

## Há algo de novo nos projetos urbanos?

Por uma renovação nos estudos críticos sobre a regulação e implementação dos processos de reestruturação urbana observados a partir do Estado

Nome do organizador/filiação institucional: Paula Freire Santoro/ Professora na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

Nome do organizador/filiação institucional: Laisa Eleonora Maróstica Stroher/Professora na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Univ. Federal do Rio de Janeiro

### RESUMO GERAL

É vasta a literatura que se debruça sobre o desenho das políticas, planos e projetos urbanos de trechos de cidades, bem como sobre sua tradução em regulação urbana, por meio do estudo dos instrumentos urbanísticos.

A crítica aos projetos urbanos foi intensa, desde os anos 1990, em torno do conceito de “grandes projetos urbanos”, e sua disseminação promoveu leituras macro sobre eles como parte da reestruturação neoliberal da economia, em várias críticas apoiadas na ideia de urbanismo neoliberal, que não aprofundou as nuances das diferentes propostas, das formas do Estado atuar, além da não compreensão das permeabilidades e encaixes abertos pelo Estado para o diálogo com diferentes atores, não apenas com o mercado imobiliário financeirizado. Esta sessão parte da observação que os governos locais não são meros receptores passivos de transformações estruturais ocorridas em outras escalas, como a global, mas cumprem papel ativo diante deste processo e, por estarem em frequente diálogo com diferentes atores, assumem um papel que não é neutro na escolha e na mobilização de instrumentos.

Esta sessão livre pretende discutir se há algo de novo - ou o que permanece e não se alterou - nas propostas e nos estudos sobre esses processos de transformação de trechos de cidade, com foco na regulação e nos diferentes atores que mobilizam esses instrumentos na metrópole de São Paulo. Para isso, traz alguns elementos como fio condutor deste debate.

Um elemento para o debate está na hipótese que há uma maior complexificação e profusão de instrumentos para a transformação urbana (Stroher, 2021), além da possibilidade de serem compostos em uma *matrioska* de planos (Gueresi, 2021). Parece estar havendo uma intensificação da produção de novas regulações, não diminuindo a regulação, mas re-regulando, sobre-regulando (Aalbers, 2017; Rolnik et al., 2018). Nos últimos anos, diversos grupos de pesquisa colocaram propostas de diferentes cidades em diálogo, mostrando que, na replicação do modelo das operações urbanas, houve uma crescente complexificação - que incluiu a penetração de diferentes lógicas, economias e regulação -; diferentes escalonamentos - mostrando-se multiescalar -, lidas como espécies de “operação urbana 2.0” (Stroher, 2019; Klink, Barcellos, 2017). Estas partiram das propostas que inicialmente davam maior protagonismo às

empreiteiras, apoiadas na produção de grandes obras de infraestruturas, em direção a um modelo pautado pela performatividade e técnicas de valoração financeira, apoiadas na capitalização e “assetização”, como o da Operação Urbana Porto Maravilha, experiência embrionária no Rio de Janeiro, implementada “às avessas”, com recursos paraestatais, do FGTS (Stroher, Dias, 2019; Pereira, 2015).

Outro deles está na hipótese que o processo de formulação de projetos urbanos não está mais apoiado na produção de grandes obras de infraestrutura, mas, sobretudo, na disposição, uso ou concessão de bens públicos, como terra, direitos de construir, equipamentos, serviços e recursos públicos (D’Almeida, 2019). Essa alteração está relacionada com a reorganização dos atores envolvidos na produção do urbano, especialmente empreiteiras após Operação Lava Jato, mas também com a crescente entrada de agentes imobiliários financeirizados, trazendo as lógicas e narrativas associadas à financeirização para uma transformação nos produtos urbanos e no mercado formal e informal. E os imóveis e serviços públicos passam a ser lidos como ativos que podem (e devem, na opinião do poder público) ser concedidos. Ou futuros imóveis públicos, e a possibilidade de desapropriar, é o que atrai o privado para fazer parcerias com o poder público. Ao mesmo tempo, perdem força as narrativas em torno do interesse do mercado imobiliário em incentivos urbanísticos (como melhor uso ou maior aproveitamento), aspecto que agora parece se associar a outros.

Outra hipótese consiste no crescente uso de instrumentos que, além de possibilitarem a rentabilidade obtida através da produção de novas infraestruturas (pontes, túneis etc.) ou edificações (estimuladas por parâmetros de uso e ocupação mais generosos, permissivos ou flexíveis), apoiam-se na exploração do uso e ocupação do território no tempo, através de concessões e parcerias público-privadas (PPPs) cujos serviços urbanos serão prestados e remunerados por mais de um par de décadas. Acompanha essa alteração uma agenda crescente de políticas habitacionais que incorporam a ideia de “serviços habitacionais” - prestados no modelo de PPPs Habitacionais - e políticas de aluguel (e não apenas da compra da moradia) que, associadas com PPPs, estruturam formas de rentabilidade com a gestão dos aluguéis, incorporando senhorios corporativos e plataformas digitais, entre outros.

Outra vertente - fruto da crítica às operações urbanas excludentes, produtoras de infraestrutura urbana principalmente rodoviarista, mas também de permeabilidades que desenharam uma agenda dos movimentos de moradia - se deu na mobilização destas transformações urbanas na agenda das políticas habitacionais inclusivas. A crescente incorporação, ao menos na regulação, da necessária provisão de moradia de interesse social, envolve adaptações que são reproduzidas em instrumentos como os projetos de intervenção urbana. Servem para legitimar ou justificar as intervenções urbanas, mas sua gestão ou implementação não garante que as habitações sejam feitas. Estes estudos exigem produção acadêmica no campo das políticas públicas, que compreendem - para além da incorporação desta agenda - estudos sobre políticas do urbano que demonstram que, mais que um déficit de implementação (*implementation gap*) - discrepância entre objetivos e o que é realizado -, evidenciam-se “truques” de implementação (*implementation tricks*) - que

desviam a gestão da transformação do objetivo anunciado, tornando-o improvável ou não buscado (Dubois, 2019). Também são estudos que mostram que o Estado é permeável à agenda dos movimentos por moradia, não apenas ao mercado imobiliário financeirizado, e não é neutro na escolha sobre como incorporar esta agenda.

A incorporação dessa agenda também é lida por alguns estudiosos como um elemento que estimulou a fetichização do planejamento urbano, quando a regulação parece ter se tornado o objetivo em si e as conquistas passam a ser medidas pelo que se obteve de regulação – carimbar um % de recursos do fundo para habitação, marcar como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) – e não sobre o que se produziu em termos de intervenções urbanas de interesse público – quantas novas moradias foram produzidas, quantos parques etc.

Esses elementos sinalizam que a transformação urbana, que antes, em tese, deveria ser produzida por privados, não é possível de acontecer sem o apoio do poder público. Este inclusive criou mecanismos e procedimentos para o privado propor, como as manifestações de interesse privado (MIPs) de Projetos de Intervenção Urbana (PIUs), instrumentos utilizados por exemplo, por iniciativas de transformação mobilizadas por empresas que se reorganizaram ao criar braços imobiliários sobre antigas plantas industriais metropolitanas, como é o caso do PIU Vila Leopoldina - Villa Lobos, encampado pela Votorantim.

A presença do Estado é, portanto, central (Raco, 2013). O poder público constrói uma agenda institucional e regulatória baseada em diferentes formas de cooperação público-privada, desenhos complexos da regulação urbana (incentivos tributários e fiscais, redução de exigências de licenciamento) e disponibilização de ativos públicos (recursos financeiros de contraprestações de PPPs, concessões ou subsídios; imóveis e direitos de construir etc.) tidos como âncora das transformações (Santoro et al., 2018a; 2018b; Santoro e Ungaretti, 2021; Santoro e Nunes, 2018). Além disso, pessoal para regular e gerir essas operações, desenho de empresas públicas ou concessão da gestão de territórios a empresas privadas (Romeiro et al., 2018). É o que Harvey (1989) chamou de “empreendedorismo urbano” e outros autores, mais recentemente, chamam de “empreendedorismo financeirizado” (Loon et al., 2018), renovando os nexos entre Estado e capital.

## **TÍTULO PALESTRA 1: PROFUSÃO E COMPLEXIFICAÇÃO DOS GRANDES PROJETOS URBANOS: SÃO PAULO COMO MÁQUINA DE GERAR RENDA?**

Nome do palestrante/filiação institucional: Laisa Eleonora Maróstica Stroher/Professora na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Univ. Federal do Rio de Janeiro

Proponho uma reflexão sobre a complexificação da conjuntura do planejamento e financiamento urbano em curso nas metrópoles brasileiras, que se expressa por meio da profusão, diversificação, articulação e justaposição de instrumentos associados aos processos de empresariamento e financeirização urbana. São analisados mecanismos urbanísticos emergentes na cidade de São Paulo

destinados a promover grandes projetos urbanos (GPUs), por meio de Operações Urbanas, Projetos de Intervenção Urbana e mecanismos derivados de agendas de desestatização de bens e serviços públicos. A análise abrange uma leitura panorâmica da implementação dessas iniciativas em São Paulo. Em que medida há uma reestruturação que indique uma tendência de aplicação dessas experiências, e para reconfiguração do arranjo social dos GPUs? Há uma redefinição efetiva de papéis entre Estado e iniciativa privada, maior transescalaridade e novos atores na produção do espaço, incluindo aqueles ligados ao mercado de capitais? Busca-se ainda entender os variados meios pelos quais esses GPUs podem estar sendo utilizados como meios de gerar fluxos de rendimento em favor dos interesses rentistas e financeiros, com atenção ao papel dos bens públicos neste sentido.

## **TÍTULO DA PALESTRA 2: PRESENÇA E AUSÊNCIA DAS EMPREITEIRAS NA FORMULAÇÃO DOS GRANDES PROJETOS URBANOS**

Nome do palestrante/filiação institucional: Carolina Heldt D'almeida/ Professora da Escola da Cidade

As interrogações de pesquisa derivam da tese que analisou a passagem de um ciclo de Operações Urbanas Consorciadas em São Paulo, no contexto de maior participação das adesões privadas, para a generalização dos Projetos de Intervenção Urbana, após a política de desestatização municipal e regulamentação desse dispositivo que associa a legislação urbana ao marco regulatório das parcerias e concessões. A pesquisa apontou um processo de formulação de Grandes Projetos Urbanos não mais apoiado na produção de grandes obras de infraestrutura e sim sobretudo na concessão de bens públicos: terra, equipamentos, instrumentos, e o ensaio sucessivo de tornar o espaço urbano como objeto da concessão. Busca-se, no presente estudo, analisar o papel das empreiteiras de grandes obras públicas, sua presença e ausência após a crise do setor em 2016, refletida no padrão de relação com Estado, no processo de deslocamento de suas demandas e práticas para o interior da gestão pública municipal e para novos setores e agentes que ganham espaço na atuação do mercado de concessões, em atual expansão na produção do espaço urbano. As fontes de análise se assentam sobretudo em documentos oriundos dos setores públicos e privados atuantes na regulamentação dos grandes projetos urbanos em São Paulo.

## **TÍTULO DA PALESTRA 3: A CRESCENTE INCORPORAÇÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E CONCESSÕES EM SÃO PAULO**

Nome do palestrante/filiação institucional: Paula Freire Santoro/ professora na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

Este trabalho trará um estudo sobre a evolução da regulação das concessões e PPPs urbanas e habitacionais, analisando o desenho de um modelo estruturado inicialmente no Governo do Estado e, posteriormente, na Prefeitura de São Paulo. As políticas de habitação a preços acessíveis em todo o mundo foram utilizadas para mobilizar recursos públicos, incluindo terras, sob um modelo

financeiro altamente performativo que não pode fornecer moradia para quem precisa e vive em áreas precárias; e têm sido difundidos em todo o mundo como uma panaceia para resolver as necessidades de habitação. No entanto, o modelo PPP não foi escolhido ao acaso: a implementação de tais projetos resulta na demolição de moradias e na ameaça ou despejo de muitas famílias, em um processo simultâneo de renovação urbana e reposição populacional. O trabalho é crítico sobre a narrativa "retórica sobre PPPs" que é reforçada por uma miríade de frases de efeito como "não há alternativa". Esses empreendimentos habitacionais são exemplos de um processo maior de acumulação de capital, privatização de recursos públicos e abertura de novas fronteiras para o investimento de capital financeiro, onde a habitação é um ativo financeiro e político.

#### **TÍTULO DA PALESTRA 4: PRODUÇÃO HABITACIONAL E INSTRUMENTOS DE INTERVENÇÃO URBANA: OS TRUQUES DA IMPLEMENTAÇÃO DAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS EM SÃO PAULO**

Nome do palestrante/filiação institucional: Simone Gueresi/ doutoranda na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

O trabalho discute como mecanismos da implementação das operações urbanas consorciadas que contribuem para a (re)produção de necessidades habitacionais influenciam a regulação urbanística (e são influenciados por ela). As OUC têm sido objeto de ajustes regulatórios, com destaque para a incorporação de provisão de moradia de interesse social, adaptações que são reproduzidas em outros instrumentos, como os projetos de intervenção urbana. Unidades a serem construídas, percentual obrigatório de recursos, reserva de terras e de potencial construtivo para atendimento habitacional são dispositivos que têm servido para legitimar ou mesmo justificar as intervenções urbanas, mas não para que as habitações sejam feitas. Mais que um déficit de implementação (*implementation gap*) - discrepância entre objetivos e o que é realizado -, evidenciam-se "truques" de implementação (*implementation tricks*) - proclamação de objetivos cuja realização é conhecidamente improvável ou não é buscada. Pretende-se demonstrar que alterações e inovações regulatórias, ao mesmo tempo em que assumem objetivos relacionados à moradia social, incorporam os truques da não-realização ou criam artifícios para que ocorram.