ISSN: 1984-8781 - Anais XVIII ENANPUR 2019. Código verificador: **IRCyKOpUMi5Z** verificar autenticidade em: http://anpur.org.br/xviiienanpur/anais

Operações Urbanas Consorciadas 2.0: origem e performatividade de um modelo em constante adaptação

Autores:
Laisa Eleonora Marostica Stroher - UFABC - laisaeleonora@gmail.com
Nílcio Regueira Dias - UFABC - arq.nilcio@gmail.com

Resumo:

O artigo visa contribuir para a compreensão do processo de penetração das lógicas, narrativas e agentes financeiros no planejamento urbano, através do qual os bens comuns – terra, solo criado, redes de infraestrutura urbana, fundo público, base tributária – têm sido transformados em ativos financeiros. Por meio da análise das operações urbanas consorciadas (OUCs) paulistanas, da experiência do Rio de Janeiro (que denominamos OUC 2.0), e da recente tentativa de sua replicação em São Bernardo do Campo, Niterói, Belo Horizonte e Salvador, apresentamos a evolução das modelagens e dos agentes envolvidos no design, implementação e na sua disseminação. Apontamos uma complexificação e crescente multiescalaridade da coalizão que promove as OUCs, com o envolvimento de vários níveis de governo e um maior protagonismo das empreiteiras, em meio a uma progressiva colonização pela noção de governança corporativa e de instrumentos mediante os quais os bens comuns são tratados como ativos. Por fim, analisamos a performatividade do modelo de OUC 2.0, que ocorre independentemente dos resultados da experiência embrionária do Rio de Janeiro.

OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS 2.0:

Origem e perfomatividade de um modelo em constante adaptação[1]

INTRODUÇÃO

A evolução das modelagens e da estrutura de conflito das operações urbanas consorciadas (OUCs), a partir da transformação do arranjo de agentes envolvidos no seu *design* e implementação é o objeto da pesquisa, que tem seus resultados parciais apresentados aqui.

Abordamos desde as primeiras experiências paulistanas, passando pela experiência do Rio de Janeiro (cujo modelo chamamos de OUCs 2.0), até a recente tentativa de profusão dela para São Bernardo do Campo, Niterói, Belo Horizonte e Salvador.

Este artigo faz parte de uma agenda de pesquisa coletiva que busca entender o processo de penetração das lógicas, narrativas e agentes financeiros no planejamento urbano, através do qual os bens comuns – a terra, o solo criado, as redes de infraestrutura urbana, o fundo público, a base tributária – têm sido transformados em ativos financeiros que podem gerar fluxos de caixa periódicos e capitalizáveis.

Este objetivo dialoga com as lentes teóricas mobilizadas, que articulam os estudos urbanos aos estudos sociais de finanças e ao debate sobre financeirização e, dessa forma, procura contribuir para a compreensão desse fenômeno.

A noção mais geral de financeirização, como um processo de dominação do capital financeiro e rentista sobre o produtivo (HARVEY, 1989) é articulada à ideia cunhada por Aalbers (2015, p.214, tradução nossa) de "crescente dominância de atores, mercados, práticas, métricas e narrativas financeiros em várias escalas, resultando em uma transformação estrutural de economias, firmas (incluindo instituições financeiras), estados e famílias".

Dos estudos sociais de finanças emprestamos os debates sobre as técnicas de valoração financeira, que tem progressivamente colonizado as políticas públicas (KLINK, s/d) e que estão presentes na modelagem das OUCs. Discutimos, especialmente, as técnicas de capitalização e assetização e seus efeitos sobre a mercantilização dos bens públicos.

[1] O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES).

A assetização (termo traduzido livremente de *assetization*) refere-se ao ato de transformar algo (uma mercadoria, um bem comum, um conhecimento) em um direito de propriedade que produza um fluxo de renda periódico (VEBLEN, 1908). Como exemplos de assetização é possível citar: os *royalts* de exploração de um minério, os direitos de reprodução de uma música, as patentes de produção de um medicamento, entre outros (BIRCH, 2016).

Os fluxos de renda oriundos desses direitos têm sido capitalizados para o presente, por meio da transformação em uma variedade de títulos financeiros, que passam a ser transacionados como qualquer outro tipo de título. O conceito de capitalização se relaciona a ideia de antecipar para o presente um fluxo futuro de ganhos, concedendo para isso um desconto (NITZAN e BICHLER, 2009).

Através desses conceitos e técnicas, é complexificada a noção de mercantilização dos bens públicos (infraestrutura, equipamentos públicos, recursos naturais, terras públicas), frequente nos debates de neoliberalização do Estado. Não se trata apenas da transformação de bens comuns em bens comercializáveis, mas em mercadorias geradoras de fluxos periódicos antecipados, mais adequadas as lógicas de investimento dos mercados financeiros globais.

As discussões sobre performatividade e governança corporativa são outros conceitos inspirados nos estudos sociais de finanças que contribuem para a compreensão do fenômeno por meio da análise da construção social dos mercados, parte importante da modelagem das OUCs.

O modelo de governança corporativa e o conceito de *shareholder value* (valor do acionista), se relacionam ao debate em torno da transparência contábil das empresas de capital aberto e ao papel do acionista. Este debate emerge no Brasil em meio ao processo de privatizações e fusões de empresas no final dos anos 1990 (GRÜN, 2003).

> […] o conceito de governança corporativa confunde-se com o da "financeirização" das empresas, ou seja, a prevalência absoluta do ponto de vista financeiro sobre outras considerações na estratégia da empresa e a focalização deste na valorização do retorno dos investimentos dos acionistas (GRÜN, 2003, p. 141).

O conceito de performatividade contribui para compreensão do processo de disseminação da modelagem que, na medida em que é incorporado pelos diversos agentes e implementado, ganha "vida própria" e passa a influenciar a formulação da política urbana.

As discussões teóricas são articuladas a uma pesquisa empírica, baseada em entrevistas qualitativas semiestruturadas, com agentes que participaram da concepção e implementação das OUCs – gestores públicos, consultores, incorporadores, empreiteiras, corretores de valores imobiliários, funcionários da BMF&Bovepa e de bancos públicos. As entrevistas visam identificar o protagonismo de atores na formulação e disseminação das

modelagens de OUCs, além das narrativas e justificativas para sua adoção. Os entrevistados só foram identificados nos casos em que houve autorização.

O trabalho empírico compreende ainda um mapeamento dos vários papeis ocupados pelas empreiteiras, que representam agentes onipresentes na história das OUCs, na concepção, implementação e disseminação do instrumento.

O primeiro capítulo é dedicado a uma breve reconstituição da origem e evolução das OUCs no município de São Paulo, o primeiro a aplicar o instrumento. No capítulo seguinte é explorada a modelagem das OUCs 2.0, a partir de um estudo de caso instrumental da OUC PM, que representa o embrião dessa nova geração de OUCs e que teria ganhado performatividade, tendo em vista sua tentativa de disseminação pelo país. A tentativa de profusão das OUCs 2.0, os agentes e interesses que a motivaram, constitui o foco do capítulo 03. Na conclusão, resgatamos as principais discussões, as relações com o processo de financeirização e realizamos uma breve análise dos limites à disseminação dessa modelagem.

1. OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA: origem e evolução do modelo & players na experiência paulistana

1.1 Maximização da renda para promoção de grandes obras viárias

O primeiro plano diretor aprovado em São Paulo que menciona as operações urbanas (OUs) é o da gestão Jânio Quadros - PTB (1986-1988). Raquel Rolnik (2015) afirma que as motivações se conectavam ao anseio de colocar em prática um megapacote de obras rodoviaristas proposto por um grupo de grandes empreiteiras e pela gestão de Jânio:

> Trata-se respectivamente, das seguintes obras e empreiteiras: túneis sob o parque Ibirapuera (CBPO e Constran); boulevards JKI e II (Serveng-Civilsa, CBPO e Constran); túneis sob o Rio Pinheiros (Camargo Corrêa); minianel viário (Andrade Gutierrez); canal e avenida ao longo do córrego Água Espraiada (Mendes Jr.); conjunto viário Jacu-Pêssego (CR Almeida); reurbanização do Vale Anhangabaú (Andrade Gutierrez) (ROLNIK, 2015, p.345).

Parte das obras supracitadas, mais um projeto de extensão da Avenida Faria Lima (Projeto Boulervard Sul) proposto na mesma época, representaram algumas das principais intervenções previstas posteriormente na OU Anhangabaú, Faria Lima e Água Espraiada. As empreiteiras, como discutiremos, representam um agente onipresente na história das OUs.

Embora desde o início as OUs fossem justificadas como forma de realizar grandes projetos urbanos (GPUs), a exemplo daqueles que emergiam nos países centrais no mesmo período, a motivação de fato se relacionava com a realização de grandes obras viárias que não configuravam um projeto urbano (MALERONKA, 2010; ROLNIK, 2015).

Durante a gestão de Erundina - PT (1989-1992) é aprovada a primeira OU, a OU Anahangabaú, com a motivação de financiar o minianel viário supracitado (ROLNIK, 2015). A gestão do instrumento foi delegada à Empresa Municipal de Urbanização - EMURB.

O então diretor de OUs na EMURB, José Lefèvre, explica que uma das principais inspirações das OUs teria sido as operações interligadas, mas ao invés de os recursos serem investidos apenas em habitação se destinariam a melhorias urbanas diversas (LEFÈVRE, 1991 apud MALERONKA, 2010). Em reportagem, o secretário define as premissas da fórmula de financiamento, por meio do solo criado:

> No caso da operação urbana é definido, inicialmente, um perímetro, dentro da cidade, onde devam ser feitas obras necessárias. Os recursos obtidos com a <u>venda do direito de construção</u>, no interior desse perímetro, <u>devem ser obrigatoriamente aplicados em obras dentro dele</u>. Isso significa o seguinte: caso um empreendedor queira construir determinado prédio numa zona, ele sabe que, ao aplicar seus recursos na compra do direito de construção naquela área, eles serão investidos ali mesmo. Assim, indiretamente, <u>o empreendedor estará sendo</u>

> beneficiado pelos seus próprios recursos, sendo, entretanto, o poder público o responsável pela destinação do investimento (LEFÈVRE, 1991, pp. 55-56 apud MALERONKA, 2010, p.95, grifo nosso).

Além de o empreendedor receber de volta a parcela da renda paga ao Estado pelo direito adicional de construção – na forma do investimento em obras concentradas no perímetro da OU, como explica o secretário – a fórmula também prevê um aumento do potencial construtivo máximo em relação ao restante da cidade. Dessa forma o município age duplamente no sentido da ampliação da renda diferencial em relação ao restante da cidade.

O instrumento se funda, portanto, na ideia contrária à da diminuição da diferença de oportunidades de sobrelucro geradas pelo zoneamento, que motivou o surgimento da noção de solo criado na Europa nos anos 1970 (RIBEIRO e CARDOSO, 2003).

Em oposição à ideia de captura da mais valia (a que as OUCs são geralmente associadas), entendemos que a maximização da renda caracteriza mais precisamente a natureza do instrumento, por meio do retorno da parcela da renda ao próprio território em que foi gerada, pela maior possibilidade de adensamento construtivo em relação ao restante da cidade e, pela natureza das obras que foram privilegiadas ao longo do tempo – aquelas com maiores condições de alavancar a valorização imobiliária, especialmente grandes obras viárias, em detrimento de outras (como habitação popular).

Apesar dos benefícios concedidos, a OU Anhangabaú não teve muita adesão dos agentes imobiliários, que preferiam atuar em outros vetores de maior interesse da classe média e alta, como o setor sudoeste da cidade (FIX, 2001). Na gestão de Maluf – PDS (1993-1996) foi aprovada a Operação Urbana Faria Lima (OU FL) justamente nesta área da cidade, onde se concentrava grande parte do pacote de obras viárias iniciado por Jânio nos anos 1980: juntando a fome com a vontade de comer.

1.2 CEPAC: tentativa truncada de financeirização & capitalização da renda

Uma das novidades da OU FL (1995) é o mecanismo de financiamento, o Cepac (Certificado de Potencial Adicional Construtivo). Diferentemente das OUs anteriores – em que direito adicional de construção era adquirido mediante pagamento no momento da aprovação do projeto arquitetônico na Prefeitura – o potencial passa a ser obtido mediante compra de um título (Cepac) em leilões públicos realizados pela municipalidade, por meio da Bolsa de valores.

Cada Cepac corresponde ao direito de construir uma quantidade específica de metros quadrados adicionais (ou de alterar os parâmetros de uso e ocupação do solo). Uma vez adquirido é possível revender o título (em mercados secundários), ou vinculá-lo a um terreno dentro da OU para viabilizar o direito à criação de solo.

A respeito da concepção do Cepac, não falta quem reivindique a sua paternidade. Marcos Cintra – que foi responsável pela coordenação da criação do Cepac, quando foi Secretário de Planejamento, Privatização e Parceria na Gestão Maluf em 1993 –, afirma que o Cepac foi desenvolvido a partir do trabalho desta secretaria e da Emurb[2]. Um representante da APEOP (Associação Paulista de Empreiteiros de Obras Públicas) afirmou que a associação haveria participado ativamente, tendo inclusive contratado um advogado para desenvolver a sua modelagem jurídica[3], que teria sido incorporado ao quadro da Prefeitura para trabalhar no seu desenvolvimento. Um representante do Secovi (Sindicato patronal das empresas de construção de São Paulo) também afirma o envolvimento do sindicato. Em uma postagem recentemente compartilhada por um perfil da instituição nas redes sociais (Instagram), lê-se que o sindicato teria importado o modelo das Operações Urbanas Consorciadas (como se convencionou chamar as Operações Urbanas que usam Cepac) do Canadá (ver **Figura 01**).

Figura 1 – Postagem do Secovi-SP no Instagram sobre sua participação na importação do modelo das Operações Urbanas Consorciadas.

Fonte: Perfil do Secovi no Instagram. Acesso em 25/04/2018.

A importação do Canadá tem relação com a associação entre a Operação Urbana e a Operação Interligada (OI). A OI foi originada de um convênio entre a PMSP e a cidade de Toronto (ROLNIK, 2015). Segundo Marcos Cintra, "a evolução da operação interligada para o Cepac foi um passo natural na busca de impessoalidade, transparência e busca de liquidez e negociabilidade daquele instrumento" [4].

[2] Informações obtidas via entrevista concedida em 29/08/2017.

[3] O advogado era vinculado ao Escritório de Advocacia Motta Fernandes. Informações obtidas por entrevista concedida em 06/04/2017.

[4] Entrevista concedida em 29/08/2017, grifo nosso.

Cabe destacar o protagonismo da coalizão local (liderada inicialmente pela Prefeitura em articulação com os agentes imobiliários) na criação do instrumento e na aproximação com universo do mercado financeiro. Em consonância com a argumentação de Rachel Weber (2010, p.256, tradução nossa), o caso evidencia o "papel importante que os governos locais cumprem em moldar e serem moldados pelos mercados financeiros". Ou seja, os governos locais não são agentes passivos das transformações que ocorrem em outras escalas.

Tratando-se de uma inovação financeira brasileira, a experiência do Cepac também evidencia que as cidades do terceiro mundo não representam meros receptáculos de um capitalismo financeirizado que aterrissa no espaço urbano (como discute Robinson, 2002), mas são agentes ativos do processo constituinte da financeirização.

Entretanto, o Cepac não pode ser utilizado imediatamente, pois havia uma dúvida se configuraria um tipo de título de dívida, o que seria um impeditivo a sua emissão, entre outros motivos devido à dívida do município já ter alcançado o seu limite legal naquele momento (SANDRONI, 2008). Posteriormente, chegou-se ao entendimento de que o Cepac não configura uma dívida, diferenciando-se, portanto de outros instrumentos internacionalmente mais conhecidos, como o título TIF[5].

O uso do Cepac se iniciou quase uma década depois da aprovação da Lei da OU Faria Lima, em 2004, após sua regulamentação no Estatuto da Cidade (Lei nº 10257/2001) e na comissão de valores mobiliários (CVM), mediante a instrução 401/2003.

Se na modalidade da transferência do potencial construtivo, a renda propiciada pelo solo criado já havia se tornado uma mercadoria, passível de comercialização entre proprietários fundiários na mesma cidade, esta ideia se amplia com o Cepac. A renda é transformada em um ativo transacionável no mercado de capitais, passível de ser adquirido, em tese, por qualquer tipo de comprador. Transforma-se em um ativo potencialmente mais líquido, que pode circular mais facilmente por outros agentes alheios ao universo da Operação Urbana e à própria cidade de São Paulo. É aberta a porta para "atores, mercados, práticas, métricas e narrativas financeiros (AALBERS, 2015)" penetrarem no planejamento urbano.

> Desta forma, [o Cepac] seria um <u>título negociável de poupança para as famílias e empresas</u>, que compartilhariam dos custos e dos benefícios do desenvolvimento urbano gerados por obras públicas nas grandes cidades brasileiras (Marcos Cintra, Folha de São Paulo, 30/08/2018, s/p, grifo nosso).

A estrutura do conflito em torno da apropriação da renda gerada pelas operações urbanas é, dessa forma, potencialmente complexificada. Aos usuais *stakeholders* – como o Estado, empresas do ramo imobiliário, proprietários fundiários, empreiteiras, além da

[5] O "Tax Increment Financing title", popular nos EUA, refere-se à securitização da valorização esperada dos impostos fundiários (IPTU) de áreas onde a municipalidade pretende elaborar grandes projetos urbanos (WEBER, 2010).

própria população moradora do perímetro da operação – soma-se uma série de outros agentes e instituições conectados ao mercado de capitais, como: a Bolsa de valores, a CVM, corretores de valores imobiliários na bolsa, além da possibilidade do investidor financeiro (que, como explica Cintra, pode ser uma empresa ou um cidadão comum).

O Cepac é considerado um ativo comercializável que não paga juros (*non tradable-interest yielding*). Conforme consta no Prospecto da OUC Água Espraiada, o Cepac: "não constitui crédito contra seu emissor, não estando, portanto, sujeito a rendimento pré-determinado ou resgate (PMSP, 2012) ". A possibilidade de um investidor obter ganhos está vinculada à hipótese de usar o Cepac para majorar o direito construtivo ou de vendê-lo por um preço maior que o adquirido. A última opção depende, entre outros fatores, da própria capacidade de a Operação Urbana ampliar a expectativa de aumento do preço da terra na área da intervenção (a qual o solo criado se vincula). Como consta no sítio virtual da BMF&Bovespa, o Cepac representa uma:

> Oportunidade para os investidores que acreditam na valorização imobiliária da região alvo dos projetos da prefeitura, dado que se houver a valorização, provavelmente os Cepacs poderão ser vendidos no mercado secundário por um valor superior ao da aquisição[6].

Apesar das expectativas a respeito dos investidores financeiros, eles ainda não chegaram. Os depoimentos dos entrevistados (como corretores de Cepac, funcionários da BMF&Bovespa e gestores públicos) convergem que os principais compradores são os empreendedores imobiliários.

A maioria dos títulos emitidos já foi vinculada a algum terreno (91% dos Cepacs da OUC Água Espraiada e 95% da OUC Faria Lima)[7]. Portanto, há poucos que poderiam estar disponíveis para revenda. Segundo Sergio Belleza, corretor de valores imobiliários que intermedia grande parte das transações do título, as compras no mercado secundário costumam ocorrer quando algum empreendedor realiza um erro na conta de Cepacs, o que representa uma pequena quantidade[8]. Segundo funcionários da BMF&Bovespa, os investidores têm preferência por títulos mais conhecidos e considerados mais seguros, como os títulos do tesouro nacional.

Apesar disso, a gestão do direito adicional de construção como um título demandou novos conhecimentos e procedimentos, que aproximaram a Prefeitura de atores antes

---

[6] Disponível em: <http://www.b3.com.br/pt_br/produtos-e-servicos/negociacao/renda-variavel/cepac.htm>. Acesso em 15/10/2018.

[7] Calculado através dos dados fornecidos no portal da Prefeitura de São Paulo: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/index.php?p=19525>. Acesso 02/01/2017.

[8] Dados das últimas transações e ofertas em curso na BMF&Bovespa até a data de 24/10/2016, que confirmam a pequena quantidade de ofertas: na OUC Faria Lima e Água Espraiada, a última transação envolveu 56 e 103 títulos, respectivamente. Enquanto havia uma oferta de um lote de 500 Cepacs da Água Espraiada e nenhum da Faria Lima. Estes dados foram informados por Sergio Belleza, por meio de uma consulta na área de transações do portal da BMF&Bovespa.

distantes ao universo do planejamento urbano. As OUCs precisam ser aprovadas pela CVM, que regula o mercado de títulos e valores mobiliários. Para este fim é necessário elaborar um prospecto, no qual além das informações típicas sobre as intervenções planejadas e o zoneamento, também são demandados estudos específicos sobre a precificação e viabilidade do Cepac, bem como a caracterização dos seus riscos para investidores.

O valor do solo criado passa então a ser definido por métricas de rentabilidade financeira (como a taxa interna de retorno e o valor presente líquido), que traduzem o processo de reestruturação urbana em termos de lucros esperados aos investidores.

Empresas de consultoria se especializaram para dar suporte à prefeitura na área de estudos de viabilidade, como a Amaral D'ávila e a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - Fipe (KLINK e STROHER, 2017). Cada nova emissão de Cepac requer aprovação de suplemento ao prospecto da OUC na CVM e atualização dos estudos. A emissão precisa ser coordenada por um banco (Banco do Brasil, em São Paulo). As transações do Cepac, tanto no mercado primário como secundário, precisam ainda ser intermediadas por empresas corretoras de valores mobiliários.

Tanto a Prefeitura, como o banco coordenador, as corretoras e a BMF&Bovespa têm sua remuneração vinculada a uma porcentagem do montante de Cepac transacionado por leilão. O valor do Cepac vincula-se, entre outros fatores, ao crescimento dos preços fundiários da área da OUC, o que pode representar um estímulo adicional para que esse aumento de fato ocorra.

Uma das principais justificativas para transformar o solo criado em um título, segundo entrevistados, relaciona-se à busca pela capitalização da arrecadação da renda propiciada pelo solo criado. Ou seja, se relaciona à ideia de antecipar para o presente um fluxo futuro de rendimentos, concedendo um desconto (Birch, 2016 apud Nitzan e Bichler, 2009). Ao invés de a Prefeitura arrecadar as taxas pelo solo criado gradativamente (conforme os projetos dos empreendimentos são aprovados), por meio dos leilões de "pacotes" de Cepac é possível antecipar o recebimento das taxas, já que os empreendedores/proprietários podem comprar o solo criado antes da aprovação do projeto.

Uma vez que o valor do Cepac tende a subir ao longo do tempo, pode representar uma vantagem compra-lo antecipadamente. Portanto, a Prefeitura abre mão de arrecadar parte do crescimento do preço solo criado em troca de antecipar a arrecadação. Nessa linha, é possível entender o Cepac como uma forma de buscar capitalizar parte da renda da terra propiciada pelo solo criado, que pode ser entendido como um bem comum. Assim como a terra, o solo criado, que é uma forma terreno virtual, pode ser entendido da mesma maneira.

Essa antecipação poderia ser maior ainda no caso do mercado do solo criado se ampliar, alcançando outros investidores além dos empreendedores imobiliários, entretanto isso ainda não ocorreu, como discutido, o que diminuiu o efeito de antecipação esperado por aqueles que conceberam o título.

Como veremos no capítulo 2, esta tendência de capitalização da renda ganha novos contornos a partir da evolução das agendas das operações urbanas, por meio de estratégias tendo em vista capitalizar ainda mais a renda proveniente do solo criado. A tendência de capitalização se articula ainda com a assetização, por meio do uso do Cepac como meio de captar fluxos de rendas provenientes de Fundos de Investimento Imobiliário (FIIs). O processo truncado de "financeirização sem investidores financeiros (STROHER, 2018)" também ganha novo significado com a entrada de um grande investidor institucional estatal.

1.3 Estado da Arte das OUCs Paulistanas & o Duplo Papel das Empreiteiras

Em 2009 a gestão das operações foi delegada a uma nova empresa, a SP Urbanismo, que tem tido como uma das principais atividades a gestão das OUCs. Esta empresa representa uma novidade em termos de adaptação da estrutura administrativa para atender áreas pontuais da cidade.

Atualmente, há uma operação urbana (a Centro, que se trata de uma ampliação da OU Anhangabaú) e três OUCs (Água Branca, Faria Lima e Água Espraiada) em curso em São Paulo. Até agora apenas a Água Espraiada e Faria Lima (OUC AE e FL) obtiveram uma arrecadação de maior vulto mediante a venda do solo criado. Para além da "fórmula mágica" das operações, o sucesso arrecadatório das duas experiências pode ser explicado pelas relações sociais, históricas e geográficas muito peculiares que as envolvem. Além da localização singular e do *boom* imobiliário (entre 2006 e 2011), que contribuíram para dinamizar as duas OUCs, a alavancagem das mesmas dependeu de vultosos investimentos públicos.

As duas OUCs localizam-se no famoso setor sudoeste, que historicamente concentra a maioria dos investimentos públicos e privados da cidade (VILLAÇA, 1998). Pelo menos desde os anos 1970 já havia a intenção de consolidar ali um novo centro corporativo. Entretanto, o local apresentava problemas de drenagem e favelas. Durante os anos 1990, tendo em vista desobstruir tais entraves o município promoveu grandes obras com recursos públicos: remoção de favelas, canalização de rios, abertura e extensão de grandes avenidas – como as avenidas Roberto Marinho (antiga Av. Água Espraiada), Faria Lima e Hélio Pellegrino (FIX, 2009).

Paralelamente, ocorreu uma nova onda de lançamentos imobiliários constituídos na forma de FIIs, muitos dos quais foram financiados por grandes fundos de pensão públicos nacionais (FIX, 2009). Ou seja, o contexto em que se inserem as OUCs AE e FL envolve uma confluência complexa de interesses e setores em múltiplas escalas na produção da localidade com a dinâmica imobiliária mais intensa da cidade, entre eles: governo municipal, incorporadoras, fundos de pensão e empreiteiras.

Importante notar que as empreiteiras cumprem um papel duplo, construindo infraestrutura pública e edifícios privados, captando sobrelucros fundiários de diferentes formas. Um grupo seleto de grandes construtoras dominou as obras de infraestrutura nas

OUCs. A partir da análise dos contratos, constatamos que as empreiteiras que possuem os maiores contratos são: a OAS, Odebrecht, Andrade Gutierrez, Queiroz Galvão, Constran, Carioca Christiani Nielsen, Cetenco, Serveng Civilsan e Construbase (**ver Gráficos 1 e 2**).

Chama atenção o fato de que na OUC AE há certo equilíbrio na repartição dos valores dos contratos entre cinco grupos de empreiteiras. A maior parte dos valores refere-se ao túnel sob o Córrego Água Espraiada. Esta intervenção faz parte do rol de obras que compõem um processo penal aberto em 2017, por suspeitas de recebimento de vantagens indevidas por parlamentares e gestores públicos (entre eles, o ex-prefeito Gilberto Kassab). Segundo dados do processo[9], há suspeita de "realização de um acordo de mercado entre grandes e médias empresas", envolvendo o governo estadual e municipal, no qual as obras do túnel teriam sido loteadas entre grandes empreiteiras, e as demais pelas médias.

Recentemente, o ex-prefeito Paulo Maluf foi condenado por desvios na construção da Avenida Água Espraiada ocorridos entre 1993 e 1996, cujas obras, como discutido, foram essenciais para alavancar a OUC AE. As empresas envolvidas neste caso são a Mendes Júnior e OAS[10].

Parte das empresas citadas (Andrade Gutierrez, Serveng Civilsan, Constran, Mendes Jr) coincidem com aquelas que propuseram, em conjunto com a gestão Jânio (1986-1988), o pacote de obras viárias que foi incorporado em parte ao escopo das OUCs. A exemplo do canal e da Av.Água Espraiada, na OUC AE e do Boulevard JK, na OUC FL.

Revela-se, dessa forma, uma atuação contínua das grandes empreiteiras na coalizão quem vem promovendo as OUCs, com marcas sensíveis nas intervenções privilegiadas. Como se observa nos gráficos 03 a 06, a maior parte do recurso comprometido nos contratos e nas desapropriações refere-se a obras viárias.

Com base nos dados sobre a vinculação de Cepacs[11], observamos ainda que a Odebrecht e a Queiroz Galvão destacam-se no ramo da construção de edifícios privados na OUC AE e FL.

Como debatido na próxima seção, na OUC Porto Maravilha inauguram-se papéis adicionais às empreiteiras. Enquanto na experiência paulistana o setor esteve envolvido na modelagem jurídica do instrumento de financiamento (Cepac), na construção de obras de infraestrutura e de edifícios privados, passará a se envolver também na concepção da

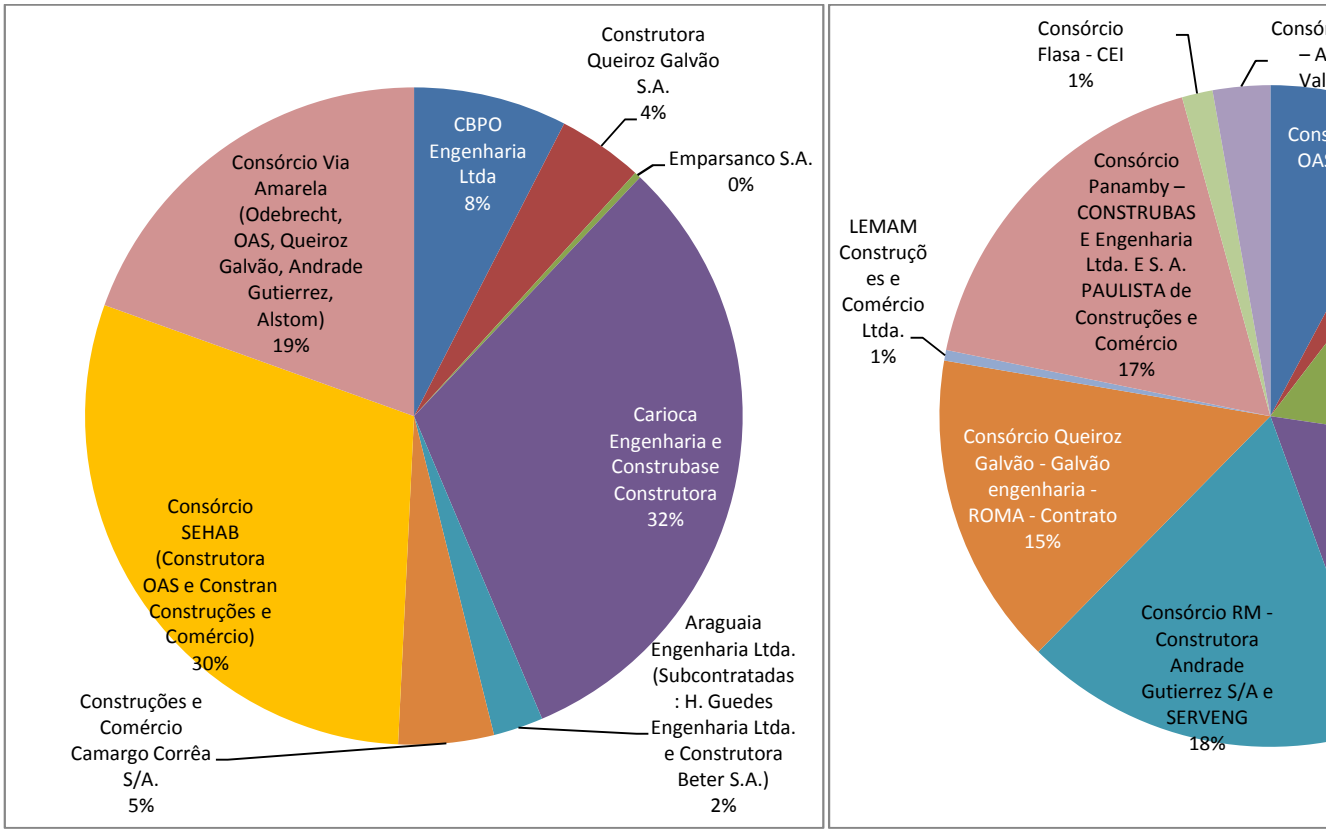
[9] Disponível em: < http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/atuacao-no-stj-e-no-stf/peticoes/no-stf/docs/ObraComplexoVirioSPN543462017INQURITO.pdf>. Acesso em 13/11/2018.

[10] Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-brasil/2017/12/22/maluf-e-transferido-para-brasilia-para-cumprir-pena-por-lavagem-de-dinheiro.htm>. Acesso em 10/01/2018.

[11] Disponível em <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/FARIA_LIMA/2018/OUCFariaLima30set18_EstoqueConsumido.pdf> e <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/AGUA_ESPRAIADA/2018/OUCAguaEspraiada30set18_EstoqueConsumido.pdf>. Acesso em 01/08/2018.

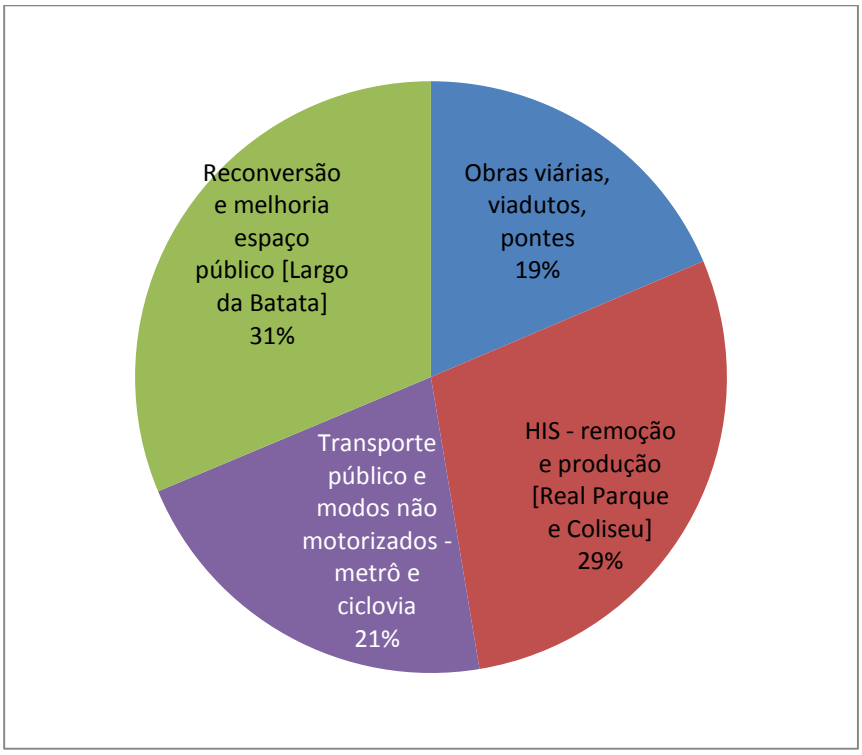
modelagem urbanística e institucional, assim como na execução de serviços públicos (mediante PPPs).

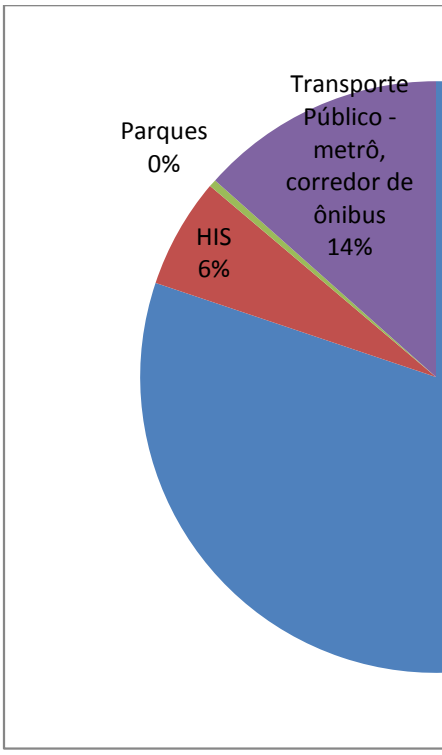
Gráfico 1 e Gráfico 2 - Porcentagem de recursos contratados em obras por empreiteira, nas Operações Urbanas Consorciada (direita).



Fonte: Elaboração própria com base no Portal da transparência da Prefeitura de São Paulo. Disponível em: <http://transparencia.pref
v2.aspx>. Acesso em 01/03/2018.

Gráfico 3 e Gráfico 4 - Porcentagem de recursos contratados em obras[12] por área de investimento, nas Operações Urbanas C Espraiada (direita).

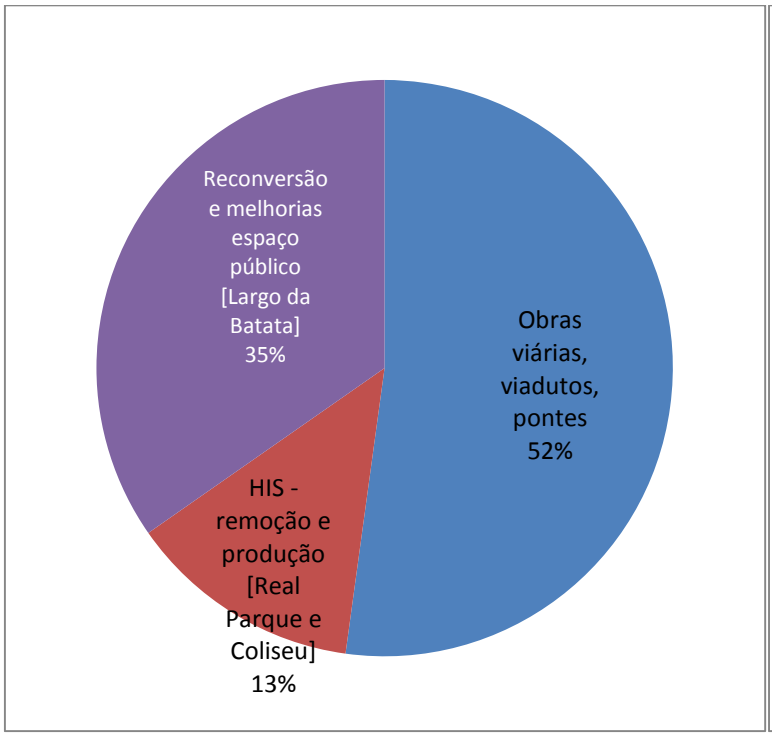


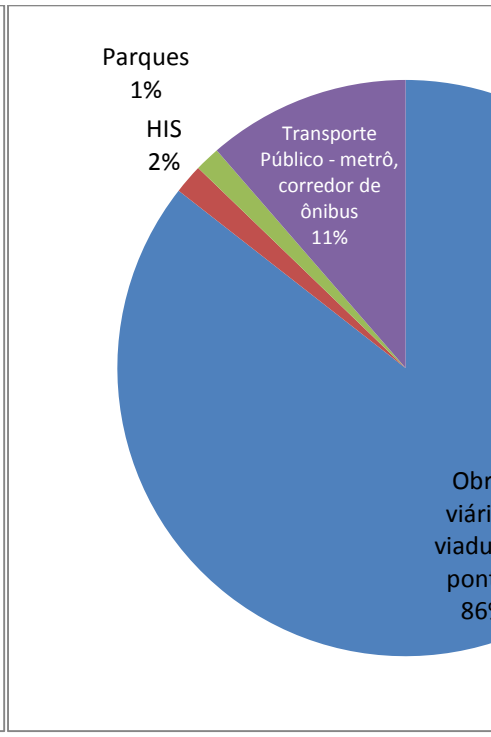


Fonte: Elaboração própria com base no Portal da transparência da Prefeitura de São Paulo. Disponível em: <http://transparencia.pref v2.aspx>. Acesso em 01/03/2018.

[12] Não inclui os valores gastos com desapropriações.

Gráfico 5 e Gráfico 6 - Porcentagem de recursos desembolsados em desapropriações fundiárias por área de investimento, n Lima (esquerda) e Água Espraiada (direita).





Fonte: Elaboração própria a partir do Relatório CEF/CVM (1o trimestre
<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/sp_urbanismo/cepac/index.php?p=19528>
<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/sp_urbanismo/cepac/index.php?p=19458>. Acesso em 03/03/

2. OUC 2.0: assetização da renda e da terra & aprofundamento da captura do fundo público

A cidade do Rio de Janeiro foi a terceira, depois de São Paulo e Curitiba, a implementar uma OUC, mediante a experiência do Porto Maravilha (OUC PM). O modelo proposto, que apelidamos de OUC 2.0, é paradigmático em virtude da complexificação da modelagem, que também reverbera na estrutura do conflito.

A OUC PM envolve uma conjuntura muito peculiar, marcada pelo alinhamento político dos três níveis de governo, que estavam então comprometidos em promover transformações urbanas relacionadas à Copa do Mundo e às Olimpíadas (em 2014 e 2016). A atuação mais ativa do governo federal, por meio de distintas instituições, provendo terras, recursos e novas regulações, constitui uma diferença em relação à experiência paulistana. Também envolve uma coalizão em que as grandes empreiteiras exercem um protagonismo ainda maior.

A edição do Decreto Municipal 26.852/2006 – que previu que a modelagem (urbanística, jurídica e financeira) do projeto de reestruturação da região portuária deveria ser elaborada por agentes privados – pode ser considerado o embrião da OUC PM (PEREIRA, 2015). O decreto define que a gestão OUC deveria ser realizada por meio de uma concessão ou Parceria Público Privada (PPP)[13].

Esse mecanismo é semelhante ao Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), que vem aos poucos sendo adotado e regulamentado nas diversas esferas do Estado e recebeu uma regulamentação nacional em 2015, com o Decreto Federal nº 8.428.

Segundo João D'Ávilla[14], sócio de empresa de consultoria responsável pela elaboração do estudo de viabilidade econômica da OUC PM, o Rio de Janeiro "Inovou [...]. Montou-se um grande arcabouço que permitiu você fazer os estudos pelos *players* e os *players* ficaram com o condão das obras [*sic*]".

As maiores empreiteiras nacionais, OAS, Odebrecht e a Carioca Christiani-Nielsen, constituíram um consórcio para a elaboração dos estudos, em 2007. Como discutido, estas empresas já haviam acumulado experiência com as OUCs paulistanas.

Além da adoção da OUC, a proposta articulou a criação de uma empresa pública de economia mista com finalidade específica (SPE), a proposição de um contrato de Parceria Público Privada (PPP) para execução de obras serviços públicos e a criação do Fundo de Investimento Imobiliário da Região Portuária (FII RP)[15].

[13] A Lei Federal 11.079/2004 define PPP como um contrato de concessão entre poder público e um parceiro privado. Estas parcerias envolvem o compartilhamento de investimentos, responsabilidades e riscos, que são caracterizadas por meio da prestação de serviços e podem incluir investimentos e obras em infraestrutura e equipamentos.

[14] Entrevista concedida em 02/10/2018.

[15] O FII RP é hoje administrado pela Caixa Econômica Federal, assim como o FII PM.

> A modelagem apresentada sugeriu que, ao invés de uma PPP, o projeto fosse estruturado com base num arranjo que abrangeria uma operação urbana consorciada; uma sociedade de propósito específico (SPE) constituída em regime de direito privado, com participação da Prefeitura e do Governo do Estado, e com a possibilidade de representação da União em sua diretoria; e um fundo de investimento para gerir o patrimônio da SPE, sendo este administrado por uma instituição financeira a ser contratada por meio de licitação. A modelagem previa ainda a cessão de terrenos da União para o Governo do Estado. A Prefeitura integralizaria suas cotas de participação na SPE com os CEPACs da operação urbana, e o Governo do Estado com os terrenos cedidos pela União (PEREIRA, 2015, p. 169).

Em 2009 foram aprovadas as leis que instituíram a SPE (denominada Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região Portuária do Rio de Janeiro - CDURP) e a OUC PM.

Em relação à PPP para execução de obras e serviços públicos, parte dos entrevistados justifica a proposta como uma alternativa aos procedimentos licitatórios usuais, regulamentados pela Lei Federal de Licitações (8.666/1993). Nas palavras de João D'Ávila:

> O Rio de Janeiro veio com outro conceito, as PPPs. [...] em São Paulo demorou muito pra gastar o dinheiro. Pra cada obra você tem que montar uma licitação, o que demora mais tempo. Já com a PPP você ganha as obras por um período maior (Entrevista concedida em 02/10/2018).

Ao mesmo tempo, segundo entrevistados, a opção pela PPP criou a necessidade de maiores recursos iniciais para a OUC, tendo em vista prover garantias aos contratados de que haverá recursos para remunerar o objeto de PPP em longo prazo. Ou seja, envolve a obrigação de obtenção de recursos em escala maior do que um leilão de Cepac, realizado em condições normais de mercado, poderia prover.

Aparentemente isso se deve ao fato de que ao mesmo tempo em que contratos na modalidade PPP permitem a diluição dos pagamentos em longo prazo, a contratação de um conjunto de intervenções de elevado custo exige a apresentação de garantias que demonstrem a disponibilidade orçamentária necessária para o risco assumido.

A solução proposta foi a realização de um único leilão de todo o estoque de Cepac. Como não havia investidor que conjugasse a capacidade financeira e o interesse para adquirir todos os títulos, foi firmado um acordo entre a CDURP e a Caixa, para que os títulos

fossem adquiridos por um fundo de investimento gerido pelo banco, o FI FGTS[16] (PEREIRA, 2015). Em 2011, o FI FGTS adquiriu todos os Cepacs da OUC PM[17].

> A Prefeitura fez a emissão de um lote único, indivisível de 3,5 bi, só quem teria o recurso para comprar seria um grande fundo, como o FGTS. O leilão foi uma grande festa, apenas uma formalidade, pois todo mundo sabia que não haveria outro comprador. Assim se instituiu o maior fundo imobiliário brasileiro da atualidade (Sergio Belleza, entrevista concedida em 24/10/2016).

Dessa forma, a renda da terra gerada pelo direito adicional de construção foi capitalizada em uma escala muito maior que na experiência paulistana, em que é arrecadada mediante leilões gradativos. No entanto, essa antecipação é condicionada a um desconto maior em comparação ao preço que os títulos poderiam alcançar caso fossem vendidos ao longo do tempo.

Cabe destacar que, a venda do Cepac em um lote único não constituía parte formal da modelagem financeira formulada em 2007, pelas empreiteiras. Segundo um dos entrevistados que participou diretamente da concepção do modelo (que preferiu não ser identificado), a aproximação entre as empreiteiras e o FGTS ocorreu em 2009, quando a Caixa elaborou um pacote para ajudar o setor a superar um momento de retração, no contexto pós-crise da bolha imobiliária nos EUA. Este pacote previa a aquisição de debêntures das empresas pelo FI FGTS. A partir dessa articulação é que surge a ideia de conectar o FI FGTS ao financiamento de obras vinculadas à OUC.

Esta fórmula repete elementos da atuação do FI FGTS, registrada por Royer (2009), na compra de títulos lastreados na produção imobiliária de grandes incorporadoras, o que foi possibilitado por uma série de regulações que flexibilizaram o uso do FGTS para outras áreas, além de HIS e saneamento básico, que constituem as áreas tradicionais de investimento do fundo.

Posteriormente, o FI FGTS também adquiriu do FII RP os diversos terrenos públicos da OUC PM. Originalmente os terrenos pertenciam a vários níveis de governo (especialmente à União) e foram integralizados ao FII RP com a criação da OUC PM. Chama atenção o fato de que 75% do estoque de potencial construtivo – a ser viabilizado mediante aquisição de Cepac – incidia sobre tais terrenos (PEREIRA, 2015).

---

[16] O FI FGTS foi criado pela Lei Federal nº 11.491/2007, que define seu objetivo como a valorização de suas cotas por meio da aplicação de seus recursos na construção, reforma, ampliação ou implantação de empreendimentos de infraestrutura. A lei ainda define que o fundo pode ter participação em projetos com contratos na modalidade PPP.

[17] Para viabilizar juridicamente a passagem do Cepac da CDURP para o FI FGTS foi instituído um fundo de investimento imobiliário (FII Porto Maravilha) que tem como cotista único o FI FGTS.

Em troca pela aquisição dos ativos, o FI FGTS ficou responsável por assumir as obrigações financeiras com o contrato de PPP, de R$ 8 bilhões. Para pagar o contrato e obter o rendimento esperado, o fundo dependeria da negociação dos ativos a preços superiores aos quais foram adquiridos.

Em oposição ao suposto protagonismo da iniciativa privada na provisão do financiamento, parte fundamental dos riscos financeiros ficou inicialmente a cargo do fundo paraestatal nacional constituído pela poupança compulsória do conjunto dos trabalhadores.

Ao observar que as diretrizes de negociação dos ativos da OUC PM pelo FI FGTS preveem que terrenos e Cepacs devem ser transacionados especialmente para viabilizar empreendimentos com maior capacidade de alavancar a valorização[18], Cardoso (2013, p.79) argumenta que:

> As diretrizes expostas evidenciam que a terra se transformou em um ativo financeiro. Logo o princípio básico que move toda a dinâmica de produção do espaço na área da OUC do Porto do Rio, operação essa assentada sobre um fundo de investimento imobiliário, é a rentabilidade. Como consequência, os resultados serão medidos, projetados e avaliados a partir desse princípio.

Outra peculiaridade da OUC PM, é que ao invés de revender os Cepacs e os terrenos, o FI FGTS tem trocado estes ativos por cotas em FIIs ligados ao desenvolvimento de empreendimentos imobiliários na área da operação. O Cepac e os terrenos públicos passam, dessa forma, a ser utilizados como forma de obter fluxos de renda periódicos. Dessa maneira, podemos dizer que a experiência das OUCs passa a se conectar com a tendência de assetização de bens públicos e privados, conforme conceito discutido na introdução do artigo.

2.1 Rumo ao modelo *Shareholder value* de governança?

Gustavo Partezani, ex-diretor da SP Urbanismo em São Paulo, observa que a estratégia do Rio de Janeiro não é completamente nova. A Lei que criou a EMURB[19], por exemplo, autorizou o município a transferir imóveis para atender as finalidades da empresa. Segundo, Partezani[20]:

> [...] é exatamente a mesma coisa dos anos 70 que aconteceu com a EMURB e com a COHAB. [...] como elas surgiram? Elas tinham ativos? Não. Elas receberam ativos. A Prefeitura como acionista da COHAB colocou um

[18] Como empreendimentos comerciais de alto padrão, classificados como AAA.

[19] Empresa Municipal de Urbanização do Município de São Paulo, criada em 1971 e em 2010 dividida para a criação da SPUrbanismo e da SPObras.

[20] Entrevista concedida em 01/11/2018

> monte de terrenos públicos. A COHAB [...] empreendeu os terrenos e vendeu. A EMURB a mesma coisa (Entrevista concedida em 01/11/2018).

Entretanto, a novidade reside na constituição de um FII para incorporar os ativos (o FII RP). Essa estratégia se relaciona, entre outros fatores, a uma facilitação de passagem dos ativos dos outros níveis de governo e instituições para a CDURP. A transferência destes imóveis foi precedida por alterações legislativas para se tornarem legais. Assim, os terrenos passaram a ser livremente negociados como ativos financeiros.

A adoção de empresas públicas de capital aberto na gestão da OUC PM completa o conjunto de medidas que caracterizam este modelo. A empresa representa uma novidade em termos de escala de gestão territorial. A tendência de descentralização e fragmentação da administração municipal para gerir espaços seletos da cidade é aprofundada, com a criação de uma empresa destinada a implantação de uma única OUC.

Estas empresas ainda apresentam uma novidade em termos da inspiração nos conceitos de governança corporativa (GRÜN, 2003; 2007) e de *shareholder value*, que traduzindo livremente significa a geração de valor do acionista ou retorno do investimento do acionista.

A CDURP, segundo a Lei municipal[21] que a cria, é definida como uma pessoa jurídica sob a forma de sociedade por ações, na modalidade sociedade de economia mista controlada pelo Município, que tem como objetivos específicos promover o desenvolvimento da região portuária, coordenar, colaborar, viabilizar ou executar, a implementação de concessões e PPPs ou outras formas de parcerias, ações e regimes legais que contribuam ao desenvolvimento da região.

A Lei define que a CDURP poderá assumir a forma de companhia aberta, com valores mobiliários negociados em bolsa ou balcão, desde que resguardado ao Município direito de veto e determina que ela deverá obedecer a padrões de **governança corporativa**. Isso significa que a própria empresa pode negociar suas ações no mercado, incorporando ao projeto um modelo de capitalização que guarda relação com o conceito de *shareholder value*.

Para além da criação dessas empresas, a gestão nesta modelagem envolve a criação de FIIs que são administrados por agentes financeiros que se utilizam de instrumentos contábeis e de transparência ou *accountability* exigidos pelos agentes reguladores do mercado de capitais. A partir da submissão a estes preceitos, o retorno financeiro exigido pelos acionistas estimula uma valorização significativa do preço de ações e, mesmo que o município mantenha o controle acionário da empresa, a possível negociação de parte das ações no mercado de capitais sugere o compartilhamento da gestão destes ativos com outros agentes que passam a pressionar pelo retorno do investimento e por dividendos.

[21] Lei Complementar 102/2009

Constam ainda entre os objetivos da CDURP, a disponibilização de bens, equipamentos e utilidades para a Administração Pública, direta ou indireta, para concessionários e permissionários de serviço público, ou para outros entes privados, mediante cobrança de contrapartida financeira e a gestão dos ativos patrimoniais a ela transferidos pelo Município ou por seus demais acionistas, ou que tenham sido adquiridos a qualquer título. A gestão do patrimônio imobiliário foi cedida à Caixa que assumiu a administração do FII RP e assim, conduz o processo de transferência destes bens para o FII PM, e viabiliza as transações dos mesmos.

A lei ainda delega à CDURP a gestão de serviços de interesse local e serviços públicos de competência municipal, como paisagismo, limpeza urbana, coleta de resíduos sólidos, drenagem de águas pluviais, iluminação pública, restauração e reconversão de imóveis, conservação de logradouros e de equipamentos urbanos e comunitários, dentre outros. Esta delegação viabiliza a realização de PPPs na modalidade que inclui a prestação de serviços, além da realização de obras.

A autorização de integralização de capital à CDURP, pelo poder executivo, inclui além de bens imóveis, ações ordinárias ou preferenciais, títulos da dívida pública, Cepacs e outros bens e direitos de titularidade direta ou indireta do Município, **inclusive créditos decorrentes de obrigações tributárias**, recursos federais, estaduais ou de outra forma oriundos de suas participações constitucionais, **cuja transferência independa de autorização legislativa específica**.

Além de estar autorizada a negociar suas próprias ações na bolsa, a CDURP pode se capitalizar com toda espécie de patrimônio público. Chama atenção, em especial, a possibilidade de incorporação de créditos decorrentes de obrigações tributárias, previsão que ainda não possui amparo legal.

Este assunto é objeto de um Projeto de Lei Federal em tramitação no Congresso Nacional[22], que regulamenta a securitização de créditos decorrentes de obrigação tributária por todos os entes da federação. Caso aprovado, seriam abertas outras possibilidades de imbricamento entre o Estado e o processo de financeirização. Possibilitaria, por exemplo, o uso de instrumentos como o TIF (amplamente utilizado nos EUA), que se relacionam à securitização da valorização do IPTU em projetos urbanos.

Modelos institucionais baseados no ideal de governança corporativa também têm se disseminado em outras esferas das políticas públicas, como os exemplos das empresas estatais recentemente criadas: Companhia Paulista de Securitização, a PBH-Ativos S/A, em Belo Horizonte e a Companhia de Desenvolvimento e Mobilização de Ativos de Salvador (KLINK, no prelo).

[22]PLP 459/2017 (antigo PLS 204/2016).

3. PROFUSÃO & FUTURO DAS OUCs 2.0

Identificamos ao menos cinco municipalidades (Belo Horizonte, Niterói, Salvador, São Bernardo do Campo e São Paulo) que buscaram replicar (parcialmente ou integralmente) aspectos da modelagem da OUC PM.

Com exceção da OUC Bairros do Tamanduateí em São Paulo, cuja modelagem foi concebida pela SP Urbanismo, o desenho das demais OUCs foi objeto de chamamento de propostas privadas por meio de MIPs. Os estudos foram apresentados pelas grandes empreiteiras, que se repetem em várias propostas, conforme sintetizado no quadro abaixo.

Quadro 1 – Empreiteiras responsáveis pela elaboração da modelagem das OUCs.

MIP OUC Porto Maravilha, 2007 Fonte: Cardoso, 2013	**Odebrecht Brasil** **OAS** **Carioca Christiani-Nielsen**
MIP OUC Vale do Arrudas*, 2011 – Belo Horizonte Fonte: Domingues, 2017.	**Odebrecht Brasil S.A** **Andrade Gutierrez** **Barbosa Mello**
MIP OUC Niterói, 2013 Fonte: PPP Brasil, 2014.	**Odebrecht Brasil** **Andrade Gutierrez** **OAS**
MIP Salvador, 2013 Fonte: Baltrusis et al, 2017.	**Odebrecht Brasil**
MIP OUC São Bernardo do Campo, 2014 Fonte: Imprensa Oficial do Estado, 2014.	**OAS**

* Posteriormente essa OUC foi aglutinada a outra, e atualmente se chama Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos/Pedro I + Leste + Oeste (OUC ACLO).

Fonte: Elaboração própria a partir das fontes citadas na primeira coluna.

Vários entrevistados (gestores, consultores) convergem que as empreiteiras constituíram um dos principais *players* da "venda do modelo Porto Maravilha" para as municipalidades. As empresas levaram ainda uma série de consultores (das áreas urbanística, ambiental, jurídica, econômica) que se repetem nos estudos, e também atuam na legitimação do modelo, como a consultoria Amaral D'Ávila, que elabora estudos de viabilidade econômica.

Nem todas as MIPs se referiam a encomendas de propostas de OUCs. Em Salvador, por exemplo, referia-se a projetos de requalificação. Os estudos apresentados é que sugeriram o instrumento, que foi, posteriormente, incorporado ao plano diretor municipal, por meio das seguintes operações: OUC Ribeira; OUC Centro Histórico/Tororó; OUC Orla Atlântica (DOMINGUES, 2017).

Vários entrevistados apontam a realização de PPPs como motivação central das empreiteiras, que estavam presentes pelo menos nas modelagens de: São Paulo, São Bernardo do Campo, Belo Horizonte e Niterói, segundo entrevistas.

> [...] no meio disso surgiram as PPPs, que trazem para esse universo os grandes agentes das obras de infraestrutura [sic]. Eles encabeçam alguns lugares que vislumbram obras de infraestrutura [sic]. Nós fizemos estudos para algumas municipalidades via MIPs, em Niterói foi PPP, Belo Horizonte foi PPP (João D'Ávila, entrevista concedida em 16/11/2016).

Outros instrumentos que se repetem nas propostas são: a constituição de SPEs para gerir as OUCs e de FIIs, com integralização de Cepacs e imóveis públicos, conforme sintetizado no quadro 2.

Quadro 2 – Previsão de Instrumentos por OUC.

OUC	PMI/MIP	SPE	PPP	FII	Integralização de imóveis públicos ao FII
OUC Porto Maravilha - RJ	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
OUC - São Bernardo do Campo	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
OUC Bairros Tamanduateí - SP	Não(1)	Sim	Sim	Sim	Sim
OUC - Niterói	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Nota: (1) A OUCBT teve um PIU (Projeto de Intervenção Urbana) elaborado por uma empresa que revisitou estudos (OUC Mooca-Vila Carioca de 2012 e OUC Diagonal Sul de 2002) anteriores. Ou seja, já existia um acúmulo de informações e estudos.

Obs.: O quadro não inclui dados das cidades de Belo Horizonte e Salvador, pois não obtivemos acesso às propostas apresentadas por meio de MIPs e ainda não foi aprovada nenhuma legislação contendo a modelagem.

Fonte: Elaboração própria a partir de REGUEIRA DIAS, 2018 (Dados da OUC PM, SBC e OUC BT). As informações sobre Niterói foram extraídas das Leis Municipais 3.068/2013 e 3.061/2013.

As semelhanças entre as propostas indicam que o modelo adquiriu performatividade (MACKENZIE e MILLO, 2003; MACKENZIE, 2005; CALLON, 1998). Ou seja, ganhou vida e passou a influenciar uma série de outras realidades

> Performatividade pode ser relacionada com narrativas, estratégias e práticas materiais, discursivas e "calculistas", de agentes públicos e privados, no sentido de usar modelagens para transformar o próprio espaço urbano (HENRIKSON, 2009).

Evidentemente, que as empreiteiras não estavam sozinhas. A possibilidade de acessar recursos do FGTS para realização de grandes obras era igualmente atraente para as Prefeituras. Embora esse aspecto não apareça nas modelagens, está no centro dos interesses. No entanto, havia um impeditivo, pois, uma instrução normativa (IN 33/2014) do

Ministério das Cidades previa que o FGTS só poderia investir em OUCs cuja renda per capita média dos moradores fosse menor do que a renda média do município.

Como todas as propostas, com exceção da OUC PM, não atendiam ao critério, foi realizada uma articulação envolvendo as Prefeituras, o Ministério e o conselho curador do FGTS para edição de uma nova normativa. Em 2016 foi aprovada a IN 13, que excluiu a exigência e abriu a possibilidade de uso do FGTS em outras OUCs.

Destaca-se, no entanto, que, nenhuma das OUCs supracitadas foi implementada até o momento. O contexto de crise política e econômica nacional, que guarda conexão direta com as relações históricas entre empreiteiras e o Estado, é um dos entraves, já que atinge um *player* central desse processo.

A complexificação das disputas pelo FGTS é outro agravante, a partir da aprovação da Reforma Trabalhista, com a inclusão da possibilidade de terceirização de atividades fins, que pode influir na diminuição dos trabalhadores formais e uma consequente retração do fundo em médio prazo. Além disso, tem sido aprovada uma série de flexibilizações da utilização do fundo que ampliam a competição com as OUCs.

A OUC PM também vem enfrentando sérias crises. Em 2015, 90% dos Cepacs não tinham sido negociados, o que desencadeou um polêmico aporte adicional de mais R$ 1,5 bilhão do FGTS[23]. A partir de 2016, no entanto, o fundo vem se declarando ilíquido, o que ocasionou a paralisação do pagamento da PPP. Tendo em vista garantir a continuidade da execução os serviços e obras, a Prefeitura do Rio de Janeiro aportou recursos na CDURP e comprou parte dos Cepacs do FI FGTS[24], em uma inversão completa do suposto papel que o município deveria cumprir em relação ao financiamento da OUC. O destino da OUC PM continua diante de um impasse, já que não está resolvida a ausência de compradores para os Cepacs.

A respeito da disseminação do modelo para outras localidades, João D'Ávila afirma que as consultorias continuam sendo procuradas para apresentar propostas, mas com o enfraquecimento das empreiteiras, faltam agentes dispostos a financiar os estudos, bem como agentes suficientemente capitalizados para responder à realização de grandes obras. Diante desse contexto, o entrevistado afirma que instrumentos voltados a promover intervenções de menor escala têm ganhado maior destaque. Nas palavras dele:

> Hoje ninguém põe dinheiro na frente. [...] quem vai cacifar um estudo desses? [...] Quem garante que vai ser viabilizado? Você tem grandes audiências públicas. O trâmite não é célere. Demanda tempo. Quem pode cacifar isso? Não é todo mundo que pode cacifar [...] Quais são as obras que estarão previstas neste perímetro? [...] Hoje ganha outro cenário. [...]

[23] Este suporte adicional desencadeou investigações sobre o suposto tráfico de influência do ex-deputado federal Eduardo Cunha sobre o conselho gestor do FGTS.

[24] Jornal do Brasil (28 de outubro de 2017). Disponível em: <http://www.jb.com.br/rio/noticias/2017/06/04/porto-maravilha-o-fracasso-de-um-projeto-bilionario-que-excluiu-os-menos-favorecidos/>. Acesso em outubro de 2017.

> Hoje eu não vejo agentes que façam estes estudos. O poder público não tem estrutura para fazer estes estudos. [...] Nesses últimos dois anos eu sou chamado em inúmeras cidades e não fecham. [...] Os grandes players de infraestrutura estão de freio de mão puxado.

Destaca-se, entretanto, que em 21 de novembro foi publicada a IN 28/2018 do Ministério das Cidades, que disciplina a aplicação de recursos do FGTS para financiamento de projetos de melhoria de um perímetro urbano previamente definido, o que poderá vir a suprir a demanda por investimento em estudos e projetos necessários para a viabilização de OUCs, até então mobilizados por meio das empreiteiras.

Apesar destas dificuldades, a OUC 2.0 segue sendo difundida como um modelo de sucesso. Um exemplo disso é o evento denominado "Oportunidades de investimentos em OUCs", replicado em várias cidades (Recife, São Paulo, Curitiba, Salvador e Rio de Janeiro) no decorrer de 2017, promovido pelo Ministério das Cidades em parceria com a Caixa e a CBIC (Câmara Brasileira da Indústria da Construção). O evento contou com apresentações sobre as normas de aplicação do FGTS em OUCs, utilização de PPPs para obras e serviços em OUCs, além de explanação sobre experiência da OUC PM.

Esse quadro revela a performatividade do modelo da OUC 2.0, que continua atraindo interesse independente do quadro político e econômico adverso que o país vivencia nos últimos anos. Independente do porte do município, prefeitos e secretários municipais e agentes econômicos, procuram viabilizar OUCs com características similares à OUC PM.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscamos, por meio da análise da evolução da modelagem e da estrutura de conflito das OUCs, discutir como o instrumento influencia e é influenciado pelos processos de financeirização e pelas disputas dos agentes. Discutimos a progressiva penetração de métricas e lógicas conectadas à esfera financeira, a exemplo dos conceitos de capitalização, assetização e governança corporativa, a partir dos quais os bens públicos – especialmente a terra e o solo criado – têm sido tratados como ativos financeiros.

As OUCs paulistanas surgem nos anos 1990 como um modelo que combina a maximização da renda fundiária à captura do fundo público, em oposição à ideia de captura da mais valia urbana. A realização de grandes obras viárias se destaca entre os interesses que prometiam unir Prefeitura, proprietários fundiários, promotores imobiliários e empreiteiros.

Nos anos 2000, a rede de agentes, assim como o arranjo institucional e financeiro são complexificados. A gestão das operações é delegada a uma empresa específica, a SP Urbanismo, que representa uma novidade em termos de adaptação da estrutura administrativa para atender áreas pontuais da cidade.

Com a criação do Cepac, o solo criado se transforma em um ativo financeiro transacionável no mercado de capitais. Uma das justificativas para isto se relacionava ao

interesse da gestão municipal em capitalizar a arrecadação do solo criado. Em São Paulo, essa alteração ainda não resultou na penetração de investidores financeiros, mas colonizou o planejamento urbano por uma série de outros agentes, instituições e lógicas ligadas ao universo financeiro.

Além do papel do governo local e dos agentes imobiliários, ressaltamos a participação de fundos de pensão nacionais na captura de renda por meio de FIIs nas OUCs paulistanas. Aprofundamos também a diversidade de papeis das empreiteiras, desde a participação da concepção do Cepac, construção de infraestrutura (cujos contratos se concentram em poucos grandes grupos) e de empreendimentos privados.

Com a OUC Porto Maravilha (cujo modelo chamamos de OUC 2.0), a partir do final dos anos 2000, observa-se uma maior multiescalaridade e complexidade do arranjo de *players.* Enquanto em São Paulo é observado um arranjo com maior protagonismo do governo municipal, no Rio ocorre o envolvimento ativo de vários níveis de governos, especialmente da União, por meio de distintas instituições, provendo terras, recursos e novas regulações. Também envolve um protagonismo ainda maior das empreiteiras, no desenho da modelagem urbanística, financeira e institucional, além da execução de serviços públicos (mediante PPPs). Outra alteração refere-se à entrada de um grande investidor institucional, o FGTS, que surge como uma solução pública para a ausência de investidores privados.

A aquisição de todos os Cepacs pelo FI FGTS, em um único leilão, representou uma capitalização da renda do solo criado em um patamar inédito e ampliou o fundo público à disposição das OUCs. Com a integralização dos Cepacs e terrenos públicos ao FI FGTS, estes bens comuns passaram a ser trocados por cotas de FIIs, como meio de garantir fluxos de renda periódicos, o que alarga a noção de mercantilização, a partir da assetização de ativos públicos.

A adoção de empresas públicas de capital aberto para gestão da OUC PM completa o conjunto de medidas que caracterizam o modelo das OUCs 2.0, que se baseiam no ideal de governança corporativa e *shareholder value,* que acabam por confirmar a tese da penetração de métricas e narrativas que evidenciam o processo de financeirização do Estado expresso neste modelo de gestão.

Com a criação de uma empresa destinada a implantação de uma única OUC a tendência de descentralização e fragmentação da administração municipal para gerir espaços seletos da cidade é aprofundada.

As OUCs 2.0 ganharam performatividade a partir da sua disseminação capitaneada pelas empreiteiras, para cidades como: São Bernardo do Campo, Salvador e Niterói. Destacamos as flexibilizações das normativas que possibilitaram a ampliação do uso do FGTS em outras OUCs.

O contexto atual apresenta limites à implementação e replicação das OUCs 2.0, diante da crise econômica e política nacional, da retração da atuação das empreiteiras e do acirramento da disputa pelo FGTS. Diante disso, instrumentos de reestruturação urbana de

menor escala territorial ganham destaque. Entretanto, mesmo diante destes empecilhos e das dificuldades da OUC Porto Maravilha, cujas responsabilidades financeiras recaíram sobre o município, o modelo continua sendo disseminado como uma experiência de sucesso.

Referências Bibliográficas

AALBERS, M.B. The potential for financialization. *Dialogues in Human Geography*, v. 5, n.2, p. 214-19, 2015.

BALTRUSIS, N. et al. Salvador, do pioneirismo da implementação da Política Nacional de Habitação à gestão corporativa. 2017. In XVII *Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*. São Paulo: XVII ENAnpur, 2017.

BIRCH, K. Rethinking Value in the Bio-economy: Finance, Assetization, and the Management of Value. *Science, Technology, & Human Values*, v.42(3), p.460-490, 2016.

CALLON, M. Introduction: the embeddedness of economic markets in economics. In: CALLON, M. (Org.). *The law of markets*. Oxford: Blackwell, 1998.

CARDOSO, I. C. O papel da Operação Urbana Consorciada do Porto do Rio de Janeiro na estruturação do espaço urbano: uma "máquina de crescimento urbano"? *O Social em Questão* - Ano XVI - nº 29, 2013.

CINTRA, M. Não matem o Cepac: Instrumento tem sido mal utilizado em São Paulo. *Folha de São Paulo*, 30 de agosto de 2018, s/p.

DOMINGUES, J. Possibilidades e limites da construção democrática da política urbana municipal: a perspectiva dos agentes do processo participativo da OUC ACLO. *Democracia e Direitos, Dimensão das Políticas Públicas e Sociais*. 2017.

FIX, M. *Parceiros da Exclusão*: Faria Lima e Água Espraiada. Boitempo, 256p, 2001.

_____. Uma ponte para a especulação - ou a arte da renda na montagem de uma "cidade global". *Caderno CRH*, Salvador, v. 22, n. 55, p. 41-64, 2009.

GRÜN, R. Atores e Ações na Construção da Governança Corporativa Brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* - RBCS, v. 18, n. 52, p. 140-161, jun. 2003.

_____. Decifra-me ou te devoro! As finanças e a sociedade brasileira. *Mana*, v. 13, n. 2, p. 381-410, 2007.

HARVEY, D. *A Condição PósModerna*. São Paulo: Edições Loyola, 1992. 349p.

HENRIKSON, L.F. Are financial markets embedded in economics rather than society? A critical review of the performativity thesis. *DIIS Working Paper*. Copenhagen, Danish Institute for International Studies. 2009.

A IMPRENSA OFICIAL DO ESTADO SA. *Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) no 01/2013*. 30 de janeiro de 2014.

KLINK, J. Metrópole, Moeda e Mercados. A agenda urbana em tempos de reemergência das finanças globais. No prelo.

KLINK, J.; STROHER, L. The making of urban financialization? An exploration of brazilian urban partnership operations with building certificates. *Land Use Policy*, v. 69, p. 519-528, 2017.

LEFÈVRE, J. Operação Urbana Anhangabaú. In: Revista Projeto, n.138, fev. 1991. Encarte Especial EMURB "O Resgate da Área Central", p.58-63.

LEYSHON, A.; THRIFT, N. The capitalization of almost everything: The Future of Finance and Capitalism. *Theory, Culture & Society*, v. 24, n. 7/8, p. 97-115, 2007.

MACKENZIE, D.; MILLO, Y. Constructing a Market, Performing Theory: The Historical Sociology of a Financial Derivatives Exchange. American Journal of Sociology 109: 107–145, 2003.

MACKENZIE, D. *An engine, not a camera:* how financial models shape markets. Cambridge, MIT Press, MA, 2005.

MALERONKA, C. Projeto e Gestão na Metrópole Contemporânea: um estudo sobre as potencialidades do instrumento operação urbana consorciada à luz da experiência paulistana. Tese (Doutorado). USP, São Paulo, 2010.

NITZAN, J.; BICHLER, S. Capital as Power. London, UK: Routledge. Organization for Economic Co-operation and Development. 2012. *New Sources of Growth: Knowledge-based Capital Driving Investment and Productivity in the 21st Century*. Paris, France: OECD. 2009

PEREIRA, A. L. dos S. *Intervenções em centros urbanos e conflitos distributivos*: modelos regulatórios, circuitos de valorização, e estratégias discursivas. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

(PMSP) PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Prospecto da Operação Urbana Água Espraiada*. 2012.

PPP BRASIL. *Niterói prepara PPP vinculada a projeto de revitalização do centro da cidade.* 02 de maio de 2014

REGUEIRA DIAS, N. A Financeirização do Solo Criado? Uma Reflexão Sobre as "Adaptações" das Operações Urbanas Consorciadas. In: Anais do Seminário Internacional Financeirização e Estudos Urbanos. São Carlos, IAU USP, 2018.

RIBEIRO, L.; CARDOSO, A. A concessão onerosa do direito de construir: instrumento da reforma urbana? In.: RIBEIRO, L.; CARDOSO, A. Reforma Urbana e Gestão Democrática, promessas e desafios do Estatuto da Cidade. (Orgs). Rio de Janeiro: Revan, 2003.

ROBINSON, J. Global and world cities: a view from off the map. *IJURR*, V.26 (3), 2002.

ROLNIK, R. *Guerra dos Lugares*: a Colonização da Terra e da Moradia na era das Finanças. São Paulo, SP: Boitempo, 2015.

ROYER, L. de O. *Financeirização da Política Habitacional*: limites e perspectivas. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SANDRONI, P. O Cepac (Certificado de Potencial Adicional de Construção) como instrumento de captação de mais valias urbanas e financiamento de grandes projetos urbanos. *Relatório 27/2008, GV Pesquisa - EAESP*, FGV, São Paulo, 2008.

STROHER, L. Operações Urbanas Consorciadas: financeirização urbana sem investidores financeiros? In: *Seminário Internacional: Financeirização e Estudos Urbanos, olhares cruzados Europa e América Latina*, 2018, São Carlos. IAU - USP, 2018.

VEBLEN, T. On the Nature of Capital: Investment, Intagible Assets, and the Pecuniary Magnate". *Journal of Economics*, 23 (4). 517-42, 1908.

VILLAÇA, F. A segregação urbana. In: Villaça, F. *Espaço Intra-urbano no Brasil*. Fapesp, 1998.

WEBER, R. Selling City Futures: The Financialization of Urban Redevelopment Policy. *Economic Geography*, 86(3), p.251–274, 2010.