança, o seu próprio ganho, mas é muitas vezes levado por uma “mão invisível” do mercado que o induz a promover o interesse da sociedade mesmo sem assim o querer, não sendo ruim para a sociedade sua falta de interesse público. Smith acrescenta não ser apropriado para o Estado controlar os interesses dos indivíduos de como aplicar seus capitais (Ibid. p, 568).

Muito se fala dos mercados e suas atuações na economia. Pode-se definir o mercado como o espaço metafórico onde a oferta encontra a demanda. Nesse sentido, o mercado não seria um ator no processo de produção e acumulação de riquezas. Entretanto, para Chesnais (2002, p. 7), o mercado seria relativo à detenção privada dos meios de produção, “a posse de ativos patrimoniais que comandam a apropriação sobre uma escala de riquezas criadas por outrem; uma economia explicitamente orientada para os objetivos únicos de rentabilidade e de competitividade e nas quais somente as demandas monetárias solventes são reconhecidas”. Dessa forma, seriam as instituições financeiras que detém o capital financeiro de grupos de indústrias transnacionais que comandam os movimentos de produção e acumulação de excedentes, bem como o ritmo de investimentos, a repartição das receitas, as formas de emprego e os salários. Nessa forma de capitalismo, os proprietários-acionários agem de forma particular buscando maximizar os lucros da produção industrial de forma mais agressiva no plano do emprego e dos salários.

Segundo Samuelson e Nordhaus (1993, p. 42), “...nenhum indivíduo ou organização é responsável pela resolução de problemas econômicos numa economia de mercado. Ao invés, milhões de empresas e de consumidores envolvem-se em trocas voluntárias, sendo as suas ações e intenções coordenadas invisivelmente pelo sistema de preços e de mercados”. Ou seja, o mercado seria um conjunto de mecanismos para juntar compradores e vendedores de uma mercadoria que se unem para fixarem preços e quantidades. Entretanto, sabe-se que na prática, após inúmeras observações, os mercados não operam como a doutrina da mão invisível prevista por Smith, e muitas imperfeições acontecem, e nem sempre os mercados levam a resultados mais eficientes.

No setor imobiliário, o estoque total produzido (ou a ser produzido) tem superestimado a demanda solvente reprimida das últimas décadas. Principalmente devido aos elevados preços dos imóveis praticados nos últimos dois anos que praticamente triplicou os preços dos imóveis, que não foram acompanhados pelo aumento da renda dos trabalhadores, mas sim pelo aumento eufórico da oferta de crédito e redução de taxas de juros que se acumulam com o aumento dos prazos desses financiamentos.

As sucessivas crises econômicas e financeiras que aterrorizaram a Europa e os Estados Unidos, e principalmente a crise de do final da década passada com origens/repercussões sistêmicas no mercado imobiliário (Harvey, 2011) não parece amedrontar os investidores compradores no Brasil, nem tão pouco parece diminuir os interesses dos investidores-proprietários-financeiros que amplia cada vez mais os investimentos nesse setor. Por exemplo, os empreendimentos imobiliários promovidos por construtoras locais e nacionais



(com capital aberto, inclusive), que juntos somarão mais de 25.000 novos moradores num único trecho do bairro de Boa Viagem, compreendido entre o Shopping Center Recife e o parque dos manguezais. , ou mesmo o conjunto de ações para desenvolver o projeto Porto Novo em Recife.

O conjunto de ações do Estado ao providir créditos cada vez mais atraentes para os compradores, e as pressões na oferta de imóveis em áreas de expansão, ou em áreas degradadas (objeto de estudo nesse trabalho) proporciona uma falsa ideia de que esse seja o momento de comprar seu imóvel, quando na realidade, inúmeras famílias que não puderam comprar seus imóveis até meados de 2003 (antes do boom imobiliário acompanhado do aumento progressivo e galopante dos preços dos imóveis novos e usados), essas mesmas famílias se deparam com a angústia da oportunidade excessiva de crédito e se arriscam na aventura do crédito imobiliário. Os preços praticados no momento ainda podem aumentar de forma progressiva e galopante, e fica muito difícil precisar esse movimento, porém, pode-se estimar que o retorno desses investimentos não passará da satisfação da necessidade básica de morar, impossibilitando o retorno dos investimentos numa possível realização de venda do imóvel numa época futura e próxima. O retorno dos investimentos dos proprietários-investidores-finaceiros, porém, será arriscado, mas atrativo, e esses terão vendidos suas cotas de investimento a diferentes perfis de investidores desde o pré-lançamento dos empreendimentos imobiliários, até o momento da ocupação dos mesmos (reais usuários, ou investidores de menor poder aquisitivo), onde os últimos é que certamente contarão os fracassos ou sucessos de seus investimentos, na realização das vendas de imóveis usados.

A depreciação dos valores dos imóveis usados, comparados aos mesmos imóveis quando de seus lançamentos já é notoriamente conhecida. O que esse trabalho aponta é que a aparente elevação da curva dos preços de imóveis usados não é fruto de sua valorização, mas sim de uma pressão na subida da curva dos preços dos imóveis novos que fazem subir os preços dos imóveis usados. O bem imobiliário continua sendo um bem de primeira necessidade, mas vem oscilando em torno do potencial de retorno de lucro de investimentos, atraindo de forma cíclica investidores que tomam forma de proprietários-acionistas, similarmente como apontado por Chesnais (2002) quando se referia aos modos de produção industrial.

Exemplos de boom imobiliário e as crises financeiras podem ser vistos em Rolnik (2010), incluindo uma lista variada de países, como por exemplo, Irlanda, Espanha, Estados Unidos, etc. Os aumentos sucessivos nos preços dos imóveis aconteciam como se nunca fossem parar,

entretanto, quando começaram as falências resultantes da crise financeira puderam ser evidenciadas (Marcuse, 2008).

Um dos aspectos relevantes para os propósitos desse trabalho seria o que Marcuse aponta como a inevitabilidade da realização dos lucros por um número significativo de atores nas transações imobiliárias, mesmo nos casos onde as hipotecas não puderam ser pagas. As taxas já pagas, as comissões pagas aos promotores imobiliários, as empresas que financiaram os empréstimos, etc. já foram internalizadas. Além disso, os políticos puderam afirmar que estavam promovendo amplo acesso à habitação para a realização do sonho americano de obter uma casa própria (Marcuse, 2008, p. 4). Mais importante ainda, é a ideia de que esse sistema requer um ambiente de constante crescimento econômico, e uma constante expansão dos mercados. Nesse sentido, o provimento de habitações foi amplamente utilizado para satisfazer as ganâncias por lucro ao invés de prover habitação para as pessoas, ou em termos mais técnicos, a provisão de habitações foi realizada para satisfazer o valor de troca, ao invés de satisfazer ao seu valor de uso, ou seja, a comodificação da habitação.

A questão que parece ser emergente desse processo seria como os mercados têm resolvido os problemas dos ajustes nos salários, nas conquistas sociais remanescente do Estado do Bem Estar Social, etc.? Aparentemente, após a última crise financeira, os governos na Europa conseguiram como única alternativa à crise, renegociar, ou melhor, impor novas regras de salário, redução de ganhos sociais, entre outras. O que parecia improvável de ser aceito pela sociedade, parece ao menos para os que conseguiram manter seus empregos, a única alternativa. Esse mesmo pensamento não se realiza para os que ficaram de fora do mercado de empregos.

Não se pode afirmar que novas reformas serão impostas no Brasil por razões do aumento da fragilidade econômica das famílias que terão acesso aos crescentes créditos imobiliários em época de ascensão galopante de preços dos imóveis. Porém, pode-se dizer que como aconteceu nos países que tiveram uma crise financeira associada à crise imobiliária, as reformas têm sido implementadas com difícil aceitação, porém muito elas são pouco prováveis de não serem realizadas.

Assim sendo, esse trabalho aponta para o ambiente de expansão do capital imobiliário num clima de euforia, necessário para a realização da expansão do capital financeiro que materializa seus lucros na reprodução capitalista liberal nesse setor da economia. A demanda solvente por imóveis na região metropolitana do Recife não parece estar determinando a oferta de imóveis, mas uma expectativa de lucro e sobrelucro imobiliário.

## **Projeto porto novo**

O bairro do Recife pode ser considerado o berço das atividades econômicas de exportação/importação da cidade do Recife por meio de seu porto. O bairro e o porto tiveram suas importâncias registradas na materialidade de edifícios de grande imponência como a Bolsa de Valores, da Associação Comercial, entre outros. Porém, inicialmente, o então ancoradouro do Recife sofreu sua primeira melhora em 1815, mas apesar de ter havido inúmeros melhoramentos durante todo o século 19, nenhum deles teve repercussões satisfatórias. A principal reforma do porto durou de 1909 a 1915, seguidas de melhorias urbanas no bairro do Recife, sendo que a entrada em operação comercial do porto aconteceu em 1918. As reformas visaram a modernização urbana do centro e de sua zona portuária (Moreira, 1994). O Recife era a capital mais importante do nordeste brasileiro, consolidando a indústria açucareira que se modernizava nos finais do século XIX e início do século XX (Perruci, 1979), melhorando as condições operacionais do comércio de importação e exportação de Pernambuco.

O bairro do Recife exerceu importante atividade no setor financeiro para a cidade, por décadas durante o século XX, mas que se viu em decadência no final dos anos 1960 e durante os anos de 1970. Segundo Moreira (Ibid), o porto do Recife sofreu inúmeras intervenções expandindo suas atividades que resultaram de uma forma ou de outra, na substituição das atividades voltadas para o uso residencial, não somente durante a reforma radical do início do século XX que promoveu uma alteração no uso e ocupação do solo no bairro do Recife, como também nas inúmeras expansões de suas atividades durante o século XX. De um lado, o sucesso do porto do Recife estaria dinamizando a economia de exportação/importação do estado de Pernambuco, e de outro, os galpões e outras edificações portuárias construídas na área destruíram um legado arquitetônico residencial da história urbana de Recife, contribuindo assim, de forma antagônica para o abandono do bairro por parte das famílias que ali habitaram ou se serviam de outros serviços não monopolizados pela mono função portuária e seus derivados.

Lacerda (2007) relata de forma bastante consistente as inúmeras intervenções ocorridas no Bairro do Recife desde a década de 1970, até a primeira metade da década de 2010. Em seu relato crítico são pontuadas ações que podem ser caracterizadas como oportunismo do mercado imobiliário que foram toleradas pelo Estado nas estratégias de revitalização urbana. Apesar de não ser esse o propósito do trabalho em tela, as manobras de legalização das ações não legitimam as intervenções nesse sítio histórico, e podem servir de base para análises

futuras sobre os projetos intervencionistas do Projeto Porto Novo, que destrói para reconstruir.

Ao longo de sua história, o porto do Recife passou por inúmeras mudanças quanto à concessão de sua exploração, sendo finalmente transferida novamente para o estado de Pernambuco em 2001, e é nesse contexto de controle da exploração do porto de Recife por parte do Estado de Pernambuco num contexto de nova gestão pública que essa análise se insere.

Para entendermos a dimensão das ações de regeneração urbana por meio do setor imobiliário no porto do Recife, faz-se aqui uma breve apresentação das ações de desenvolvimento econômico para a Região Metropolitana do Recife, promovidas principalmente pelo governo do Estado de Pernambuco, atraindo investimentos jamais realizados.

A Região Metropolitana do Recife (RMR) conta com um total de 14 municípios e apresenta uma população de 3.7 milhões de habitantes (42% do total de 8.8 milhões de habitantes do estado de Pernambuco) sendo responsável por cerca de 65% do PIB do estado de Pernambuco (R\$ 45.7 bilhões do total de R\$ 70.4 bilhões do estado). A RMR tem apresentado índices econômicos crescentes nos últimos anos que ultrapassam o desempenho nacional.

Nos últimos anos o estado de Pernambuco tem atraído empresas para se instalarem na RMR que juntas têm transformado os cenários de investimentos urbanos sem precedentes. O complexo industrial portuário de SUAPE tem investimentos privados previstos na ordem de US\$ 22 bilhões. São mais de cem empresas instaladas, 35 em instalação e mais de 20.000 empregos atualmente. Segundo a agência CONDEPE/FIDEM serão mais de 100.000 empregos em dez anos. Os principais projetos são a Refinaria Abreu e Lima, a Petroquímica SUAPE, e o Estaleiro Atlântico Sul. Somente para a refinaria, R\$ 7 bilhões dos R\$ 26 bilhões previstos já foram aplicados. O polo automotivo também será instalado, onde reunirá mais de 80 indústrias do setor (Valor econômico, 2011).

Diante desse cenário, a Cidade da Copa 2014 aparece como mais um dos investimentos de grande porte, mas que sozinha não justifica os crescentes investimentos no setor imobiliário da RMR. Na verdade, tem sido reconhecida como fator de viabilidade econômica para a implementação de obras estruturantes para a cidade do Recife, como por exemplo, a Via Mangue, e alguns corredores de transporte ao longo da cidade, ligando a cidade com melhores condições de mobilidade.

O Projeto Porto Novo aparece como uma inovação após cem anos da primeira grande reforma. O projeto inicial desenvolvido pelo Núcleo Temático de Operações Urbanas da

Secretaria de Planejamento do Estado de Pernambuco serviu de atração para investidores avaliarem seus riscos no empreendimento, e pode-se dizer que obteve êxito nesse sentido, pois foi capaz de atrair investidores para essa empreitada. O projeto foi licitado e a ganhadora foi a Gerencial Brasitec Serviços Técnicos, que é um braço da Excelsior Seguros. A empresa tem uma concessão de 25 anos, renovável por igual período. Entretanto, por não se tratar de uma empresa do ramo da construção civil, duas construtoras se habilitaram para realizar as obras: Conic Souza Filho e a Triunfo Engenharia. Outras parcerias com investidores do o setor hoteleiro e de lazer ainda serão realizadas.

Os arranjos institucionais que possibilitam tal empreendimento está fundamentada na lei das Parcerias Público Privadas (PPPs) Lei federal Nº11.079 de 30 de dezembro de 2004, e da Lei Estadual Nº 12.765 em janeiro de 2005, e que obedecem aos princípios da administração nova, gerencial e competitiva.

O Projeto Porto Novo de Recife contará com a requalificação de 8 galpões em desuso que deixaram de ser operacionais para o Porto do Recife, além de um edifício de vários andares desativado da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) que está sendo demolido. Consta no programa arquitetônico do estudo de viabilidade econômica promovido pelo governo do estado um hotel de luxo, um centro de convenções, uma marina, espaços de lazer, como um boliche, além de serviços gastronômicos, e escritórios. Ainda conta com um auditório e um cinema, além de centro cultural e centro de exposição da cultura local (Luiz Gonzaga, já em funcionamento). Nitidamente esses usos visam a promoção do turismo, uma vez que alia-se a esse conjunto um terminal marítimo de passageiros.

Os documentos sobre a licitação tais como o Termo de Referência, nem de como será o compromisso da licenciada na exploração econômica desse complexo turístico estão facilmente disponíveis, e isso limitou a análise desse processo. Entretanto, análise qualitativa dos documentos disponíveis e observação de discursos em palestras sobre o empreendimento nos levam a crer que não se sabe quem arcará com os possíveis prejuízos do empreendimento, nem mesmo daqui a vinte e cinco anos quando cessa o contrato de concessão da Gerencial Brasitec Serviços Técnicos.

A inexperiência da empresa permissionária no setor da construção civil ou na administração de capital imobiliário não pareceu relevante para a definição de sua habilitação por parte da Secretaria de Portos.

A inexistência de exigências para a recuperação de mais valia fundiária no projeto proposto pelo Núcleo Temático de Operações Urbanas da Secretaria de Planejamento do Estado de Pernambuco, e no que tem sido divulgado nas mídias no estado de Pernambuco indicam a

falta de atenção para promoção de habitação de interesse social como condição de retribuição pela exploração econômica do empreendimento.

As crescentes demandas por habitação de interesse social em Recife não foram indicação suficiente para alertar o poder público para o atendimento do princípio da função social da propriedade, garantidora do acesso à habitação como direito humano. Nem tão pouco foram as amplas experiências das ZEIS em Recife consideradas de forma registrada nos documentos oficiais, nem nas publicações das mídias observadas.

Uma das principais observações sobre os papéis dos investidores do mercado de terras seria que os mercados de terra são contrários à compreensão relativa entre a lei da oferta e da demanda dos outros mercados, uma vez que nesse setor, os preços aumentam com a oferta (De Souza e Cavalcanti, 2012) de novos empreendimentos e esse aumento termina por valorar os imóveis usados próximos aos novos empreendimentos. Em lugares onde não há investimentos imobiliários e ficam estagnadas, os valores dos imóveis decaem, e tais áreas são vistas como degradadas.

No bairro do Recife, e suas proximidades como a extensão da orla até o Cais José Estelita, por muitos anos essa área tem sido degradada fisicamente pela falta de investimentos, tanto para fins comerciais, como para fins habitacionais. A dinâmica dos mercados para fins comerciais nas proximidades do Bairro de São José, por outro lado, demonstram o interesse para o setor de varejo de festas infantis, utilidades domésticas e produtos importados de baixa qualidade. A tendência para esses setores não tem atraído reinvestimentos imobiliários de grande porte, nem para diversificação de usos para fins habitacionais, por exemplo.

Já no Bairro do Recife, a existência de um projeto de melhoria habitacional para os moradores da Comunidade do Pilar com recursos do PAC não parece ser evidência suficiente para as demandas reprimidas para esse setor da habitação voltada para os indivíduos pobres e, portanto, investidores incompetentes (De Souza e Cavalcanti, 2012). A demanda insolvente, dessa forma, continuará sendo um problema a ser enfrentado pelos indivíduos numa perspectiva liberal que incentiva as iniciativas privadas para resolver as imperfeições dos mercados. Ou seja, a mão invisível do mercado parece não estar ajustando os mecanismos de atendimento a demandas de indivíduos que não podem pagar pela prestação de uma casa própria. E a ausência de controle por parte do Estado não estimulou o mercado a ser mais eficiente na promoção de empreendimentos com preços acessíveis para todos.

A habitação continua sendo um bem necessário de valor de uso, mas que inevitavelmente adquire valor de troca, bem acima das reais capacidades econômicas dos pobres urbanos. A

produção de habitação de interesse social na RMR por meio de instrumentos de recuperação de mais valias fundiárias nas operações urbanas não passa de uma ilusão.

## **Conclusão**

Provavelmente a parceria entre os princípios da governança corporativa e a nova gestão pública tem mostrado sinais conflitantes de mudança de abordagem e comportamento frente às questões de lidar com o interesse público que parecem desafiar as formas tradicionais de planejamento urbano, vivenciado nas últimas décadas. Diferentes atores tem tomado parte do jogo dos poderes urbanos, como discutido nesse trabalho, no caso dos investimentos públicos e privados no estado de Pernambuco.

A euforia do capital financeiro materializado na produção de capital imobiliário tem demonstrado ser um grande sucesso do ponto de vista do retorno aparente dos investimentos para seus investidores, haja vista a sucessão de investimentos nesse setor no Recife, e em diversas cidades no Brasil, nesse momento de glória. Entretanto, apesar de trazer prosperidade para seus investidores, o mesmo não pode ser dito quanto ao possível caráter redistributivo de investimentos em larga escala no setor imobiliário que poderia ser utilizado para os pobres urbanos que não podem pagar pelas suas residências, mesmo que eles assim o tentem fazer.

Algumas políticas de promoção da habitação de interesse social como direito humano, e as premissas da função social dos direitos da propriedade e da cidade defendidas na Carta Magna e regulamentadas no Estatuto da Cidade não são suficientes para regulamentar o Estado, nem, portanto, têm cabido ao Estado regulamentar tais premissas para o setor privado.

O capital imobiliário tem (re)produzido o estoque de terras servidas inúteis tornando-as em locais de consumo coletivo, aumentando o potencial construtivo dessas áreas e transformando em lucro o que fora considerado inoperante e não atrativo.

Os efeitos multiplicadores dos investimentos imobiliários localizados nos fazem pontuar que:

- Os investidores imobiliários têm tirado proveito do pioneirismo ao antecipar lucros por meio de investimentos imobiliários em larga escala em áreas degradadas;
- Os investimentos materializados na construção civil têm aumentado as expectativas de lucro e isso tem sido evidência suficiente para o reinvestimento no setor;
- Investimentos em larga escala no setor imobiliário não têm sido utilizados como *janelas de oportunidade* para redução da pobreza;

- O Estado tem atuado de forma a canalizar esforços para atrair investimentos que se materializam no setor imobiliário com a justificativa de dinamizar a economia;
- O capital em euforia tem materializado seus investimentos no setor imobiliário de forma a valorizar o estoque de terras urbanas, sem necessariamente atender a demandas solventes, e não deve ser usado como evidência de demanda real, sem hesitação.

Nos casos apontados nesse estudo não há evidências de reinvestimentos no setor da habitação de interesse social advindos do sobrelucro dos amplos investimentos imobiliários. Entretanto, as especificidades das conjunturas econômicas e históricas podem ser limitadoras para generalizar nas diferentes situações urbanas, uma vez que há exemplos no Brasil que taxam o sobrelucro das operações urbanas para a construção de habitações de interesse social.

Mesmo assim pode-se afirmar que os investidores do mercado imobiliário no período da euforia do capital não querem tributar a si próprios e o Estado tem permitido tacitamente esse processo.

Porém, pode-se concluir que os mercados de terra seriam, portanto, contrários à compreensão relativa entre oferta e demanda, uma vez que nesse setor, os preços aumentam com a oferta (De Souza e Cavalcanti, 2012). Nas áreas urbanas servidas onde não há investimentos, ou seja, onde há uma deseconomia, os preços caem e o estoque existente se degrada. Em contrapartida, onde há oferta de novas habitações/construções, observa-se uma valorização em função do sobrelucro dos novos empreendimentos que repercutem no estoque existente, ampliando a exclusão.

## Referências

- ABRUCIO, F. (2007) Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda das reformas. *Revista de Administração Pública*. Vol. 41, p. 67-83.
- BRESSER-PREREIRA, L. (2001) Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. *Revista do Serviço Público*. No. 52, Vol. 1, p. 5-24.
- CASTELLS, M. e BORJA, J. (1996) As cidades como atores políticos. *Novos Estudos*. CEBRAP. No. 45, p. 152-166.
- CAVALCANTI, A. C. R. (2008) *A difusão da agenda urbana das agências multilaterais de desenvolvimento na cidade de Recife*. Tese de doutorado. Recife. MDU, UFPE.
- CHESNAIS, F. (2002) A teoria do regime de acumulação financeirizado: conteúdo, alcance e interrogações. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 11, n. 1 (18), Pp. 1-44.



- DE SOUZA, F. A. M., CAVALCANTI, A. C. R. (2012) *A euforia do Capital. Em busca da reprodução do estoque de terra servida "inútil" em local de consumo coletivo nas intervenções urbanas*. II Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. Anais. Natal, 18-21 de setembro de 2012.
- DE SOUZA, F. A. M., CAVALCANTI, A. C. R. e BRANDÃO, L. F. L. M. (2011) *Conflito revisitado: uma questão para discussão na agenda urbana*. Entretiens Jacques-Cartier 2011 Colloque Métropoles des Amériques: Inégalités, Conflits et Gouvernance, Montréal, 3 et 4 octobre 2011.
- GRÜN, R. (2003) Atores e ações na construção da governança corporativa brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 18, nº. 52. Pp. 139-162.
- HARVEY, D. (2007) *O enigma do capital: e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo.
- LACERDA, N. (2007) Intervenções no bairro do Recife e no seu entorno: indagações sobre a sua legitimidade. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 22, n. 3, p. 621-646. set./dez.
- MARCUSE, P. (2008) *Subprime housing crises*. [http://www.hic-net.org/content/subprime\\_housing\\_crisis.pdf](http://www.hic-net.org/content/subprime_housing_crisis.pdf). Acesso em 20 de junho de 2012.
- MATTOS, C. (2007) Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana. *Nueva Sociedad*. No. 212, p. 82-96.
- MOREIRA, F. D. (1994) *Construção de uma cidade moderna: Recife, 1909-1926*. Dissertação de Mestrado. Recife. MDU, UFPE.
- PERRUCCI, G. (1978) *A República das Usinas*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- PRADO, H. (2010) Nova gestão pública para o desenvolvimento. In ERKENS, R. (Org.) *Nova gestão pública*. São Paulo, Instituto Friedrich Naumann, p. 17-26.
- ROLNIK, R. (2010) A crise financeira e hipotecária e o direito à moradia adequada. In IPEA. *Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas*. Brasília, IPEA, p. 337-363.
- SAMUELSON, P. e NORDHAUS, W. (1993) *Economia*. Lisboa, McGraw-Hill.
- SMITH, A. *A riqueza das nações*. (2003) Vol. 1. São Paulo, Martins Fontes. Título original: *The wealth of nations, 1776*.
- SMOLKA, M. e AMBORSKI, D. (2003) Recuperación de plusvalías para El desarrollo urbano: una comparación inter-americana. *Revista Eure* (Vol. XXIX, Nº 88), pp. 55-77, Santiago de Chile.
- VALOR ECONÔMICO (2011) *Negócios integrados. Indústrias de SUAPE aquecem a economia local*. Junho, 2011.