



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Blumenau - SC - Brasil

REESTRUTURAÇÃO CAPITALISTA E POLÍTICA URBANA: MÉTRICAS ECONÔMICAS NOS INSTRUMENTOS DE REGULAÇÃO DO DIREITO DE CONSTRUIR NO MUNICÍPIO EM SÃO PAULO

Joyce Reis Ferreira da Silva (Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da) - joycerfs@gmail.com
Doutoranda na área de Planejamento Urbano e Regional na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Trabalhou na São Paulo Urbanismo, Prefeitura de São Paulo de 2013 a 2021, tendo participado do processo de revisão do PDE, LPUOS, ge

XIX ENANPUR - Planejando o Urbano e o Regional - Organizando a Esperança

Sessão Temática 10 – Estado e planejamento em múltiplas escalas

Título: Reestruturação capitalista e política urbana: métricas econômicas nos instrumentos de regulação do direito de construir no município de São Paulo

Resumo

São inúmeros os autores e trabalhos que discorrem sobre o papel do Estado no processo de estruturação e reestruturação capitalista. Desde teóricos como Harvey (1986, 2005), Aalbers (2016), a pesquisadores como Marques (2017), Royer (2009, 2016) e Rufino (2016), buscam demonstrar os aspectos legais, institucionais e econômicos ocorridos no âmbito da atuação pública em resposta (ou como parte) do modelo de reprodução do capital.

A partir deste entendimento, o presente artigo pretende aviltar questões sobre as mudanças na política urbana paulistana diante do processo de reestruturação capitalista. Para isso, busca identificar a presença de métricas financeiras na formulação e definição de instrumentos urbanísticos paulistanos, principalmente aqueles ligados ao direito de construir.

Para isso, o texto estrutura-se em três partes. A primeira delas discorre sobre a produção do espaço urbano e legislação urbanística, compreendendo como os processos políticos e econômicos influenciam a proposição de instrumentos urbanísticos. Em seguida, detalha a presença de métricas econômicas nas formas de atuação do Estado. Por fim, traz reflexões necessárias sobre incidência do processo de financeirização da produção imobiliária nos instrumentos de regulação do direito de construir, em especial aqueles que dizem respeito à renda imobiliária, componentes de estruturação de empreendimentos e à dimensão temporal da produção imobiliária e da legislação.

A reflexão parte desde as primeiras proposições de operações urbanas situadas no contexto de início do neoliberalismo, passando pelas disputas inerentes a aprovação do PDE 2002 no início do processo de centralização do capital. Por fim, culmina na exposição da ampla oferta de benefícios e exigências estabelecidas pelo Plano Diretor Estratégico de 2014, que utilizam métricas econômicas (tais como taxa interna de retorno e regra da oferta e demanda) na formulação de instrumentos como a outorga onerosa do direito de construir e projetos de intervenção urbana.

Embora possam ser consideradas como inovações no modo de propor instrumentos urbanísticos, o texto busca discorrer sobre algumas dimensões do atual modo produtivo, dentre elas a sofisticação de cálculos financeiros, intensificação dos processos de extração de renda imobiliária, aspectos da definição dos produtos imobiliários e temporalidades ditadas em função das estratégias de financiamento dos empreendimentos. Deste modo, entende-se que a complexidade do atual modo produtivo impõe uma condição de difícil acompanhamento por parte da captura da mais valia inicialmente proposta pelos instrumentos com origem no solo criado, e em alguns casos, pelo contrário, pode acentuar as desigualdades sociais e territoriais existentes.

1. Produção do espaço urbano, atuação do Estado e legislação urbana

São inúmeros os exemplos desde o início do século XX da relação entre conjuntura econômica-política-social e a proposição de políticas urbanas. Desde a virada do século XIX e XX com as proposições de intervenções públicas para dar suporte a modernização das cidades e edição de códigos de obras e postura mediante a instauração do regime republicano; passando pela produção rentista em meados da década de 20 com os primeiros exemplares de verticalização do solo nos principais centros urbanos; já estava claro como a legislação urbana respondia ao avanço dos processos produtivos, mantendo muitas vezes padrões estabelecidos pela elite dominante (proprietária do capital produtivo) frente aos conflitos sociais inerentes ao processo de crescimento das cidades (MANCUSO, 1980 apud SILVA, 2014).

Outros exemplos demonstram como a agenda industrializante dos anos 30 buscou exercer o controle sobre a produção privada rentista e a centralizar a formulação e decisão sobre a legislação urbana, impondo também um novo padrão de urbanização e alterando o papel da moradia para a classe trabalhadora. Mesmo sendo os primeiros exemplares de legislação urbanística totalitária, caracterizavam-se por normativos bastante desiguais em seu tratamento - demasiadamente detalhado em termos de parâmetros urbanísticos e de incomodidade em áreas mais valorizadas e genérico em áreas menos valorizadas¹. Já a partir dos anos 50, mediante do excedente da produção industrial, da exportação agrícola, de políticas de controle de aluguéis e expansão do crédito, surgem novas formas de produção imobiliária através dos incorporadores imobiliários, modificando a antiga produção rentista em benefício da produção de imóveis para a venda. (ROSSETO, 2002) O surgimento deste agente modifica as relações capitalistas na produção do espaço, a partir da extração da maior lucratividade possível por empreendimento e implicará na intrínseca relação entre a capacidade produtiva do lote e capacidade de valorização em função da localização. Segundo Topalov, o Estado é quem fornece as primeiras formas de capital de circulação para a promoção de habitações sociais, bem como a criação de empréstimos para garantir o financiamento privado: *"chamar-se-á capital de incorporação o capital imobiliário de circulação que permite a rápida conversão do capital industrial de construção da forma mercadoria para a forma habitação, ao longo do período de produção"*. (TOPALOV, 1974, apud RUFINO, 2016, p.32)

Da mesma maneira que o Estado esteve ligado a estruturação econômica da constituição deste novo modelo produtivo, teve também que modificar seu modo de legislar o desenvolvimento urbano, através da viabilização do aumento da escala de produção, regulação da área a ser construída e dimensão das unidades. (LEITE, 2006 apud SILVA, 2014). Tem-se neste período o aumento da verticalização, sobretudo de edifícios residenciais, localizados nos principais bairros burgueses do início do século. Ou seja, localizações já valorizadas, comportavam agora a mudança tipológica relacionada ao novo modo de produção, propiciada pela edição de legislações que permitiram maior adensamento construtivo, ampliação do gabarito e aumento do número de unidades habitacionais por edifício. Isto ocorreu, pois eram localizações já ocupadas por classes de renda com capacidade financeira para pagamento do novo produto moradia verticalizado.

Deste modo, as primeiras proposições de instrumento de controle de uso e ocupação do solo, tais como o zoneamento, serviram para atender ao contexto político e econômico de crescimento das cidades, controle necessário em função das mazelas da industrialização, bem como as demandas pela definição da capacidade produtiva dos imóveis para viabilização da incorporação imobiliária. A partir das décadas de 60 e 70, o contexto produtivo passou a contar com a utilização do FGTS para viabilizar a promoção e ampliação do desenvolvimento imobiliário (SOMECK, 1994, p.36), em um momento político de ditadura militar, que buscava demonstrar apogeu de desenvolvimento urbano, a partir de ideais de progresso e avanço produtivo. (SOMECK, 1994) A respeito da política habitacional do BNH, Royer (2009) demonstra a estruturação do sistema de financiamento, através do detalhamento das ações promovidas pelo Estado para viabilizar esta produção, como o impulso necessário para viabilização do sistema, tanto pela magnitude (com arrecadação volumosa de 8% das remunerações dos empregados - FGTS), quanto pela liquidez necessária (necessidade de famílias com capacidade financeira para pagamento). Este modelo

¹ Segundo Feldman (2005), a legislação passa a responder a reorganização produtiva do período, buscando incorporar princípios da racionalidade, funcionalidade e flexibilidade, próprios da industrialização (e seu constante desenvolvimento), para atender a técnicas modernas de construção, cuja expressividade ocorre sobretudo com a introdução do pensamento modernista.

garantiu desempenho quantitativo surpreendente do Banco Nacional de Habitação² (BNH), ao promover uma política habitacional para famílias média e média baixa renda e fomento a indústria da construção civil. Neste período também ocorre a institucionalização da incorporação imobiliária com a Lei 4.591/1964, simultaneamente a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH). (RIBEIRO, 1991 p.281 apud RUFINO, 2016, p.36)

A intensificação da verticalização nos principais centros urbanos do sul e sudeste, sobretudo em São Paulo motiva a formulação dos primeiros instrumentos ordinários³ de regulação urbanística e também o debate sobre o chamado solo criado, como veremos a seguir. Com relação aos instrumentos ordinários, podemos citar a promulgação do primeiro Plano Diretor e primeira Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo para a totalidade da cidade de São Paulo (Lei 7.688/71 e Lei 7.805/72). No entanto, embora valessem para a cidade como um todo, ambas as leis ainda trataram de regular precisamente bairros residenciais a serem protegidos e ampliar expansão imobiliária em centralidades já existentes ou novas frentes ao longo de aberturas viárias propostas⁴, o que acirrou a desigualdade social e promoveu a valorização artificial de terrenos (NOBRE, 2019, p. 110).

Quanto aos instrumentos do solo criado, os princípios de sua definição estabeleciam o entendimento que, embora a propriedade seja um direito individual, o direito ao adensamento construtivo (em função da infraestrutura existente) deve responder a interesses coletivos e à função social da propriedade. Por isso dentre seus objetivos, está a promoção da justa distribuição de benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização e a recuperação dos investimentos públicos diante da valorização dos imóveis urbanos.

Deste modo, é possível identificar como os instrumentos urbanísticos em questão situavam-se mediante intensificação da produção imobiliária do período, propiciada também pelas demais ações públicas (estruturação do financiamento urbano e realização de obras públicas) e privadas (investimento de capital de circulação⁵). Diante desta conjuntura, a proposição foi estabelecer contrapartidas⁶ no processo de produção da cidade como forma de equilibrar as desigualdades de produção em função das desigualdades sociais e territoriais. Do ponto de vista legal, desde a década de 70 até início dos anos 2000, a utilização de instrumentos ordinários (tais como as leis de zoneamento), foi amplamente difundida por todo o território brasileiro (SILVA, 2014, p.49), enquanto a proposição de instrumentos ligados ao solo criado, ocorreu somente em alguns municípios que tentaram inovar seu marco regulatório urbano municipal e que possuíam relativa dinâmica econômica.

O cenário se modifica na década de 80, com a extinção do BNH e migração da operação do FGTS para Caixa Econômica Federal, que culminou nos primeiros anos sem que houvesse contratações e liberações para produção e financiamento habitacional. (ROYER, 2009) Os reflexos desta mudança econômica e institucional também permaneceram durante o início da década de 90, mesmo diante de medidas de estabilização econômica, devido a alta taxa de juros, motivo pelo qual direcionava o capital e investimentos a outros segmentos, tais como títulos da dívida pública.

Diante da crise e dificuldade de financiamento do setor imobiliário, e por pressão de agentes do segmento, a partir da metade da década de 90, o governo federal promove as primeiras formas de reestruturação do setor, com a criação dos Fundos de Investimentos Imobiliários (FII), Carteiras Hipotecárias, criação do programa Carta de Crédito Individual⁷, criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), responsável pela organização da política de crédito imobiliário. Todas estas medidas permitiram a entrada de fluxo de capital internacional, possibilitado também pela livre negociação (inclusive em mercado secundário) entre agentes privados para financiamento de empreendimentos imobiliários.

2 Criado em 1964.

3 Na definição de regramentos que valem para o município como um todo.

4 Nobre, 2016 cita o contexto da década de 70, que teve inúmeras obras de infraestrutura urbana (abertura de avenidas, pontes, elevados, início da rede metroviária, promovidas pelo prefeito Paulo Maluf, cuja paradigma da utilização do automóvel e da necessidade de aberturas viárias foi incorporado ao Plano Diretor de 1971. (NOBRE, 2019, p. 102)

5 "Desde a década de 1970, diversos estudos procuraram relacionar as mudanças estruturais do capitalismo contemporâneo com a ampliação da circulação do capital e sua realização no espaço." (RUFINO, 2016, p. 44)

6 incorporando inclusive métricas da produtividade econômica de empreendimentos imobiliários, que serão tratadas mais adiante.

7 Base para lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) mais adiante, em 2008.

Com relação aos avanços no campo do direito, é preciso pontuar a aprovação da Constituição Federal (CF) de 1988, cujo debate à época culminou na incorporação de direitos sociais e difusos⁸ como responsabilidade do Estado⁹. A estrutura federativa designou parte das responsabilidades à esfera municipal, delegando a ela a competência de regulação do uso do solo. Apesar desta designação, neste período não houve regulação explícita quanto ao regramento a ser seguido, deixando cada município responsável pela aplicação do disposto nos artigos 182 e 183 da CF de 1988, no que se refere a política urbana.

Do ponto de vista da legislação urbanística e do solo criado, a estagnação produtiva e recessão econômica ensejou as primeiras experiências concretas de captura da mais valia urbana¹⁰, como as Operações Urbanas Anhangabaú em 1991, Faria Lima e Água Branca em 1995, Centro em 1997, cujo conceitos debatidos desde meados da década de 80, propunham parcerias com a iniciativa privada para realização de um conjunto de intervenções coordenadas pelo poder público, viabilizando execução obras viárias, de infraestrutura, remoção de favelas, construção de parques, etc. Longe de alcançar os princípios de redistribuição da mais valia e justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização da utilização do direito de construir, conforme debatido na gênese do solo criado, as operações urbanas deste período caracterizaram-se por significativas arrecadações, porém com concentração de investimentos em áreas já valorizadas da cidade, aumentando as desigualdades socioespaciais existentes.

Uma hipótese a ser revelada ao longo da trajetória de pesquisa, é que em contextos de ampliação dos recursos disponíveis para financiamento habitacional, a legislação urbanística passa a operar (ou designar instrumentos) sobre a totalidade da cidade como visto na década de 70; porém em momentos de retração econômica como a década de 90, são necessários mecanismos que permitam extrair a mais valia de localizações já consolidadas e valorizadas, permitindo sobrevalorização da terra e da produção imobiliária. Ao passo que estes processos vão acontecendo, os instrumentos urbanísticos vão se complexificando e intensificando, conforme as exigências do mercado e necessidade de resposta por mecanismos “inovadores”, constituindo deste modo, um processo em espiral mediante a complexificação das proposições. Veremos outras situações mais adiante na descrição de outras formas de utilização do solo criado.

A década de 2000 passou a contar com inúmeras mudanças institucionais, regulatórias e econômicas que permitiram ampliar a liquidez necessária para funcionamento do novo modelo de financiamento estabelecido pelo SFI. Desde novos instrumentos financeiros que viabilizaram a produção imobiliária, tais como Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI), Letra de Crédito Imobiliário (LCI) e Cédula de Crédito Imobiliário (CCI), até mudanças institucionais no Sistema Brasileiro de Poupança e Crédito (SBPE) e ao FGTS (as quais promoveram a liquidez de tais títulos), e também mudanças jurídicas tais como a Lei de Patrimônio de Afetação (Lei 10.931/04), que estabeleceram inovações tais como a alienação fiduciária e contribuíram para a segurança jurídica necessária aos negócios imobiliários. (RUFINO, 2016, p. 51-53)

O sucesso deste modelo ganhou expressividade a partir da possibilidade de abertura de capital na bolsa de valores, que permitiu a captação de recursos no mercado financeiro (inclusive internacional), ampliando a atuação de empresas do setor, bem como o surgimento de novas empresas que passaram a investir no segmento imobiliário. (SHIMBO, 2010, apud RUFINO, 2016) Ainda assim, a importância de utilização do fundo público, por meio do SBPE e FGTS, permitiu ao setor obter desempenho significativo a partir do financiamento imobiliário, elevando a produção imobiliária do período a patamares de 5 a 10 vezes maiores do que início da década. (ROYER, 2009, apud RUFINO, 2018, p.55-57)

⁸ Os direitos coletivos estão previstos no artigo 6º da Constituição Federal.

⁹ Debate no campo do direito (LOPES, 1994, SOUZA FILHO, 1999, MICELLI, 1999) avalia a dificuldade em incorporar direitos sociais e difusos a partir da manutenção de instrumentos individuais (instituídos com base no Direito Moderno). (LOPES, 1994, p.131) Apesar de terem sido conquistados direitos sociais na Constituição Federal, vivemos diante de um corpo jurídico que pensa da maneira dogmática do século XIX (com base em direitos individuais), e em uma sociedade, que é baseada no modelo social de mercado e vislumbra o modelo jurídico por meio de relações interpessoais. Por outro lado, o Estado também mantém a mesma estrutura (do Direito Moderno) para promover, julgar e compor os direitos sociais do século XXI. Segundo MICELI (1999), a inclusão dos direitos sociais e difusos resultou em um tipo de “estrangulamento” das políticas, não do ponto de vista da formulação, mas do ponto da implementação.

¹⁰ Cujos ensaios têm origem anterior, desde a década de 60, articulado ao avanço das relações capitalistas do setor.

Em meio aos avanços do neoliberalismo, do ponto de vista da legislação urbanística, no início dos anos 2000 tem-se a consolidação da proposição do solo criado no Estatuto da Cidade (EC) - Lei Federal 10.257/2001, bem como exigências de participação popular nos processos decisórios da política urbana. É válido lembrar que o texto legal demorou diversos anos até ser aprovado, pois já era previsto desde a Constituição de 1988. Tal fato é importante, pois a desigualdade social acirrou-se muito durante a década de 70 e 80, e impôs novas dificuldades à atuação pública no fornecimento de melhores condições de vida às famílias de maior vulnerabilidade social. Como visto anteriormente, a estagnação econômica dos anos 80 e 90 também conferiu maior dificuldade orçamentária aos municípios brasileiros, restringindo investimentos em infraestrutura urbana, diante dos gastos públicos de serviços básicos (educação, saúde, limpeza, etc).

Deste modo, a introdução de novos mecanismos e instrumentos no EC pretendia responder a pressão social das últimas décadas, por meio de novas formas de financiamento do desenvolvimento urbano, bem como impor novos modelos de gestão pública, por meio da participação social. No entanto, vimos que a conjuntura econômica já era outra neste período, com o início do processo de financeirização da produção imobiliária. Por um lado, podemos identificar que há um descompasso temporal entre as diretrizes para elaboração da legislação urbana, com previsão de arrecadação da contrapartida frente ao processo de produção da cidade (postergada na aprovação do EC), e os demais instrumentos necessários a estruturação do sistema financeiro, tal como vimos, que foram aprovados conforme necessidade de estruturação do setor. Por outro lado, é possível identificar as disputas inerentes ao processo de aprovação do EC, a partir da inclusão de temas e instrumentos urbanísticos¹¹ no próprio texto legal e que não faziam parte das propostas originais do movimento de reforma urbana.

Ainda nesta primeira década do milênio é possível identificar o início do processo de centralização do capital, visto que a abertura de capital na bolsa permitiu maior concorrência entre agentes, tornando o processo menos dependente de instituições bancárias, reorganizando os ciclos de valorização dos capitais que antes estavam mais pulverizados; fomentando a multiplicidade de formas jurídicas, através da absorção de uma empresa pela outra, associação ou fusão de empresas. (LECIONI, 2014) Complexificou-se o entendimento dos agentes envolvidos, bem como dos produtos lançados (surgimento de novos produtos, tais como *built to suit*, ou voltados ao segmento de aluguel residencial) e novas frentes imobiliárias (tanto na metrópole, quanto em localizações privilegiadas por todo o Brasil). A velocidade e volume que estes recursos conferiram à produção imobiliária, modificaram por completo a produção das cidades, que passam a responder às métricas de resultados econômicos inerentes ao modelo dos negócios financeiros.

Para atender a esta nova conjuntura, há aumento da proposição de modelos de legislação, programas sociais e políticas que muitas vezes buscam assumir prerrogativas de atuação do Estado, como veremos em exemplos mais adiante. São tentativas de direcionamento da função do Estado mediante disputas em função da reorganização das forças produtivas.

A respeito desta relação, Harvey (1996, 2005) estabelece a correlação entre as proposições urbanísticas e formas de promoção da terra como ativo financeiro. O autor demonstra como este processo foi se constituindo internamente ao Estado, mudando seu modo de atuação, partindo de princípios administrativos para uma lógica empreendedora (HARVEY, 2005), na qual a tomada de decisão pública apresenta-se muitas vezes ligada a abertura de frentes de expansão imobiliária.

Por outro lado, estudos do europeu Manuel Aalbers (2016) remetem a correlação entre agentes privados e Estado, e desenvolvem o conceito da desregulamentação regulada ("*regulated deregulation*", tradução própria). Segundo o autor é inerente ao modelo neoliberal contemporâneo, embora ocorra a pressão para liberdade de qualquer controle estatal para atuação dos agentes produtores, a necessidade de regulação do mercado em si, para que ele consiga operar sobre a mesma lógica. Trata-se do afastamento do Estado com papel regulador, para uma maior apropriação da regulação com a própria linguagem e métrica do mercado. Mais do que criar regras, as exigências demandam a possibilidade de criação de arranjos nos quais o agente produtor que tiver capital político capaz de interferir sobre a definição das

¹¹ Tais como as Operações Urbanas Consorciadas; ou ao protelar a definição da função social da propriedade mais uma vez aos planos diretores municipais, entre outras.

regras, se beneficiará no jogo da “livre” competição de mercado. Neste sentido, se estabelecem arenas de disputas nos quais o próprio Estado faz parte. (AALBERS, 2016)

Em outra vertente de análise, autores brasileiros no campo da ciência política como Eduardo Marques (2017) expõe a existência de um capitalismo regulatório diante do porte e gastos mais significativos que o liberalismo pressupõe entre privados. O autor propõe por meio da chave de pesquisa sobre os “conjuntos complexos de organizações estatais e não estatais, conectadas por redes” (Stoker, 1998^a, apud MARQUES, 2017, p. 11), seria possível revelar a reorganização do governo no sentido de tornar permeáveis, interdependentes e, por vezes, dúbias as fronteiras entre os setores público e privado. Como exemplo, aborda a formulação e desenho das Parcerias Público Privadas e a proposição de Projetos Urbanos.

São inúmeros os exemplos na última década da proposição de Parcerias Público Privadas, Concessões, Programas Sociais (tais como Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV), e até mesmo promoção de políticas públicas (Concessão Urbanística, Manifestação de interesse Privado, Projetos de Intervenção Urbana por iniciativa privada, etc). Segundo Pereira (2018), há uma “intensificação da regulação e regulamentação estatal, que dá corpo ao desvio das políticas públicas universais para sua particularização empresarial. Estado e mercado agindo simultaneamente na cidade e fora dela, além de/no urbano para promover interesses econômicos privados”. (PEREIRA, 2018, p. 233-234)

Deste modo, procuramos expor como o Estado respondeu por meio da proposição de políticas (atreladas ao urbano) às mudanças econômicas e políticas ao longo do processo de urbanização brasileira. Desde exemplos do início do século XX, passando pela proposição das primeiras leis de zoneamento, estruturação de sistemas de financiamento (SFH) e regulação para viabilizar novas formas de financiamento (SFI), vimos brevemente a adaptação da legislação urbanística para que responder ao modelo de produção vigente, e em alguns casos, operando com a linguagem utilizada pelos agentes produtores ou exigindo realizar diretamente as contrapartidas dos direitos sociais exigidas.

A seguir serão desenvolvidos aspectos ligados a percepção destas mudanças na formulação e gestão de instrumentos urbanísticos ligados ao solo criado, buscando identificar agentes, práticas dos agentes, influência das finanças nos modelos propostos, escalas e tipologias de atuação de acordo com a diversidade de fontes de financiamento e alavancadas pelos instrumentos urbanísticos. Buscaremos também expor como a atual lógica de produção, intensifica cada vez mais o processo de extração da renda da terra, bem como acentua a realização do valor de troca, através da construção de produtos e localizações, impondo uma condição de difícil acompanhamento por parte da captura da mais valia proposta pelos instrumentos de solo criado, e em alguns casos, pelo contrário, exacerbando as desigualdades sociais e territoriais.

2. Presença de métricas econômicas nas formas de atuação do Estado: aspectos ligados a legislação urbanística

O debate sobre financeirização da produção urbana (AALBERS, 2016, etc) e a o debate sobre a conversão de terra como ativo (HARVEY, 2006) teve expressividade no debate urbanos nos últimos anos. Também vimos que ambos os autores se debruçam sobre o papel do Estado neste processo. Por outro lado, a ciência política vem buscando compreender o papel que determinados atores, arranjos institucionais tem neste processo (MARQUES, 2017). Outra vertente deste campo, revela a importância da substituição de atores tradicionais tais como elites locais públicas e privadas. (LE GALES, 1995 apud BARDET, COULONDRE, SHIMBO, 2020)

Do ponto de vista específico sobre o papel do Estado frente aos processos de estruturação econômica, Bruno e Caffé (2017) revelam as modificações nas formas institucionais públicas, que se constituem como partes intrínsecas a implantação dos modelos econômicos de cada período histórico. A partir de um panorama desde o século XIX, expõe a taxonomia do Estado à época, a garantia de direitos privados e segurança pública; discorrem sobre a formação do Estado de Bem Estar Social como necessário ao processo de acumulação industrial e que pressupunha forte controle nacional sobre as finanças

privadas¹². Avançam para a crise do modelo fordista, a partir de 1973, que causou erosão na base de arrecadação fiscal pública, e culminou na aproximação com o capital bancário-financeiro. Os autores chegam à contemporaneidade afirmando tratar-se de um processo de “financeirização forçada”, haja vista que *“a rentabilidade real de referência não é mais definida de acordo com as necessidades das atividades produtivas e sim sob critérios e exigências de detentores de capitais de curto prazo, em sua maior parte, especulativos e avessos aos riscos das imobilizações necessárias ao desenvolvimento brasileiro”*¹³. (BRUNO e CAFFE, 2017) A contribuição dos autores no entendimento das formas de organização do Estado, pode auxiliar no entendimento da incidência na legislação urbanística frente aos novos modelos de reprodução capitalista.

Com relação a atualidade, Royer (2009) demonstra as relações entre o FGTS e os títulos creditícios de base imobiliária, que impõe uma lógica de valorização e de retorno do investimento, sem que exista necessariamente foco em uma política pública de habitação e desenvolvimento urbano. A autora expõe como o Estado não é responsável somente em fornecer a fonte de crédito, mas também é agente operador deste sistema.

Os autores anteriormente mencionados, fazem a correlação entre Estado e estruturação capitalista em nível nacional e internacional, buscando demonstrar as mudanças institucionais, organizacionais, de normativos, também exemplificando através de casos de política específicas¹⁴.

A partir desta análise mais estrutural e buscando trazer elementos para aferir a hipótese inicial, este artigo pretende aviltar questões diante do processo de centralização do capital em relação as mudanças nos instrumentos urbanísticos, em especial em nível municipal. Neste sentido, é preciso analisar os aspectos mais estruturais do processo capitalista com as questões conjunturais existentes no processo de formulação e implementação dos instrumentos urbanísticos. Para isso, são lançadas perguntas tais como: Quais as formas de proposição da legislação urbanística para lidar com este tipo de produção? Quais linguagens e métricas adotam frente aos modelos estabelecidos? Como avanço das perguntas lançadas e diante de novos modelos de abordagem metodológica¹⁵, temos a intenção de aferir como os agentes públicos incorporam ou transformam cálculos financeiros da lógica imobiliária em formas de atuação pública, e o que isso significa para a financeirização das cidades e da política urbana.

2.1 Presença de métricas econômicas em instrumentos urbanísticos que utilizam solo criado

Ao retomar o objeto de estudo em questão (instrumentos urbanísticos que utilizam solo criado) é possível identificar que desde sua origem, já estava incorporado um modelo com atuação ligada à produção privada, por meio da qual se buscava aferir a valorização imobiliária e tentar distribuir os ônus e benefícios do processo de urbanização. A estratégia previa viabilizar fontes adicionais de financiamento público necessário ao desenvolvimento urbano, por meio da arrecadação de contrapartida calculada em função da localização e quantidade de metros quadrados a serem construídos nos empreendimentos imobiliários.

Vimos que as primeiras experiências precedentes ao Estatuto da Cidade já revelaram o atrelamento entre promoção de infraestrutura e produção imobiliária na mesma localização, tais como as primeiras operações urbanas. Conforme Nobre (2019) o sucesso de arrecadação de algumas destas proposições esteve ligado às áreas de interesse do mercado (no caso da Faria Lima e Água Branca), corroborando com

¹² *“À época fordista, as finanças estavam a serviço do desenvolvimento socioeconômico, coordenadas e reguladas pelos Estados nacionais.”* (Bruno e Caffé, 2017)

¹³ *“Na atualidade, servem (as finanças), prioritariamente, aos interesses privados dos grandes bancos, detentores de capital especulativo e de curto prazo e das principais praças financeiras internacionais.”* (Bruno e Caffé, 2017)

¹⁴ No caso de Bruno e Caffé (2017) a política econômica brasileira; no caso de Royer (2009), a política habitacional no âmbito federal a partir da década de 90.

¹⁵ Bardet, Coulondre, Shimbo (2020) expõem uma estratégia de pesquisa dentro das estruturas privadas de atuação do imobiliário, buscando aferir como os agentes envolvidos nas várias escalas mantêm ou renovam modelos de cálculos frente a nova configuração de reprodução do capital. Rufino (2019) buscou compreender o papel de um novo agente, tal como a Associação Brasileira de Incorporadoras (ABRAINCO), diante das novas articulações políticas e interesses das principais incorporadoras que atuam no mercado brasileiro. Trata-se de novas abordagens necessárias ao entendimento da complexidade dos agentes de produção do urbano.

a possibilidade de extração da renda imobiliária, conforme necessidade do modelo de negócio do mercado imobiliário.

Se analisarmos o processo de formulação da OODC como regramento ordinário a partir de 2002 na cidade de São Paulo¹⁶, veremos a complexificação adquirida a partir da utilização de fatores de redução em função das tipologias e usos, bem como variação do coeficiente de aproveitamento (CA) básico entre 1 e 2 para a promoção de empreendimentos residenciais (tal como a regra de Adiron¹⁷). Surgiam assim, as primeiras formas de aplicação de fatores redutores politicamente negociados, em favor da promoção da atuação de determinados agentes produtores e que implicaram nos resultados insatisfatórios de captura da mais valia produzida.

O desempenho da utilização da OODC de 2002 a 2014¹⁸ revela que sua (in)capacidade de indução no território ou mesmo de promoção de tipologias, dialoga com o contexto econômico no qual o mercado estava inserido, devido ao número de empreendimentos imobiliários principalmente os residenciais¹⁹ de médio e alto padrão em localizações já privilegiadas. Estudos²⁰ demonstram como a incidência de CA básicos diferenciados representou apenas 10% da possibilidade de arrecadação da área total licenciada no período de sua vigência. Segundo Nobre (2015), *"de 2002 a 2014 foram arrecadados 1,6 bilhões de reais, correspondendo a uma área adicional de 5,2 milhões de metros quadrados, um consumo 7,9 milhões de metros quadrados de terreno, numa média de valor de R\$ 316,63 por metro quadrado adicional (SMDU, 2014)"*.

Por outro lado, incentivos previstos para promoção de habitação de interesse social (HIS) no município de São Paulo não tiveram desempenho significativo nesta primeira década, haja vista tratar-se de um produto específico, com lógica financeira própria (em função de um valor da unidade fixo, público-alvo específico, fluxo de caixa diferenciado). Nesta avaliação, é preciso considerar aspectos ligados à dinâmica metropolitana de atuação do mercado imobiliário formal, visto que houve aumento significativo da produção imobiliária voltada principalmente para classes de renda mais baixas em municípios da borda metropolitana, resultando na inserção de novas regiões nas dinâmicas imobiliárias formais²¹. (SIGOLO, 2014)

A conjuntura a partir dos anos 2010 começa a modificar este cenário, ampliando significativamente a quantidade de imóveis lançados, e que demonstram fragilidades na implementação da OODC tal como estabelecido pelo PDE de 2002 e LPUOS de 2004. Por um lado, amplia-se a produção de imóveis residenciais para média e alta renda, por outro lado, surge a demanda para produção de HIS possibilitada pela promulgação do Programa Minha Casa Minha Vida.

Os resultados desta conjuntura de intensa produção e de estruturação econômica das empresas do segmento vão demandar um posicionamento para o novo Plano Diretor da cidade de São Paulo (2014). Embora o instrumento tenha avançado ao atrelar o uso da OODC às estratégias territoriais de desenvolvimento urbano e ao cumprimento às finalidades públicas estabelecidas em lei (percentuais para HIS e mobilidade), as intenções almejadas frente as disputas ocorridas conferiram uma complexidade de incidência de descontos, benefícios, incentivos, mediante produtos imobiliários a serem produzidos, que dificulta apropriação e gestão de atendimento das desejadas contrapartidas sociais estabelecidas. De alguma forma, várias das estratégias debatidas, acabaram utilizando métricas econômicas como forma de garantir e viabilizar a produção privada.

Como exemplo, podemos mencionar as estratégias de desenvolvimento urbano a partir da definição dos Eixos de Estruturação e da Transformação Urbana (EETU) e Macroáreas²², se apoiaram fortemente na aplicação de fatores redutores da contrapartida urbanística sobre a aplicação da OODC como meio de

¹⁶ Lei do Plano Diretor (PDE) 13.430/02 e Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) 13.885/04

¹⁷ Possibilidade de majoração de CA básico de 1 para 2, conforme redução da taxa de ocupação do empreendimento.

¹⁸ Período de vigência do PDE de 2002 e LPUOS de 2004.

¹⁹ Vimos como a estruturação dos SFI, mas também o FGTS e SBPE contribuíram para o financiamento destas tipologias. 20 NOBRE, E. 2015; FURTADO, ACOSTA, MALERONKA, 2014, entre outros.

²¹ A autora expõe um forte papel do Estado, através de gestões municipais em torno do imperativo de crescimento econômico, entraram em disputa pelos parâmetros urbanísticos capazes de recepcionar tal produção.

²² Grandes perímetros que partem do reconhecimento de padrões morfológicos e possuem objetivos específicos de desenvolvimento e aplicação de instrumentos urbanísticos próprios.

induzi-las. Em geral são três naturezas para conferir benefícios em OODC: ou pela definição de área não computável²³, ou pelo desconto na contrapartida a ser paga²⁴, ou pela possibilidade de acréscimo de coeficiente de aproveitamento máximo²⁵. Ou seja, todas estas, métricas ligadas a replicabilidade do solo.

A respeito da OODC, foi estabelecida uma relação entre a fórmula de cálculo e sua incidência territorial, de forma direcionar o adensamento ao longo dos corredores de transporte coletivo de média e alta capacidade (os EETU). Para isso, a inovação foi estabelecer na fórmula de cálculo, a razão entre área de terreno e área construída pretendida, de modo a tornar o valor a ser pago regressivo, conforme maior aquisição de área adicional de construção (indutor na utilização de maiores coeficientes de aproveitamento adicionais)²⁶.

Na tentativa de capturar as variações da dinâmica econômica sobre o preço da terra e do metro quadrado construído, foi utilizada como base de cálculo o valor de Cadastro de Valor de Terreno, cuja base é o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), e não mais a Planta Genérica de Valores (PGV)²⁷, cujo valor base é o valor venal, base do IPTU, que reconhecidamente é defasado em relação ao real valor imobiliário.

Importante ressaltar que a forma de cálculo de cada um destes benefícios ofertados pelo PDE, baseou-se em métricas - tais como da Taxa Interna de Retorno (TIR) utilizada nos cálculos de viabilidade dos empreendimentos imobiliários - calculadas durante o processo de elaboração do marco regulatório pela equipe técnica do poder público responsável pela elaboração do projeto de lei do PDE. Esta lógica, traduziu a capacidade máxima de pagamento da OODC dentro da viabilidade econômica do empreendimento, sendo considerada como um componente de custo²⁸, além de utilizar o valor geral de vendas (VGV) como a capacidade de arrecadação das unidades a serem produzidas. Este princípio de cálculo pressupõe a existência de oferta e demanda, a partir da qual é estabelecido o valor médio de venda na região, e que foi utilizado nos cálculos da TIR para definir o valor máximo a ser pago pela OODC.

Ao definir uma maior capacidade produtiva nestes territórios, bem como o valor de contrapartida a ser pago, diferenciado no território municipal, acirra-se também o processo de valorização da terra, haja vista este ser componente fundamental, juntamente com a localização, no preço de um imóvel. Mais adiante, abordaremos esta questão como ponto de reflexão.

Além da própria OODC (e suas regras ao longo do EETU), o conjunto estabelecido no marco regulatório paulistano, fornece uma ampla oferta de possibilidade de utilização do direito de construir, seja por CEPAC nas operações urbanas vigentes, seja na expectativa de aprovação dos Projetos de Intervenção Urbana (PIU), seja nos descontos para produção de habitação de Interesse Social (HIS), seja nos fatores sociais (Fs) por uso e tipologia, seja pela Transferência do Direito de Construir (TDC), entre outros.

Desta forma, amplia-se a capacidade de atuação do mercado em diversas localizações e para viabilizar diferentes produtos. Tem-se desde intensificação do processo de extração da renda imobiliária em localizações já privilegiadas, tais como nas operações urbanas e PIUs, até possibilidade de expansão da produção por todo território municipal para promoção de HIS, haja vista existência de fontes de financiamento e disponibilidade de terra (inclusive utilizando as ZEIS para esta produção, mas que nem sempre atende as necessidades habitacionais que devem ser alvo de política pública).

Se analisarmos quem são os agentes necessários para viabilizar tais modalidades previstas (OUs, PIUs, HIS, etc.), e quem são os responsáveis para cumprimento da suposta finalidade pública, veremos que,

²³ A área computável é utilizada no cálculo do coeficiente de aproveitamento.

²⁴ Desconto no valor a ser pago como contrapartida.

²⁵ Ampliação dos coeficientes máximos, permitindo maior edificabilidade por parte do agente produtor.

²⁶ Os primeiros estudos da produção imobiliárias ocorrida nos EETU começam a demonstrar uma forte concentração em áreas tradicionais de interesse do mercado imobiliário (quadrante sudoeste), cujos valor da terra tende a ser maior, assim como o valor de venda das unidades, e onde o processo de replicabilidade do solo é necessário para garantir as taxas de retorno necessárias aos empreendimentos. Trata-se de elementos estimulam o processo de centralização do capital, visto a atração de empresas que possuem alta capacidade financeira para investimento e produção nestas localizações.

²⁷ cuja previsão era atualização anual a partir de edição de Decreto Municipal, dispositivo este que levou mais de 6 anos para ser atualizado pela primeira vez (Decreto Municipal 59.166, de 30 de dezembro de 2019), por conta de pressões do mercado imobiliário.

²⁸ De acordo com agentes do mercado, utiliza-se uma média de até 5% a ser pago para pagamento da OODC nos custos do empreendimento.

com exceção das formas de arrecadação direta, onde o poder público é o responsável posteriormente pela execução dos resultados previstos²⁹, as demais modalidades possuem prevalência da atuação do mercado privado como o agente diretamente envolvido na execução dos resultados públicos previstos. Aqui nos referimos a promoção de tipologias (HIS, empreendimentos no EETU com uso misto com fachada ativa nos eixos, etc.). Isso significa um novo modelo que designa ao privado a realização de contrapartidas supostamente públicas.

Importante advertir que ao delegar ao agente privado a realização do objetivo, embora o poder público retire de si a execução de tal política pública, é sua responsabilidade controlar e monitorar se o benefício concedido está logrando o resultado esperado. Sendo assim, é preciso ressaltar que não é somente a definição em marco legal que gera os resultados, mas o conjunto de disciplinas específicas, instrumentos de gestão do benefício, indicadores de monitoramento que irão demonstrar a efetividade desta escolha.

Após promulgação do PDE e sua implementação, outros mecanismos ainda mais inovadores por meio de sua regulamentação também já são desenhados. Aqui nos referimos aos PIU que superam a lógica de cálculo da TIR, e utilizam métricas de fluxo de caixa para definir as contrapartidas necessárias para realização das intervenções previstas – tal como o PIU Vila Leopoldina. Assim como avanços nas métricas dos cálculos para promoção de HIS no PIU Setor Central, que para escorar a viabilidade econômica desta produção, designa uma contrapartida a ser paga para o próprio agente privado por meio de uma OODC futura a ser utilizada em outro empreendimento. Ou o PIU Arco Tietê que iniciou sua formulação a partir de uma MIP (Manifestação de Interesse Privado) para desenhar as estratégias econômicas, jurídicas e urbanísticas que sustentariam o projeto. Novas formas de equacionar os negócios imobiliários com suposto interesse público.

O investimento em inovações administrativas e arranjos institucionais, também ocorreu para operar estes modelos. Com relação aos PIUs, estruturas administrativas foram designadas para propor as novas formas de cálculo, desde a criação uma gerência de estudos econômicos dentro da São Paulo Urbanismo, até a criação da SP Negócios, responsável por identificar e articular setores econômicos com entes públicos e privados, nacionais ou estrangeiros, para a promoção de oportunidades de negócios³⁰. Por outro lado, a atualização anual do Quadro 14 conforme previsto pelo PDE, necessário a atualização do valor da OODC, não foi realizada durante 6 anos de vigência do PDE, sendo feita somente em 2020. Alterações institucionais também foram realizadas com relação a política de isenção de pagamento de OODC para empreendimento de habitação de interesse social (EHIS). De forma a garantir maior agilidade na análise de pedidos de alvará de edificação e execução desta tipologia, houve um amplo investimento pela administração municipal junto à Secretaria de Licenciamento, com a criação de um departamento específico para a finalidade, contando com um amplo quadro de servidores municipais, desenvolvimento de sistema de gerenciamento e controle, investimento na elaboração de normativos específicos e constantemente atualizados (decretos e portarias) referentes aos processos de aprovação de empreendimentos e emissão dos alvarás. Contraditoriamente, não houve estruturação para controle sobre a demanda a ser atendida nas unidades produzidas. Embora haja firmação de acordo entre agente produtor e prefeitura, o único decreto que trata do tema foi revogado em 2018. A ausência deste controle fragiliza a efetividade da política proposta embora haja um expressivo aumento da produção de unidades de HIS conforme relatórios de SEL. Como exemplo da importância desta ausência de controle, foi instaurada ação pública no âmbito do Ministério Público Estadual, que visa aferir se a produção de EHIS está sendo viabilizada para a classe de renda a que se destina. Deste modo, é possível verificar as diferenças institucionais na promulgação, estruturação e desempenho de mecanismo e instrumentos ligados tanto a uma mesma política (no caso da habitacional, por exemplo), quanto as diferentes políticas que compõe o PDE.

²⁹ Assim como os percentuais do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) para promoção de HIS e investimentos em mobilidade (transporte coletivo e melhoria para pedestres), e nos casos das parcerias público privadas nos PIU na MEM, que em alguns casos o poder público é responsável por realizar as intervenções previstas após arrecadação.

³⁰ Proposições desde a edição de MIP (Manifestação de Interesse Privado), até atuação em frentes tais como a operacionalização da venda de ativos públicos municipais

Neste sentido, entendemos que os resultados da produção desejada pelo marco regulatório necessitam ser avaliados frente a concessão dos benefícios concedidos, bem como as alterações nas estruturas administrativas, institucionais e normativas para implementação de tais dispositivos. No presente artigo, não nos propusemos a trazer sistematização de dados da produção imobiliária do período e também detalhes das alterações institucionais, por conta do recorte temático e tempo de pesquisa. Mas os dados a serem estudados podem revelar contradições inerentes ao próprio modelo proposto.

3. Dimensões do processo de financeirização da produção imobiliária e os instrumentos de regulação do direito de construir

Além de prospectar as mudanças advindas na atuação do Estado no processo de financeirização da economia brasileira, buscando aferir as alterações nos instrumentos urbanísticos ligados ao direito de construir, buscaremos expor algumas reflexões elucidadas ao longo do texto, e em diálogo com o conteúdo abordado sobre o estudo do modelo de financeirização da produção imobiliária e seu impacto sobre os instrumentos de planejamento urbano.

Buscaremos transcorrer sobre os aspectos de valorização da terra e renda imobiliária, bem como na definição de produtos imobiliários atrelados à lógica de produção em detrimento às necessidades habitacionais, e por fim a dimensão temporal imposta pela produção financeirizada ao território urbano.

3.1 Renda imobiliária x captura da mais valia por instrumentos urbanísticos

Vimos que as mudanças econômicas e políticas no processo de produção e reprodução do capital impuseram um novo modelo de organização do setor imobiliário. Conforme Jaramillo (1982) expõe, dependendo da forma de produção, há mudanças na forma de extração de renda, circulação do capital, trabalho direto, controle de produção, controle econômico e que conseqüentemente modificam a intensidade, volume, tipologia da produção, apresentando resultados diferenciados na cidade. Neste sentido, estamos nos referindo as mudanças diante do modo atual dominante de produção imobiliária pela iniciativa privada, através da presença do capital financeiro (seja por meio da utilização de fundos de investimentos, seja pela abertura de capital em bolsa) e que implicará também em métricas mais sofisticadas.

Sabemos que o produto imobiliário tem particularidade por depender da terra para se realizar. Sabemos que a terra não advém de um processo produtivo comum, o que faz com que seu preço não possua a mesma lógica que de outras mercadorias.

“O imóvel construído tem, portanto, no preço de venda um componente sem referência na produção, que é o terreno, precisamente, a propriedade da terra. (...) Estes são parâmetros que não tem a ver com a produção, com a construção do imóvel em si mesmo, mas que acabam interferindo no preço final de venda do imóvel tornando o preço do imóvel construído, independente do seu preço médio de produção”. (LENCIONI, 2014)

O termo “renda imobiliária” (PEREIRA, 1984) coloca em evidência a dimensão espacial, intrínseca à renda proveniente da propriedade imobiliária. Segundo o autor *“a renda imobiliária provém do caráter de monopólio de privatização do espaço que, pela necessidade de se pagar o acesso à localização, torna possível a formação de um preço de mercado imobiliário que sobe até os limites permitidos pelas condições de pagamento na disputa pela utilização do espaço, independentemente da forma de produção do edifício”*. (PEREIRA, 1998, apud PEREIRA, Org., 2019).

Neste sentido, a centralidade da produção está na capacidade de gerar rentabilidade. Trata-se, portanto, do esgotamento de um padrão periférico, que pressupunha um processo de urbanização característico do modelo de desenvolvimento industrial, e cuja extração da mais valia ocorria também pela exploração do trabalho. Na atualidade, a extração da renda é questão central, portanto o debate não é sobre as condições em si de reprodução, mas da capacidade de gerar formas de extração desta renda. Neste

sentido, segundo LENCIONI (2014), a terra tem papel central por ser uma mercadoria que permite essa extração, pela particularidade de sua produção conforme falado inicialmente.

Neste debate, é preciso considerar também a especificidade territorial do objeto de estudo, tal como São Paulo, haja vista as metrópoles (principalmente as latino-americanas) serem as localizações que revelam maior capacidade de extração da renda da terra, mesmo possuindo extremas condições de desigualdade (desde áreas muito ricas até lugares mais desprovidos de infraestrutura). (PEREIRA, 2018)

Por este motivo, é preciso avaliar que ao definir instrumentos que permitem a exacerbação da replicabilidade do solo e conseqüentemente da renda imobiliária, a ideia de indução do desenvolvimento urbano, talvez esteja acirrando a desigualdade social por permitir uma valorização financeira exacerbada, que dificilmente será captura por mecanismo como o solo criado. O debate a ser feito não é sobre o adensamento ao longo das linhas de transporte e infraestrutura existente e projetada, mas sim sobre o espaço que será gerado a partir disso, e que permitirá a extração da renda imobiliária pelos agentes operadores e ampliação das necessidades habitacionais. As conseqüências da sobrevalorização da terra devem ser medidas como resultado da política pública.

3.2 Componentes da estruturação econômica de empreendimentos

Vimos o aumento na complexidade dos agentes diante do processo de financeirização da produção imobiliária, ao substituir ou alterar agentes produtores tradicionais e impondo competitividade no ramo da indústria imobiliária através da necessidade de estruturação de negócios a partir da composição de fontes de investimentos. Neste cenário, há necessidade de diferenciar tipos de empresas, de acordo com estratégias econômicas para obtenção de recursos (via fundos de investimentos, e/ou abertura de capital em bolsa, e/ou emissão de debêntures, etc), pois estas vão definir os modelos de atuação no território, necessidade ou não de banco de terras, tipologia de produtos imobiliários, certificações do empreendimento, público alvo, etc.

Sobre este tema, Rufino demonstra que o movimento de empresas que optam por utilizar instrumentos de financeirização, tais como fundos de investimentos e certificados de recebíveis imobiliários, possibilitam a conversão de ativos de baixa liquidez em títulos imobiliários de grande liquidez (Botelho, 2005 apud Rufino, 2016, p. 64). Tal fato faz o fundo se tornar o próprio proprietário do empreendimento e incorporar a renda imobiliária e ganhos da incorporação (diferente de um agente de crédito que somente iria obter os juros em função do montante envolvido).

"Os custos e complexidade da realização deste tipo de operação financeira fazem com que sua utilização se torne viável apenas para empreendimentos que resultem em grandes volumes financeiros. Por estas condições, a securitização de recebíveis imobiliários foi utilizada pelas grandes incorporadoras do Sudeste, que puderam ampliar ainda mais seus volumes de produção. (...) Embora estes mecanismos determinem diferentes dinâmicas da reestruturação dos agentes do setor imobiliário, tendem a estar relacionados a tipos de empreendimentos semelhantes – residências de alto padrão, edifícios corporativos e centros comerciais para classes mais abastadas, que permitem mais condições de rentabilidade aos investidores financeiros." (RUFINO, 2016, p. 66)

Estudos sobre o tema demonstram como mudanças nas regulamentações dos fundos geram também mudanças nos produtos imobiliários. Como exemplo, tem-se a revogação da Resolução nº 3347/2006 do CMN, que dispunha de normas para utilização do SBPE e da aprovação de resolução em 2010 que proibia a contratação de empreendimentos para locação. A conseqüência foi a alteração das tipologias *built to suit* (corporativos) para outras tipologias. (ROYER, 2016) A diversificação das formas de rentabilidade também confere a criação de novos produtos e desenho de negócios, tais como projetos urbanos, como é o caso do Porto Maravilha. *"Há uma injeção de recursos em investimentos que se caracterizam como rentáveis para o próprio Fundo, dinamizando um mercado imobiliário que abriria frentes de expansão em áreas da cidade que não seriam utilizadas sem um aporte de recursos públicos, como a área portuária do Rio de Janeiro." (ROYER, 2016, p.45)*

Neste sentido, *"além de constituir-se em uma disputa pela utilização de seus recursos, os investimentos nessas operações de mercado de base imobiliária impactam a produção do espaço construído, a escolha e o tipo dos*

empreendimentos, sua localização, tendendo a promover e consolidar frentes de expansão imobiliária nas cidades." (ROYER, 2016, p.47)

A reflexão a ser feita trata da base para cálculo padrão utilizada pelos instrumentos de solo criado (tanto na OODC, quanto nas contrapartidas de alguns PIU, tais como Arco Pinheiros, por exemplo) que, em geral, utiliza a relação entre oferta e demanda de consumo de metros quadrados na região e também o método da taxa interna de retorno (TIR) esperada pelos empreendimentos, para definir o valor limite de OODC a ser pago. A partir daí, são calibrados os fatores de planejamento e social, de modo a equilibrar as distorções em função dos preços de terreno, valores estimados de metro quadrado de venda, etc.

Como vimos, a lógica de estruturação econômica do empreendimento depende de componentes tais como normativos de financiamento, índices do mercado financeiro, tipos de fontes de financiamento, para definir os produtos imobiliários a serem incorporados, além do que somente a regra de oferta e demanda³¹. Neste sentido, é necessário realizar o debate e reflexão teórica, para compreender se é possível utilizar métricas econômicas, tais como a oferta e demanda, para definir valores e balizar formas de planejamento do território através dos instrumentos urbanísticos. Talvez cada vez mais (sendo otimista), as possíveis formas de calibrar os instrumentos urbanísticos (mesmo sendo inovadores e tecnicamente embasados) não acompanhem a complexidade e dinâmica dos atuais modos de produção imobiliária. Sem essa compreensão, a suposta contrapartida a ser captura³² sempre ficará também aquém em relação a valorização e mais valia obtida no processo de produção das cidades, acabando por gerar outras dimensões e problemas que os planejadores muitas vezes não dimensionaram em seus cálculos iniciais.

É preciso considerar que o aumento da circulação de capital, bem como a diversificação de acesso a fontes de recursos, promove a elevação no preço que terá consequências diretas sobre o público-alvo caracterizado como demanda. Neste sentido, a suposta solução, tal como garantir a produção para atender as diversas classes, como é no PMCV, na verdade pode também ampliar o problema, pois a elevação dos preços, desacompanhada (ou descolada) de aumentos da capacidade salarial, impede o acesso a uma nova parcela de famílias pela incapacidade de financiamento.

Em termos das necessidades habitacionais, há um amplo espectro de produtos imobiliários necessários a atender os diferentes perfis de famílias, a questão é o quanto da política pública é investida em estratégias que gerem resultados que minimizem as desigualdades sócio territoriais. Seria necessário dimensionar se a arrecadação prevista pelos instrumentos tais como OODC são capazes de investir o suficiente considerando não só o déficit habitacional, mas também este impacto na elevação dos preços. Obviamente podemos pensar que existem outros instrumentos que poderiam ser utilizados para tal finalidade, mas a partir do momento que essas métricas econômicas são utilizadas, seria necessário então trabalhar com outras dimensões das modelagens econômicas para lidar com este impacto.

Ainda com relação a definição de produtos, vale ressaltar também cada vez mais a exploração do valor de troca em detrimento do valor de uso, em função de estratégias comerciais e simbólicas, que buscam imprimir a determinadas tipologias e modelos de morar, investir e se relacionar com a cidade. Desde exemplos clássicos como Alphaville, passando pelos condomínios clube, até exemplos atuais de estúdios, buscam criar estratégias de renda imobiliária e sucesso de vendas. É preciso avaliar de que forma algumas das proposições do marco regulatório de São Paulo, tais como os empreendimentos com fachada ativa, fruição pública, localizados nos EETU, aproximando moradia do trabalho, foram absorvidos por estratégias comerciais que ampliam a venda destes imóveis em áreas bem valorizadas como Pinheiros, Vila Madalena, Vila Mariana, mais do que como real ganho para a cidade.

Deste modo, tanto os diversos componentes de estruturação dos negócios imobiliários, quanto a elevação dos preços imobiliários e também a novas formas de propriedade imobiliária, requerem avaliações nem

31 Por exemplo, um indicador utilizado pelo mercado para medição do sucesso e viabilidade de empreendimentos, é o índice de velocidade de vendas. Tal métrica precisa ser avaliada pelos estudiosos do urbano e formuladores de políticas públicas. É necessário problematizar as formas de medir o sucesso de vendas, visto que cada vez mais a demanda se define menos pela necessidade real de bens e mais pela apropriação de interesses financeiros.

32 Considerando este, como princípio original do solo criado.

sempre mensuráveis financeiramente, mas que implicam diretamente na política pública urbana³³ e na realidade das cidades.

3.3. Dimensão temporal da produção imobiliária e da legislação urbanística

Como vimos anteriormente, tanto a magnitude, quanto a velocidade da atuação do mercado imobiliário atual impõe a compreensão de uma nova racionalidade produtiva. Conforme afirma Lencioni (2015), *"a finalidade principal é a produção do imóvel em si, mirando seu valor de mercado. O feito principal é a troca, a realização da mercadoria, sobrepondo-se ao intuito do uso. Compreende-se, assim, a expansão do setor imobiliário e a amplificação do crédito para financiar a comercialização e a própria produção."* Estudos atuais já procuram elucidar a quem esta produção está atendendo, haja vista modelos de comercialização que muitas vezes objetivam a atração de investidores, formas de aluguéis temporários, estoque de unidades de empresas, para além do que a simples intenção de compra por famílias que compõe o quadro das necessidades habitacionais. Alguns autores tratam do tema como um processo de desabsolutização da propriedade, que permite a multiplicação de formas de propriedade imobiliária tanto pela produção, quanto pela forma condomínio. (CHESNAIS et all 2003, apud PEREIRA, 2005)

Segundo Aglietta (1988, apud LENCIONI, 2015), o processo de domínio financeiro trata de um regime de acumulação patrimonial, no qual o processo de valorização do capital se faz acompanhar do processo de capitalização. Este, parte da forma fictícia de valorização, pois se dá fora do processo de produção. (LENCIONI, 2015)

O mesmo autor ainda, afirma ser um processo de regime de acumulação patrimonial, por possuir uma intenção de rendimento (direito à renda), tanto imobiliária, como monetária. *"A especulação, vale lembrar, se projeta no futuro antevendo o quanto pode render a propriedade de um imóvel, de uma ação ou de um título da dívida pública, dentre a propriedade de tantos papéis e expedientes, apostando nas oscilações do mercado e na maximização dos rendimentos."* (LENCIONI, 2015)

Chesnais (2005) considera que se trata de *"reconstituição de uma massa de capitais procurando se valorizar fora da produção, como capital de empréstimos e de aplicação financeira, tem por origem o esgotamento progressivo das normas de consumo e a baixa rentabilidade dos investimentos industriais (fato visível nas estatísticas)".* (CHESNAIS, 2005, p. 38 apud LENCIONI, 2015)

Neste sentido, fica claro como a lógica financeira acelera o processo de produção. E como o endividamento é forte motivador da produção imobiliária. Não se trata mais da realização de um investimento, mas sim da garantia de permanência do fluxo de investimentos. Talvez possa ser considerada uma nova forma de rentismo.

Como exemplo, podemos citar os CRI, que ao serem lançados em um empreendimento com unidades já vendidas pela própria incorporadora, esta já recebe o capital envolvido de volta para financiar outros empreendimentos. E assim subsequentemente. Ou também as empresas que abriram capital em bolsa e que ampliaram significativamente a capacidade de investimento³⁴ (RUFINO, 2016, p. 69), implicando no aumento da capacidade produtiva e velocidade de lançamento e produção, muito além do que a própria necessidade do produto em si.

"As mudanças do setor com abertura de capital refletem num forte movimento de expansão da produção, como resposta à necessidade de projeção dos resultados sempre crescentes para seus acionistas. A grande expansão da produção imobiliária destas empresas foi garantida, segundo o próprio vocabulário do setor, pelas estratégias de "diversificação dos segmentos" e "expansão territorial"." (RUFINO, 2016, p. 72)

Do ponto de vista do segmento de econômico, objeto de estudo de vários pesquisadores do urbano na segunda década de 2000 por conta do lançamento do PMCMV, é perceptível o volume e intensidade de produção do setor em função da disponibilidade de crédito, e que implicam em inovações quanto a

33 Formulação, implementação e avaliação.

34 Tendo portanto, que alterar sua estrutura de gestão sistemas, processos produtivos e rotinas de administração para responder as ações precificadas continuamente no mercado de capitais.

racionalização da produção e padronização dos empreendimentos imobiliários³⁵. A estratégia para garantir velocidade e viabilidade de produção foi a diversificação territorial, através da compra de terrenos baratos, distribuído por todo país. A este respeito, Lencioni (2014) demonstra que neste caso, a existência de um bom estoque de terrenos era um elemento importante para garantir a competitividade no mercado” (LENCIONI, 2014, p. 44)

Do ponto de vista da legislação, a produção do segmento econômico é que vai impulsionar a utilização de benefícios de descontos para promoção de HIS e utilização de terrenos em ZEIS. Neste contexto, não é de se estranhar que houve inclusive demanda pela utilização dos benefícios de HIS e demarcação de ZEIS de vazios pelas próprias empresas que operam no segmento. Ou no caso dos demais benefícios ofertados pelo PDE (incentivo nos EETUs, por exemplo), é notório como a produção se ampliou em bairros já consolidados, principalmente no quadrante sudoeste. Neste sentido, há de ponderar se mediante as métricas utilizadas houve uma perspectiva de viabilização dos instrumentos a partir de sua adequação ao mercado para obter os resultados de uma política pública ou pela necessidade do capital em se reproduzir. Ou seriam ambos: aproveitar a necessidade de reprodução do capital para extrair as contrapartidas imaginadas nas origens do instrumento?

Fato é que embora os instrumentos ligados ao solo criado sempre foram dependentes da produção imobiliária formal para garantir resultados, o atual processo de reestruturação produtiva impõe novas dimensões que as políticas do urbano devem considerar.

4. Considerações finais

A trajetória recuperada desde o início do século XX até a atualidade, no que diz respeito à estruturação do capital e sua relação com as definições econômicas e políticas revela como cada vez mais o espaço é estratégico para a própria reprodução do capital. Neste sentido, o estudo da legislação urbanística pode revelar mediações, respostas e meios utilizados pelo capital para conseguir operar e assegurar condições privilegiadas para valorização do capital investido, no caso em questão na produção imobiliária.

A demonstração da utilização de mecanismos advindos do solo criado, permitem expor diretamente como métricas econômicas são cada vez mais presentes dentre os formuladores de políticas públicas, bem como impactam na estrutura institucional necessária à sua operação. Foi demonstrado que são escolhas de partido e de modos de gestão para viabilizar a produção em questão.

A multiplicidade de formas de manejo do direito de construir na atualidade, vem a responder a sofisticação de cálculos financeiros e a intensificação do papel da renda imobiliária inerente ao modelo financeiro da produção imobiliária, fornecendo diversas opções de acordo com as estratégias de financiamento e lógica produtiva das empresas do setor imobiliário. Neste sentido, é preciso avaliar se os resultados esperados pelos objetivos do solo criado, tendem cada vez mais a se tornarem mínimos frente a capacidade de extração de renda imobiliária e necessidade constante de investimentos, ou as vezes, são operados pelos próprios agentes produtores para justificar respectiva modalidade de produção (como no caso da produção de habitação de interesse social). Por outro lado, impactos tais como a sobrevalorização dos imóveis, fruto de uma conjuntura de fatores, dentre eles, a própria legislação urbanística, não são considerados nos atuais instrumentos de política urbana e impactam significativamente o acesso a moradia das famílias, principalmente as de baixa renda.

Da mesma forma, a tentativa de incidência sobre o produto imobiliário por parte da legislação urbanística, não consegue considerar a multiplicidade de formas de estruturação econômica de empreendimentos, o que faz crer que a legislação, mesmo tentado inovar em sua formulação, sempre vai ficar a reboque dos processos produtivos ou ser utilizada para dar vazão as necessidades de produção de determinados segmentos produtivos (as vezes específicos de determinadas regiões e que não dialogam com outras formas de produção que ocorrem na cidade). Embora possa parecer uma inovação utilizar métricas como a taxa interna de retorno e fundamentos da oferta e demanda no cálculo da OODC, vimos algumas das diversas outras estratégias do mercado, tais como, velocidade de venda de unidades, cálculos em função

³⁵ Aqui cabe mencionar a reflexão sobre a definição do produto, feita no item anterior.

do fluxo financeiro da produção, definição de produtos em função das formas e fontes de financiamento, índices de desempenho para acionistas. Tal complexidade imprime dinâmicas muito mais intensas do que a capacidade de formulação e implementação de normativos urbanísticos, que necessitam de processo de elaboração participativos e pactuação política para se efetivarem.

Estas e outras reflexões são essenciais ao debate da produção do espaço urbano, sobretudo frente a intensidade que a lógica financeira impõe às cidades. Neste processo, as vezes a captura da mais valia urbana pode ser confundida como sucesso mediante obtenção de volumosos recursos ou expressiva quantidade de unidades habitacionais, em detrimento a processos de intensificação das desigualdades sociais e ampliação do caos urbano já tão premente nas principais metrópoles brasileiras.

Referências bibliográficas

AALBERS, M. B. Regulated deregulation. In: S. Springer, K. Birch and J. MacLeavy (Eds) *The Handbook of Neoliberalism*, 549-559. Routledge, London. 2016.

BARDET, F., COULONDRE, A., & SHIMBO, L. (2020). Financial natives: Real estate developers at work. *Competition & Change*, 24(3-4), 203-224. <https://doi.org/10.1177/1024529420920234>

BONDUKI, N. *Origens da habitação social no Brasil: Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. Estação Liberdade, São Paulo; 4ª edição, 2004

BRUNO, Miguel; CAFFE, Ricardo. Estado e financeirização no Brasil: interdependências macroeconômicas e limites estruturais ao desenvolvimento. *Econ. soc.*, Campinas , v. 26,n. spe, p. 1025-1062, dez. 2017. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182017000401025&lng=pt&nrm=iso>. Acessos em 20 jan. 2021. <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2017v26n4art8>.

CHESNAIS, F. (org.) *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configurações, consequências*. São Paulo: Boitempo, 2005.

FELDMAN, S. *Planejamento e zoneamento*. São Paulo, 1947-1972. São Paulo, Edusp, 2005.

FURTADO, F.; ACOSTA, C. & MALERONKA, C.. "Gestão Municipal do Solo Urbano no Brasil e na Colômbia: aprendizados cruzados a partir de experiências com instrumentos de intervenção urbana similares," *LARES lares_2014_961-1200-1-rv*, Latin American Real Estate Society (LARES), 2014.

HARVEY, D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Espaço & debates*, n. 39, p. 48-64, 1996.

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

LENCIONI, Sandra. Reestruturação imobiliária: uma análise dos processos de concentração e centralização do capital no setor imobiliário. *EURE (Santiago)* [online]. 2014, vol.40, n.120 pp.29-47. Disponível em: <https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612014000200002&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0250-7161. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612014000200002>.

LENCIONI, Sandra. *Metrópole e sua lógica capitalista atual face ao regime de acumulação patrimonial*. *Mercator (Fortaleza)*, v. 14, n. SPE, p. 149-158, 2015.

LOPES, José R.L. *Direito Subjetivo e Direitos Sociais*. In FARIA, José Eduardo. *Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça*. Cap 6 p.113-143. São Paulo, Malheiros, 1994.

LEME, M. C. S. (coord.) *Urbanismo no Braisl 1895-1965*. São pUalo. Studio Nobel, 1999.

MARQUES, E. Em busca de um objeto esquecido: A política e as políticas do urbano no Brasil. *Rev. bras. Ci. Soc.*[online]. 2017, vol.32, n.95. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092017000300506&lng=en&nrm=iso>. Acessado em 31 Jan. 2021 <http://dx.doi.org/10.17666/329509/2017>.

MICELI, Sérgio (org.) O que ler na ciência social brasileira (1970-1995), ANPOCS. São Paulo: Editora Sumaré, 1999

NOBRE, E. A. C.. Do Solo Criado à Outorga Onerosa do Direito de Construir: a experiência do Município de São Paulo na aplicação de instrumentos de recuperação de valorização fundiária. Anais XVI ENANPUR, Belo Horizonte, 2015.

NOBRE, E. A. C. Do plano diretor às operações urbanas consorciadas: a ascensão do discurso neoliberal e dos grandes projetos urbanos no planejamento paulistano. São Paulo, Annablume, 2019.

PEREIRA, P. C. X. (Org.). Imediato, global e total na produção do espaço: a financeirização da cidade de São Paulo no século XXI. 1. ed. São Paulo: FAUUSP, 2018. 240p.

PEREIRA, P. C. X. (Org.). Terra à vista: reabilitando a questão da renda na produção do espaço. São Paulo: FAUUSP, 2019. 228p.

ROLNIK, R. A Cidade e a Lei: legislação, política urbana e territórios na cidade. Ed.3 São Paulo, Studio Nobel, 2003.

ROYER, Luciana de Oliveira. Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas. 2009. Tese (Doutorado em Habitat) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. doi:10.11606/T.16.2009.tde-19032010-114007. Acesso em: 2021-01-31.

ROYER, Luciana de Oliveira. O FGTS e o mercado de títulos de base imobiliária: relações e tendências. Cadernos MetrÓpole, v. 18, n. 35, p. 33-52, 2016.

ROSSETO, R., Produção imobiliária e tipologias residenciais modernas: São Paulo - 1945/1964. Tese de Doutorado, FAUUSP, São Paulo, 2002

RUFINO, M. B. Incorporação da MetrÓpole. Transformações na Produção Imobiliária e do Espaço na Fortaleza do Século XXI. Editora São Paulo: Annablume, 2016.

SÍGOLO, L. M. O boom imobiliário na metrÓpole paulistana: o avanço do mercado formal sobre a periferia e a nova cartografia da segregação socioespacial. Tese Doutorado, FAUUSP, 2014.

SILVA, J. R. F. Zoneamento e forma urbana: ausências e demandas na regulação do uso e ocupação do solo. 2014. Dissertação de Mestrado, FAUUSP, 2014. doi:10.11606/D.16.2014.tde-30062014-114611.

SOMECK, N. A cidade vertical e o urbanismo modernizador. São Paulo 1920-1939. Tese de Doutorado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. Os Direitos Invisíveis. In: Maria Célia Paoli; Francisco de Oliveira. Org.). Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global. Petrópolis: Vozes, 1999, v. , p. 307-334.