



RELATÓRIO

Ciclo de Seminários UrbanSus:

Instrumentos de Financiamento da Cidade e Urbanismo Social

O seminário, ocorrido em duas seções no **Ciclo de Seminários UrbanSus, do Programa Cidades Globais** do IEA-USP apresentou o debate acerca dos mecanismos de viabilização e financiamento do desenvolvimento urbano contemporâneo em nossas cidades, a transformação mais equilibrada, sustentável e inclusiva territorialmente de nossas cidades e a promoção do urbanismo social: instrumentos de financiamento do desenvolvimento urbano com inclusão sócio-territorial.

Os temas mais gerais abordados passaram pelo (i) urbanismo gerando valor e as formas de mobilização e captura da valorização do solo, "land police", e os instrumentos não tributários de financiamento de projetos urbanos e de promoção do urbanismo social; (ii) as políticas públicas urbanas de promoção e viabilização da qualificação da cidade em suas dimensões social, urbana, econômica e ambiental compreendidas de forma sistêmica e (iii) os instrumentos de financiamento da cidade abordados na rede de pontos que se devem conectar objetivando a viabilidade das cidades globais brasileiras com o desejável desenvolvimento socio-territorial mais equilibrado.

Alinhado aos [Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS](#) da ONU, o **Ciclo de Seminários UrbanSus: Sustentabilidade Urbana** tem por objetivo refletir sobre o papel das cidades e o estímulo para boas práticas compartilhando soluções sustentáveis urbanas, por meio de tecnologias sociais, ambientais e urbanas inovadoras. Há a necessidade de soluções efetivas, acessíveis, equitativas e duráveis para desafios mais urgentes, envolvendo mobilidade, segurança hídrica, energia, saneamento ambiental, áreas verdes, segurança alimentar, rápida urbanização e suas complexas interações com as mudanças globais e a falta de acesso a serviços por grande parte da população.

O ciclo é promovido pelo Programa **USP Cidades Globais**, sediado no Instituto de Estudos Avançados em conjunto com a Faculdade de Saúde Pública e o Instituto de Biociências da Universidade de São Paulo, com o propósito de contribuir para maior compreensão e propagação da temática da sustentabilidade entre academia, sociedade e setor público, como estímulo à construção de uma cultura da sustentabilidade. Este Seminário foi coordenado por [Carlos Leite](#), professor da FAU-Mackenzie e pesquisador convidado do Programa Cidades Globais.

UrbanSus - Instrumentos de Financiamento da Cidade e Urbanismo Social - Parte I

12.09.18	9h - 12h15
Participantes	Victor Carvalho Pinto (Senado Federal)
	Miguel Bucalem (USP Cidades / IEA-USP)
	Paula Santoro (FAU-USP)
	Henrique Evers (WRI Sustainable Cities)
Mediador	Marcos Buckeridge (IEA-USP)
Coordenador:	Carlos Leite (FAU-Mackenzie; IEA-USP)

O debate apontou análises e críticas em relação aos instrumentos de financiamento das requalificações urbanas aplicados em cidades globais, mas principalmente no âmbito de São Paulo, no sentido da sustentabilidade social e do bem-estar populacional. Através da multi e transdisciplinaridade, discutiu-se possibilidades e mecanismos para o financiamento de um desenvolvimento mais inclusivo.

Victor Carvalho Pinto inicia o painel ressaltando que o desenvolvimento urbano, em grande medida, é autofinanciável. Os diferentes campos de investimento estão atualmente em constante disputa por recursos, entretanto, dada a devida organização, existem outras formas de obter mais recursos e evitar essa disputa. Por muitas vezes, obras públicas produzem uma valorização imobiliária maior do que o próprio custo da obra, mas essa valorização financeira não faz parte da lógica de investimentos urbanos e acaba não voltando ao poder público. Há um enorme potencial de captação que está sendo desperdiçado pela carência de um modelo institucional capaz de alicerçar a aplicação dos instrumentos à um destino pré-determinado do orçamento. Na rejeição dessa oportunidade, prevalece a disputa desnecessária por recursos com outras políticas públicas.

Existe na constituição brasileira uma infinidade de instrumentos jurídicos para viabilizar a criação de fundos ao desenvolvimento das cidades. Na atual conjuntura de crise fiscal, na qual faltam fontes de financiamento para municípios e Estados afora, é necessário agregar essas técnicas de captação na rotina das gestões administrativas das cidades. Nas melhores experiências do mundo, esse lado monetário de arrecadação está sempre associado a uma questão urbanística.

O Japão, por exemplo, aproveita a construção das estações de transporte coletivo para remodelar todo o entorno das infraestruturas de transporte a um raio de 2km. É uma prática a ser reproduzida pois promove uma intervenção fundiária que abrange um perímetro enorme ao redor do ponto de inserção. É muito comum também um shopping acoplado a uma estação de metrô, como em Tóquio onde os postos comerciais são alugados e viram uma fonte de renda permanente para o sistema de transporte,

chegando até 40% da receita de uma companhia de metro, além da tarifa dos usuários. É um potencial gigantesco de arrecadação.

Em São Paulo, tentou-se algo parecido nas linhas de metrô norte-sul, porém essa intenção trouxe uma polêmica jurídica com a oposição alegando inconstitucionalidade em desapropriar além do estritamente necessário. De acordo com o direito brasileiro, é permitido fazer uma intervenção mais ampla do que somente na área delimitada para infraestrutura, e a existência dos PIU's (Projetos de Intervenção Urbana) comprova uma preocupação do plano diretor nesse âmbito, mas a realidade praticada é outra. O plano diretor, como um conjunto de intenções que direcionam o desenvolvimento urbano, não está totalmente consolidado. A mudança de zoneamento prevista no plano é insuficiente porque não trata diretamente da questão fundiária, e portanto permite que o entorno das estações dessa linha norte-sul ainda mantenha uma densidade baixíssima mesmo depois de 40 anos.

Dentre os instrumentos que efetivam as intenções, o reparcelamento do solo implica na desapropriação parcial do perímetro de intervenção do projeto urbanístico, que prevê negociação com os proprietários em uma espécie de permuta do imóvel existente pelos novos imóveis a serem construídos. Dessa forma, não é possível impedir individualmente a operação urbana de ser concretizada e o adensamento é alcançado. Outro sistema possível de reparcelamento é a criação de um fundo imobiliário, onde todas as propriedades são unidas e os proprietários passam a ser cotistas dele, como acionistas de uma empresa que tem plenos poderes para ordenar o espaço. Nesses projetos de reurbanização, o terreno sai de graça para o poder público por causa das permutas, em geral bem recebidas e vantajosas para população. São construídos mais imóveis do que os necessários para permuta, então há também um lucro que pode ser internalizado para financiar o desenvolvimento urbano.

A junção do urbano ao financeiro é fundamental. Viabilizar o adensamento, mesmo sem arrecadações, resolve questões de todos os âmbitos, desde o próprio transporte até saúde. Adensar a cidade deveria ser a prioridade número um dos planos de governo, pois implica em tirar os centros urbanos da condição de ocioso e subutilizado e trazer a periferia para perto da oferta de equipamentos e emprego. É economicamente desvantajoso levar serviços até a periferia ao invés de aproveitar o potencial já existente e não explorado do centro, onde esses serviços já existem.

Em relação a formatação jurídica, o obstáculo inicial é o desconhecimento. Gestores, políticos, mídia e público não têm essas experiências naturalizadas, e por isso eventos como esse são tão essenciais para difundir os conceitos.

Existem também problemas institucionais muito sérios. Dentre as várias categorias de receitas públicas, os impostos – um tipo de tributo que o Estado cobra e gasta sem vínculos – não dão conta de financiar tudo que é garantido como direito ao cidadão. A federação cria mecanismos para se apropriar de todas as receitas em um caixa único, que dificilmente volta a ser investido no local de arrecadação. O cidadão não vê a relação

de benefício ao pagar o tributo, e o governo perde credibilidade. É imperativo que haja um sistema jurídico de amarração entre receita e despesa, para fornecimento de segurança nas operações urbanas e financiamento de projetos.

Em qualquer situação em que o sistema de reurbanização não é atrelado ao sistema de arrecadação, a receita se esvai para outros fins. Há uma necessidade iminente de uma modelagem financeira incorporada a rotina e à legislação para obras de investimento público geradoras de valorização. A cultura do impedimento brasileira restringe o espaço para novas formas de urbanismo e desconsidera essas áreas como a real oportunidade de transformação que são. Entretanto, ao construir pelo menos um bom modelo que possa ser apropriado pela população, retoma-se a confiança e ela própria passa a exigir investimento em áreas públicas, que afinal são o alicerce para uma cidade democrática.

Em seguida, **Miguel Bucalém** especifica que a transformação ancorada na implementação de bons projetos urbanos que geram valor é na verdade maior que a soma dos investimentos realizados na confecção dessas transformações. Ele lista investimentos em infraestrutura e novos espaços públicos associados a uma intervenção que privilegiam diversidade de uso, diversidade de composição social, acessibilidade e qualidade ambiental.

Ao abordar o projeto urbano é fundamental ter essa perspectiva mais ampla de como ele pode ser um instrumento de captura para autofinanciamento, com base na relação entre os setores público e privado. Dois temas tomam foco aqui: Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) e Concessões Urbanísticas.

As OUCs foram recebidas mundo afora como um instrumento inovador, com essa ideia de vender o potencial construtivo adicional por meio de um título (CEPAC) negociado em leilão controlado pela bolsa de valores, capturando antecipadamente a valorização para financiar as próprias intervenções no perímetro delimitado. Ela é regulada por lei e os recursos são vinculados à um conselho gestor, o que garante longevidade para a operação. A perenidade do instrumento é fundamental para impedir que o mesmo seja suscetível as turbulências de mudança de gestão.

A OUC Água Branca, tomada como exemplo por ter sido a última aprovada no município, está localizada em uma região central da cidade com baixa densidade populacional, porém muito bem servida de infraestrutura básica. A ideia da operação é conseguir um melhor desempenho do potencial habitacional e econômico, através de uma nova ideia de cidade compacta em detrimento da dispersão. É importante ressaltar que a proximidade com o transporte público traz maior benefício para aqueles que o de fato utilizam, que em geral fazem parte do estrato da população de mais baixa renda. Dessa forma a produção habitacional no entorno das estações deve ser condizente com a demanda que vai aproveitar de suas vantagens. Sendo assim, foi desenhada uma tipologia incentivada de 50m² em estoque que induz o consumo por uma renda específica. De acordo com Bucalém, o público alvo poderia ser direcionado via limitação de metragem por unidade. O grande desafio é como, por meio desses mecanismos e

instrumentos, conseguir concretizar os objetivos genéricos de boas práticas urbanas em ordenamento do território.

Quanto à Concessão Urbanística, ela apareceu primeiro no Plano Diretor de 2002 e logo em seguida em 2004 no Plano Regional da Sé, em uma área posteriormente intitulada Nova Luz. Além de muito bem servida de transporte público, a região abriga também diversos equipamentos culturais e espaços abertos emblemáticos. A ocupação demográfica é atualmente muito inferior à sua capacidade, com uma densidade de 200 hab/ha, enquanto poderia chegar a 400 hab/ha. Sua estrutura fundiária encontra-se muito repartida, com lotes pequenos provindos de características ocupacionais históricas e assim acompanhada de problemas documentais. Essa configuração resulta na improvável transformação via mecanismos tradicionais contemporâneos de incorporação imobiliária. Sem a garantia de sucesso desse investimento nem ousadia dos empreendedores, a precaução prevaleceu e as empresas credenciadas abdicaram dos benefícios e incentivos. Mesmo que renegado, ainda existe um enorme potencial a ser reconhecido e explorado nesse instrumento valioso que possibilita as cidades de financiar sua recuperação.

Henrique Evers traz em sua fala a experiência no WRI Brasil para pensar sobre o como financiar o desenho das cidades, analisando duas escalas diferentes: o plano e o projeto. As OUC's já mencionadas entrariam no escopo do projeto como ações mais pontuais e estruturadas, enquanto o PDE (Plano Diretor Estratégico) no escopo de plano traz a definição de estratégias e eixos de desenvolvimento.

No plano, o problema está na presença de um "gap" entre a parte estratégica e a normativa escrita em lei. Como já mencionado por Victor, o zoneamento não tem obrigatoriamente repercussões reais: elevar o coeficiente de aproveitamento em uma certa região não implica necessariamente em sua aplicação, pois ele não é indutor, mas sim permissivo. Meramente uma normativa não é motivacional, mas seu casamento com incentivos fiscais e investimentos públicos traz resultados efetivos. O plano determina um zoneamento que permite e propõe, mas para ir do plano ao projeto, ou seja, para dar o gatilho de transformação da cidade, o financiamento se faz imperativo.

Já na escala de projeto, quando se desenha de fato a intervenção específica, existem outros instrumentos. Quanto ao financiamento do projeto, pode-se classificar em quatro campos: os componentes de investimento (no que investir), as fontes de recurso que não geram dívida (como pagar), os produtos financeiros que geram dívida (como mobilizar o capital), e os mecanismos de entrega (como estruturar a implementação).

Dentro das fontes de recurso estão o próprio orçamento público, os fundos municipais, as receitas próprias do projeto (como a tarifa de um serviço), programas federais (como PAC) e a própria recuperação da valorização imobiliária - CEPACs; OODC (Outorga Onerosa do Direito de Construir) e contribuição de melhorias como formas de captura da valorização imobiliária. São todos instrumentos claros para mobilizar o capital sem gerar dívidas. Já nos que geram dívida, estão inclusos os empréstimos regulares, os

empréstimos subsidiados por bancos de desenvolvimento (BNDES no escopo nacional e Banco Mundial, BID, CAF no internacional), o financiamento verde (projetos que combatem mudanças climáticas), os títulos emitidos e as doações. Importante ressaltar que todos são produtos passíveis de serem mobilizados tanto pelo setor público como pelo setor privado. Os mecanismos de entrega, por sua vez, aparecem para juntar instrumentos inovadores das fontes públicas com outras formas de financiamento que só o setor privado tem acesso. São eles as parcerias público-privadas, concessões, licitações, termos de doações, e contratos de adoção (de parques, praças) que compõe o leque das formas de mobilizar recursos privados para investimentos públicos. Na verdade, eles não são instrumentos de financiamento, mas sim mecanismos de entrega que usam recursos privados de um parceiro envolvido.

Paula Santoro começa questionando o que financiar, pois não é de estádios e shoppings que a cidade sente falta. O formato mais lucrativo acaba moldando o desenho urbano construído, fruto da valorização imobiliária que acontece nos processos de reestruturação. Não se vê a criação espaços que geram urbanidade para o quadro carente de cidade. Ele é ignorado em prol do mundo financeirizado de fundos de investimentos imobiliários, com edifícios corporativos em grande parte vazios e ainda assim, rentáveis. A vacância social gera rentabilidade, portanto a lógica financeira acaba determinando as formas de produzir cidade e, conseqüentemente, o público a quem ela é destinada. Trata-se do processo de financeirização da cidade.

Como já discutido, partindo do pressuposto que o orçamento público é limitado, se motiva a aplicação dos instrumentos de autofinanciamento. Entretanto Santoro traz luz a um paradoxo não ainda não mencionado: não há diminuição dos gastos públicos nessas formas de transformação urbana. O Estado continua investindo muito com recursos públicos e subsídios, especialmente com terra pública encapsulada e ofertada ao mercado. Não há diminuição de orçamento, mas sim de ativos públicos, concedidos para a suposta reurbanização. Títulos imobiliários passíveis de gerar recursos próprios com o pretexto da reestruturação são colocados em especulação capital, rendendo na falsa alegação de um dia serem convertidos em habitação de interesse social. Há incoerência nessa dialética porque o governo está doando ou vendendo seus recursos, e o investimento privado não se faz presente igualmente.

Os instrumentos estão individualmente equacionados, mas no território a produção não atende às famílias vulneráveis. Além de viver em situações de risco, essa parcela da população ainda está em constante ameaça de remoção, tanto por obras públicas como por processos de reintegração de posse privados. A própria política habitacional, que deveria estar colaborando com essas famílias, tem construído novos edifícios em áreas antes ocupadas irregularmente, desadensando e expulsando essa população que entra num processo de transitoriedade permanente. As famílias despejadas são direcionadas ao aluguel social, que não é capaz suprir o preço de um aluguel do mercado formal, e portanto são forçadas a orbitar pela cidade. Dentre os principais motivos de ameaça de

remoção, a urbanização de favelas em operações urbanas foi o que mais removeu população vulnerável em São Paulo em 2016.

Há submissão ao raciocínio do capital, visando sempre o máximo lucro independente de quantas e quais pessoas estão sendo amparadas. Até existem instrumentos que mobilizam a habitação para os processos de reestruturação urbana, como a destinação de um percentual do terreno para produção de HIS (Habitação de Interesse Social), como a Cota Parte (PDE de São Paulo), mas eles também dão alternativas que permitem essa produção ocorrer em outra região da cidade, ou de um menor número de unidades em relação às removidas. É latente a incoerência nas regulações que permitem os investimentos em moradias afastadas, pois valorizam o perímetro delimitado para aplicar as soluções habitacionais fora da área de valorização. Dessa forma, se perpetuam as desigualdades de preço e territoriais da cidade, reforçando padrões excludentes. O maior gasto em habitação é na verdade com desapropriação, compra de terras privadas. Criase instrumentos que valorizam a terra para depois comprá-la a preços elevados, quer dizer, devolvendo os recursos ao setor privado.

Deve ficar claro que programas de novas unidades habitacionais são essenciais, o que está sendo questionado aqui é o modelo aplicado, que remove mais do que reloca. Vem se apostando muito no desenvolvimento urbano a partir do seu autofinanciamento, mas ainda tirando recursos públicos da equação, que poderiam efetivamente ser alinhados com o interesse público.

Para retomar a esperança, é bom também destacar programas em curso interessantes, como por exemplo o Campos Elísios Vivo propondo um projeto urbanístico alternativo ao oficial (para a mesma região aonde estão as unidades da PPP Casa Paulista) que anseia construir novas unidades, manter o patrimônio, com tipologias e programas que dialogam com as formas de vulnerabilidade do público alvo. Isso tudo é elaborado num projeto articulado chave a chave, onde ninguém é expulso e as mudanças só se dão mediante entrega da nova unidade. Esse projeto vem como prova de que é possível implementar transformações urbanas em áreas centrais, elaborar soluções participativas e considerativas às fragilidades específicas.

Paula fecha o painel afirmando que não anseia desmontar completamente o cenário de formas de intervenção, mas precisa evidenciar que essas formas não estão dando conta das questões reais da cidade, uma vez que estão submetidas as lógicas do capital e não das necessidades verdadeiras de transformação no território de São Paulo.

- Acesso ao vídeo do evento: <http://www.iea.usp.br/midiateca/video/videos-2018/urbansus-instrumentos-de-financiamento-da-cidade-e-urbanismo-social-parte-i>

**

12.09.2018	14h - 17h30
Participantes	Paulo Sandroni (Lincoln Institute of Land Policy e FGV)
	Maria Fernandes Caldas (Secretária de Planejamento Urbano de Belo Horizonte)
	Kazuo Nakano (UNIFESP)
	Carlos Leite (FAU-Mackenzie; IEA-USP)
Mediador	Marcos Buckeridge (IB, ACIESP E USP Cidades Globais)
Coordenador:	Carlos Leite (FAU-Mackenzie; IEA-USP)

No painel da tarde, em geral a discussão se distancia um pouco do *modus operandi* da questão mais específica do financiamento para dar um enfoque maior à perspectiva social dos seus impactos. Mais especificamente, ele trata da reforma urbana, que enfrenta as questões estruturais da cidade, com foco nas desigualdades e injustiças socioespaciais para efetivação do direito à cidade.

Paulo Sandroni retoma os problemas gerados pela expansão urbana desenfreada e suas repercussões no financiamento. Mesmo nas cidades que não seguem os ritmos alucinantes do passado, as novas configurações demográficas e sociais mostram que o espaço construído cresce proporcionalmente mais do que a população.

Uma alternativa para expandir os recursos públicos a fim de investir em um desenvolvimento urbano inclusivo é aumentar impostos. Outra é o CEPAC, o já explicado meio mais eficaz de capturar mais valias urbanas, que segue a regra neoliberalista de preços determinados pelo mercado. A demarcação de ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) também é um instrumento valioso, pois obriga o proprietário a construir um tipo determinado de habitação de interesse social que quebra o aspecto de maior e melhor uso no perímetro delimitado, não importando o valor do mercado imobiliário da região. Esse zoneamento - *inclusionary zoning* - dá aos mais pobres uma ferramenta de luta contra a especulação imobiliária.

A Ponte Estaiada, um marco da cidade pela sua tecnologia avançada, custou 120 milhões de dólares financiados através da arrecadação de CEPACs. Em comparação, a construção do Jardim Edite, conjunto habitacional vizinho à ponte, custou um quarto dos recursos da transposição. Apesar da disparidade de custos, houve muita resistência para a implementação desse projeto de HIS, não só das incorporadoras e vizinhos, mas também dentro do próprio governo.

Em São Paulo, os grandes empresários não são ao mesmo tempo proprietários de terra, portanto a cobrança da mais valia não é feita diretamente sobre um bem que eles já

detém e a aceitação se dá de forma mais favorável do que em outras grandes metrópoles brasileiras. Dos 81km² de terrenos vacantes paulistas, que totalizam 595km² de área edificável, 38km² estão nas mãos de pessoas físicas, que são em 8% ao mesmo tempo empresários imobiliários. As empresas imobiliárias detém 12km² na planta genérica, porém em localizações muito melhores do que as pessoas físicas. Grande parte desse terreno também pertence ao setor público, que somados nas três instâncias governamentais quase alcançam 20km². Sandroni defende que não tem sentido continuar caracterizando todo terreno vazio como especulativo, pois a quantidade de empresas que controla esses 12km² são mais de 2500, ou seja, ninguém especificamente controla oferta de terra a ponto de influir em seus preços.

Carlos Leite recorda que o déficit habitacional é de aproximadamente 500 mil unidades em SP e faz uma conta rápida: multiplicando esse número por 50m² à unidade, a demanda resulta em 25km² para moradia social. Colocado ao lado dos 81km² de terreno vazio, evidencia-se a capacidade fundiária de São Paulo de suprir essa demanda.

Kazuo Nakano inicia sua fala concordando com os debatedores que o precederam, a dizer que o financiamento é a base dos processos de produção do espaço urbano pois só através dele é possível implementar as propostas de planejamento. Entretanto, acrescenta que os instrumentos de obtenção de recursos a partir da regulação da terra urbana, no geral, compõe uma parcela muito restrita às cidades onde existe densidade de investimentos em mercado imobiliário. A maioria das prefeituras não têm base econômica para arrecadação própria a fim de gerar receita para viabilizar investimentos urbanos, ficando dependentes das transferências intergovernamentais. A ausência de política tributária local reflete, por exemplo, na comum renúncia do IPTU. Na escala nacional, o financiamento para desenvolvimento das cidades está concentrado no recurso público federal.

Ao chegar nos municípios, o investimento federal tem que cumprir um curto prazo para aplicação mediante ameaça de perda, então esse recurso é gasto fora de qualquer racionalidade de desenvolvimento urbano. Essa lógica clientelista da relação entre deputado federal e prefeito, fora de uma política organizada, resulta em obras sem planos. Para acrescentar, ainda existem os planos sem obras, planos diretores que na verdade são cartas inócuas de intenções genéricas dissociadas dos mecanismos de financiamento. Os três níveis de governo não dialogam em uma política para desenvolvimento urbano, assim condenando os recursos públicos ao mau uso e à persistência das disfunções cotidianas. Bilhões de reais dos cofres públicos foram desperdiçados em programas, entretanto os problemas de mobilidade, habitacionais e insalubridade urbana persistem.

Para se criar um novo ciclo de políticas de desenvolvimento, Kazuo diz ser imprescindível que haja uma reforma tributária. A forma de operacionalização dos recursos pela Caixa Econômica Federal segue uma lógica financeirizada, que não busca alcançar objetivos da justiça socioespacial e melhoria urbana. A agenda está voltada para mercantilização,

que apropria a renda fundiária para realização de negócios imobiliários não alinhados com as necessidades sociais. Os resultados sociais dos próprios PIUs e OUCs tem se mostrado muito limitados quando em comparação ao tamanho total dos investimentos. O governo local paulista trabalha com esses projetos em uma coerência distorcida daquela prevista no PDE. Do ponto de vista da arrecadação junto a iniciativa privada, as operações são um sucesso, mas do ponto de vista da qualidade urbanística e condição do espaço urbano deixam a desejar.

Na prática, os PIUs vem sendo aplicados como operações urbanas limitadas em lugares que não previam operações urbanas pelo PDE. Eles deveriam ocorrer somente dentro da Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM), porém estão se disseminando por várias partes da cidade fora desse perímetro, ou seja, servindo como um mecanismo de forma a escamotear a concentração das OUCs previstas para áreas com potencialidade adequadas de reestruturação. Basicamente, o emprego dos PIUs tornou-se uma licença de alteração pontual de zoneamento e aumento do potencial construtivo.

O programa MCMV (Minha Casa, Minha Vida) é um ótimo exemplo da distorção dos investimentos de ação nos espaços urbanos, pois evidencia o hábito da destinação do caixa para as cidades desconexo de um planejamento, e portanto incompatível com as necessidades reais. Bilhões de recursos públicos foram destinados a construir conjuntos habitacionais, que produziram problemas como localização periférica, segregação socioespacial, distantes de equipamentos, serviços, infraestrutura e áreas de emprego. O fundo nacional de habitação de interesse social, proposto em 2005 pela lei 11.125, propunha construir um sistema de transferência de recursos fundo a fundo, pelos diferentes níveis de governos da federação, e aplicação dos recursos articulados com planejamento habitacional e conselhos paritários. Essa construção foi interrompida pelo financiamento MCMV por razões econômicas anticíclicas eleitorais.

Maria Caldas traz a necessidade de separar a discussão dos instrumentos de arrecadação e financiamento da questão do como direcioná-los para a produção da cidade desejada, fazendo sempre um paralelo entre São Paulo e Belo Horizonte, sua área de atuação.

Numa clara distribuição territorial, o contingente populacional de baixo poder aquisitivo vive de forma precária à margem do que se denomina cidade, sem acesso a condições dignas mínimas de vida e serviços públicos. A terra é uma mercadoria de condição econômica particular, e para desfrutá-la é necessário ter uma renda monetária. Entretanto, os salários praticados no modelo do sistema capitalista da América Latina não acompanham os custos do morar na cidade, repassando a responsabilidade para o poder público. A relação Estado-capital quanto a propriedade está na origem do problema.

A discussão da legitimidade da OODC é um assunto que deveria ser superado. Os proprietários são beneficiados pela infraestrutura com o chamado enriquecimento sem causa, então se faz óbvia a captura dessa mais valia produzida pelo poder público. Sua

ausência é na verdade um crime de renúncia fiscal. No mérito, está completamente ultrapassado, mas na prática, ainda sofre muita resistência na grande maioria dos municípios. Há um histórico de aplicação dos instrumentos apenas da forma aceita pelo mercado privado. São Paulo, a maior cidade brasileira, conseguiu implementar o coeficiente básico 1, por isso é considerada referência. A mobilização do setor da construção civil frente ao instrumento foi tão grande em Belo Horizonte que criaram uma campanha com slogan “diga não ao novo imposto sobre moradia”, apelando à aversão por tributos da própria população que seria beneficiada com a arrecadação da valorização imobiliária por um instrumento urbano que não é imposto (OODC).

Vale ressaltar que apesar desse modelo de federalismo explicado por Kazuo, os municípios não podem operacionalizar na mesma lógica simplesmente porque não tem a mesma estrutura ou capacidade. 45% dos municípios brasileiros tem menos que 10 mil habitantes, ou seja, a receita é muito limitada. Entretanto, o aglomerado dos problemas urbanos está concentrado nas regiões metropolitanas brasileiras, onde vive mais de 70% da população.

Uma particularidade de Belo Horizonte é o instrumento chamado Operação Simplificada, no qual a iniciativa privada fornece serviços para o poder público e o pagamento se dá através de transferência de potencial construtivo, ou seja, dá ao mercado o direito de comercializar títulos, como um CEPAC adaptado que também corre o risco de ser desvirtuado. Outra peculiaridade da cidade é uma negociação específica feita com a empresa estatal de saneamento, na qual ao renovar a concessão, a prefeitura acordou que 4% do valor arrecadado seria investido em intervenção em favelas. Nesse acordo, desde 2004 foi arrecadado 1,5 bilhões em uma média de 70 milhões por ano aplicados num fundo de saneamento cuja gestão mantém um nível de investimento alto nos territórios informais. É uma tentativa de vincular a receita para que tenha uma aplicação direcionada.

Carlos Leite fecha o painel dando luz à urgência existente no déficit habitacional paulista, que exige uma clara interface entre mecanismos de instrumentos de financiamento da transformação urbana e a necessária e desejável promoção sócio-territorial das cidades. Não existe a possibilidade de promover transformação urbanística sem abordar a questão de políticas públicas fundiárias. Todas as falas perpassaram pela importância do acesso ao território qualificado e infraestruturado, alcançado somente mediante uso regulado, ou seja, são decisões políticas. Ele traz o exemplo de Medellín, que é indiscutivelmente uma referência internacional no mérito da efetiva promoção do urbanismo social. Apesar da cidade ter cunhado o termo, o urbanismo social deveria ultrapassar os limites de Medellín e atingir todas as cidades que anseiam uma realidade mais justa. Ou seja, não se deve pautar exclusivamente "habitação social" sem trazer junto o "urbanismo social".

São Paulo é de longe a cidade latino-americana que mais faz uso dos instrumentos de mobilização da valorização do solo (*land value capture*) através da efetiva aplicação dos dois instrumentos vigentes, OODC e OUC. A parcela de volume de recursos que se



arrecada via CEPAC é muito maior do que o que entra via OODC, mas somados, ambos compõem aproximadamente 20% do total de recursos disponibilizados para promover investimentos na cidade. É uma porcentagem significativa quando se leva em consideração que o pacto federativo brasileiro que delegou aos municípios uma autoridade não acompanhada dos recursos.

As regiões mais bem servidas de infraestrutura da cidade, e portanto mais valorizadas, arrecadaram mais recursos da OODC, que por sua vez, são redistribuídos pelo Fundurb para serem investidos nas regiões mais carentes e periféricas. Em números absolutos, de 2002 a 2017 foram arrecadados o equivalente a 890 milhões de dólares com outorga onerosa. De 2000 a 2017, os CEPACs alcançaram 3 bilhões de dólares. Apesar do grande volume arrecadado, ainda há um descompasso muito acentuado entre a quantidade de recursos arrecadada com os CEPACs e a transformação social efetivada na cidade. Ou seja, os instrumentos são um enorme sucesso na arrecadação, mas um fracasso na sua necessária função redistributiva, na sua aplicação para promoção do desejável urbanismo social.

O Brasil é um país de leis excelentes e inovadoras mas que não viram realidade. Há um distanciamento absurdo entre o país letrado e sua aplicabilidade, então se faz necessário inovar. Nos casos mais exitosos onde a transformação urbana foi elencada, se verifica uma eleição do urbanismo como protagonista. São escolhas políticas que tratam o acesso à cidade, moradia e transporte como questões de caráter social. Apesar da carga tributária brasileira ser da ordem de 37.4% do PIB, a tributação por patrimônio, ou seja, para os detentores de maior capital, foi responsável por apenas 1.3% do PIB. Essa distorção reflete claramente na produção de cidade.

Mesmo levando em consideração todas as contradições da aplicação dos PIUs, Carlos ainda defende o potencial do instrumento, ressaltando a oportunidade que ele traz de integrar políticas públicas setoriais em uma mesma territorialização. O modo distorcido como a gestão está usufruindo do instrumento não deveria ofuscar o seu potencial, inclusive de promoção de urbanismo social, PIU-Social, à luz dos PUIs (Projetos Urbanos Integrados de Medellín).

- Acesso ao vídeo do evento: <http://www.iea.usp.br/midioteca/video/videos-2018/urbansus-instrumentos-de-financiamento-da-cidade-e-urbanismo-social-parte-ii>