

Financeirização na cidade

como gerir necessidades locais
e interesses dos mercados globais?

MARGARIDA PEREIRA

RESUMO

O artigo aborda o processo de financeirização da cidade, associado à liberalização da circulação do capital e à desregulação do sistema financeiro desde os anos 1980. A oposita no setor imobiliário provoca mudanças na estruturação da cidade, através de: mega-projetos de regeneração urbana, operações pontuais de regeneração urbana, urbanização intensiva e em extensão, privatização ou contratualização das funções de reprodução social. As intervenções, focadas na rápida acumulação de mais-valias, acentuam a segregação socio-espacial. Portugal é particularmente influenciado pelas lógicas do desenvolvimento urbano neoliberal. Enquadrado pelo planeamento territorial e outras políticas públicas setoriais (em particular a infraestruturização massiva do território e a política de aquisição de casa própria), o crescimento urbano está suportado numa expansão extensiva e operações de regeneração urbana, a par da degradação e abandono de edificado nas áreas urbanas consolidadas (com sub-utilização de infraestruturas e aumento de alojamentos vazios). A reprodução do capital ocorre por três vias: a classificação e qualificação do solo em que se apoia o zonamento, a política de apoio à aquisição de casa própria e a infraestruturização pública massiva finan-

ciada pelos fundos estruturais. A persistência deste modelo, cada vez mais desligado das dinâmicas socio-económicas locais, gera uma oferta de solo urbano, de redes de infraestruturas e de alojamentos muito superior à procura efetiva. A crise iniciada em 2008, indissociável das “bolhas imobiliárias”, enfatiza o sobredimensionamento do urbano e os problemas associados ao crédito para habitação (a banca perde liquidez, muitos devedores são forçados a abdicar da sua propriedade através de execuções hipotecárias). O excesso de áreas urbanas, a escassez de recursos públicos e o declínio demográfico previsto para as próximas décadas impõem repensar o planeamento urbano. Tradicionalmente vocacionado para atuar em contextos de crescimento demográfico e económico, tem agora de agir num quadro restritivo e gerir o “desperdício urbano”. A mudança de paradigma é necessária, apontando-se algumas linhas prioritárias de atuação.

PALAVRAS-CHAVE

Processo De Urbanização ·
Reestruturação Urbana · Imobiliário ·
Especulação · Planeamento Urbano

ABSTRACT

The article discusses the process of financialization of the city, associated with the liberalization of the circulation of capital and the deregulation of the financial system since the 1980s. The contrary in the real estate sector causes changes in the structure of the city, through: urban regeneration mega-projects, occasional urban regeneration operations, intensive urbanization and its extension, privatization or the contractualization of social reproduction functions. Interventions, focused on the rapid accumulation of capital gains, accentuate socio-spatial segregation. Portugal is particularly influenced by the logics of neoliberal urban development. Underpinned by territorial planning and other sectoral public policies (in particular the massive infrastructure of the territory and the policy of home ownership), urban growth is supported by extensive expansion and urban regeneration operations, along with the degradation and abandonment of housing in consolidated urban areas (with underutilization of infrastructures and an increase in empty housing). Capital reproduction takes place in three ways: the classification and qualification of the soil on which the zoning is based, the policy to support home ownership and massive

public infrastructure financed by structural funds. The persistence of this model, increasingly disconnected from local socio-economic dynamics, generates a supply of urban land, infrastructure networks and housing far greater than effective demand. The crisis that began in 2008, indissociable from "real estate bubbles", emphasizes the over-sizing of the urban and the problems associated with housing credit (banks have lost liquidity, many debtors are forced to give up their property through foreclosures). The excess of urban areas, the scarcity of public resources and the expected demographic decline for the coming decades require a rethinking of urban planning. Traditionally geared to working in contexts of demographic and economic growth, it now has to act in a restrictive framework and manage "urban waste". The paradigm changes are necessary, and some priority lines of action are pointed out.

KEYWORDS

Urbanization Process ·
Urban Restructuring · Real Estate ·
Speculation · Urban Planning

Financeirização na cidade

como gerir necessidades locais
e interesses dos mercados globais?

MARGARIDA PEREIRA

Professora Associada

Coord. Mestrado em Urbanismo Sustentável e Ordenamento do Território

Departamento de Geografia e Planeamento Regional

Faculdade de Ciências Sociais e Humanas – FCSH/NOVA

Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais (CICS.NOVA)¹/UNL

1. INTRODUÇÃO

O ideal neoliberal afirma-se na década de 1980 através da desregulação, da privatização e da redução da provisão social pelo Estado (Harvey, 2005). Esta ideologia é indissociável do reforço das transações e dos mercados financeiros na economia mundial. Com o colapso do modelo keynesiano de sociedade (welfare state), a liberalização da circulação do capital, dos produtos e da informação, a par da desregulação do sistema financeiro, determinam novas frentes de investimento. O setor imobiliário é particularmente beneficiado, com reflexos na reestruturação das cidades. Segundo Sassen (2016), as cidades “top 100” concentram 10% de população mundial, 30% do PIB e 76% do investimento em propriedade. Nos centros dessas cidades multiplicam-se os alojamentos vazios, correspondentes a investimentos de capital. Inicialmente privilegiando as cidades com melhor inserção no processo de globalização, o êxito do modelo na rápida reprodução e acumulação de mais-valias leva à sua replicação em contextos urbanos diferenciados, aproveitando as singularidades de diferentes contextos geográficos. O crescimento urbano é dominado pela valorização imobiliária e não pela criação de cidade para os cidadãos. É o *negócio do território* (Herce, 2013).

A reflexão subsequente aborda o processo de financeirização da cidade e os impactes territoriais subsequentes. Tendo como referência a realidade portuguesa, analisa o efeito desse processo no modelo urbano nacional e discute o futuro das políticas territoriais na gestão das disfunções provocadas

¹ Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais CICS.NOVA – FCSH/UNL | Interdisciplinary Centre of Social Sciences – CICS.NOVA – FCSH/UNL, UID/SOC/04647/2013.

pelo desenvolvimento urbano neoliberal, num quadro de escassez de recursos e de declínio demográfico.

2. FINANCEIRIZAÇÃO DA CIDADE

A Cidade ao Serviço dos Mercados (?)

O desenvolvimento urbano liberal contesta a abordagem funcionalista dominante desde a 2ª guerra mundial, redistributiva e regulamentadora da transformação do uso do solo, pelo caráter rígido da ocupação proposta e pelo controle público forte. Defende o plano como um instrumento facilitador dos mecanismos do mercado, com conteúdo mais orientador do que regulador, potenciando opções e atuações ajustadas às preferências e possibilidades dos promotores e empresários imobiliários (Fernández de Córdoba, 2014). Preconiza a integração de novos atores nos processos de decisão e ação e o recurso a instrumentos mais flexíveis (planeamento estratégico, projeto urbano, *marketing* territorial, *benchmarking*, parcerias público-privadas).

Estas práticas circunscrevem-se a pequenas parcelas da cidade, esbatendo a sua complexidade e escondendo ou tornando impercetíveis os problemas, conflitos e contradições existentes no conjunto (Nel-lo, 2015: 47). Podem ser assim tipificadas:

› *i.* mega-projetos de regeneração urbana. Implantados em áreas de centralidade forte, privilegiam frentes de água, com usos obsoletos e fora do mercado (*brownfields*). Para reforçar a posição competitiva das cidades à escala global, na disputa pela atração de novas funções (turísticas, lúdicas, culturais, comerciais, terciárias e residenciais de elevado *standing*) e de investidores (empresas transnacionais), a intervenção é estimulada através de eventos mediatizados para promoção do local, “projetos de autor”, elementos arquitetónicos icónicos, valorização do espaço público. O planeamento estratégico emerge como processo agregador de múltiplos *stakeholders*, impulsionador de visões mobilizadoras, e os projetos urbanos de grande escala potenciam a convergência dos interesses da “Nova Política Económica” (desregulação, privatização, flexibilização do mercado laboral) com a “Nova Política Urbana” (intervencões localizadas, desregulamentação seletiva, projetos âncora, privatização de fundos imobiliários, produção de renda urbana) (Swyngedouw et al., 2002: 548). A ligação dos territórios a “imagens de marca” (*city branding*) homogeneiza as suas características e esboroa as singularidades de cada lugar. Estas operações tendem a ser lideradas por instituições/agências próprias, integrando competências das estruturas formais de governo, prometendo maior eficiência na atuação.

› *ii.* operações pontuais de regeneração urbana. São orientadas para segmentos da procura com elevado poder de compra, expulsando os residentes, acentuando a gentrificação e artificializando o ambiente urbano.

› *iii.* urbanização intensiva e em extensão. O interesse do capital financeiro nas cidades aumentou com a abundância de crédito à habitação. Apoiado na “economia da oferta”, transforma a habitação num investimento rentável e de revalorização rápida, com recurso a hipotecas bancárias. A procura intensifica-se com as taxas de juro baixas e o solo é convertido num “ativo” em valorização permanente, dinamizando o ciclo imobiliário. Esta lógica tem subjacente a expectativa de que a espiral especulativa é infinita (Gaffney, 2009), ilusão contrariada pela crise de 2008.

› *iv.* privatização ou contratualização das funções de reprodução social. Esta prática inclui infraestruturas e serviços essenciais (*p.e.* transportes coletivos urbanos, distribuição de água e energia, serviços de educação e de saúde), na linha da defesa do “estado mínimo” (Nozick, 1974, citado por Fernández de Córdoba, 2014:56). Apontada como a “melhor prática” para promover um “clima ótimo de negócios” nas grandes cidades (Brenner *et al.*, 2015:237), os resultados nem sempre correspondem ao prometido (maior eficácia e eficiência na prestação de serviços, redução dos gastos públicos), sobressaindo a tendência para a subida dos custos ao consumidor e a degradação dos serviços, em particular nos territórios económica e socialmente mais vulneráveis.

As ações de (re)produção urbana referidas são lideradas pelo capital privado, quase sempre “anónimo”, mas o setor público é determinante no incremento da sua rentabilidade:

› *i.* custeia as infraestruturas estruturantes e a descontaminação do solo em áreas com problemas ambientais, preparando o terreno para os mega-projetos;

› *ii.* promove o investimento, por via da desregulação (facilitação da alteração aos planos vigentes, através de regimes excecionais, para acolhimento dos projetos), da aprovação de modelos de ordenamento extensivos, com capacidades edificatórias muito superiores às necessidades reais, e da densificação da rede rodoviária, abrindo frentes cada vez mais alargadas à especulação fundiária e imobiliária;

› *iii.* assume o risco das operações, mobilizando os recursos públicos para a rentabilização acelerada do capital e suportando o colapso do sistema financeiro quando as imparidades crescem.

A crise económico-financeira que se abate sobre os EUA e a Europa em 2008 é indissociável das “bolhas imobiliárias” induzidas pelo desenvolvimento urbano descrito (Nel-lo, 2015).

3. O MODELO URBANO EXTENSIVO EM PORTUGAL **Euforia e Colapso**

Como em outros países do sul da Europa, o desenvolvimento urbano neoliberal tem efeitos danosos em Portugal. Este processo decorre enquadrado pelo planeamento territorial vigente e outras políticas públicas setoriais, podendo ilustrar-se três formas de atuação emblemáticas: *i.* modelo urbano extensivo; *ii.* operações de regeneração urbana; *iii.* intervenções de reabilitação urbana associadas à turistificação.

› *i.* A partir de 1990, o Plano Director Municipal (PDM) regula a transformação do uso do solo e é o plano territorial de referência para os municípios. Até então, o processo de urbanização acontecia por iniciativas avulsas dos promotores privados, respondendo à crescente procura de habitação nas áreas urbanas, gerando uma ocupação dispersa e fragmentada. Os PDM não corrigem e até acentuam essa tendência, ao delimitar perímetros urbanos com capacidade de edificabilidade desligada das necessidades da procura. Sem programação urbanística, a execução das áreas urbanizáveis depende dos detentores da propriedade. Pela capacidade edificatória das áreas urbanizáveis, a probabilidade de muitas virem a ser urbanizadas no horizonte do plano é reduzida. Contudo, apesar da generalizada baixa taxa de execução, muitos perímetros registam ampliação, através de alterações aos PDM, recorrendo a planos de urbanização e planos de pormenor, quase sempre justificadas pela imperiosa integração de uma “oportunidade de investimento” fundamental ao desenvolvimento local e não enquadrável nos perímetros definidos. Este modelo, transversal no sistema urbano, mas com dimensão exponencial nas áreas metropolitanas e no litoral balnear, alheia-se das áreas consolidadas, que se vão degradando. A Administração municipal fiscaliza a conformidade de usos, índices e salvaguarda das condicionantes pelas operações urbanísticas, não prevenindo a sua viabilidade económico-financeira, em particular das que exigem grandes investimentos públicos em infraestruturas gerais e custos de manutenção elevados, com rentabilização difícil a longo prazo.

› *ii.* Projetos de regeneração urbana em áreas com usos obsoletos e/ou desativados, com soluções de ocupação não enquadráveis na normativa

² Na Área Metropolitana de Lisboa apontam-se, a título ilustrativo, os projetos localizados em terrenos anteriormente ocupados por: Feira Popular (Lisboa), Fundação de Oeiras, “Quinta do Estado” (Falagueira, Amadora), estaleiros da Lisnave (Almada).

de planeamento vigente². Muitos “arrastam-se” durante anos (e nem sempre são viabilizados), “enredados” na teia burocrática dos procedimentos de alteração do PDM. Mas, entretanto, desempenham a sua função essencial: geração de ativos financeiros e valorização artificial da propriedade. “Surpreendidos” pela crise, muitos transitam para “passivos” da banca.

› *iii.* Intervenções de reabilitação urbana em áreas históricas icónicas de Lisboa e do Porto. O acréscimo do turismo em Portugal, em particular nas duas principais cidades do país, gera inesperadamente a valorização anormal de edificado degradado e até obsoleto em áreas históricas mais emblemáticas, quer para habitação pela procura externa (por exemplo suscitada pelo Estatuto de Residente Não habitual) quer para arrendamento temporário (alojamento local). É a turistificação dos bairros, onde a reabilitação acontece, mas os residentes são afastados.

Nos processos descritos, a reprodução do capital ocorre por três vias: a classificação e qualificação do solo em que se apoia o zonamento, a política de apoio à aquisição de casa própria e a infraestruturação pública facilitada pelos fundos estruturais. A classificação faz a separação entre solo rural e solo urbano, integrando-o em mercados com regras de valorização distintas: no solo rural balizadas pelo tipo de cultura, pela dimensão e benfeitorias da propriedade; no solo urbano pelas categorias/sub-categorias de uso do solo e pelos parâmetros urbanísticos correspondentes. A classificação de “urbanizável” assegura a valorização automática sem qualquer investimento. A par, em termos tributários o proprietário abrangido por aquela classificação continua a pagar o imposto enquanto solo rústico. Daí a pressão permanente dos detentores da propriedade (ou de interessados na sua aquisição) no exterior dos perímetros urbanos para os integrar.

O apoio público à aquisição de casa própria (Regime de Apoio à Aquisição de Habitação Própria Permanente criado em 1976) alimenta o modelo urbano extensivo. O Estado transfere para as famílias da classe média a resolução dos seus problemas de habitação, ao facilitar o acesso ao crédito e reduzir em sede de IRS as despesas com a aquisição. A reprivatização da banca em 1991 aumenta a disponibilização de crédito, progressivamente alargado a famílias com menores rendimentos. Quando aumenta o rendimento das famílias, os incentivos passam a ser extensivos à segunda habitação. Este ambiente de “facilitação” estimula quer a aquisição de imóveis com status/tipologia mais elevados por parte dos estratos sociais médios, quer a mudança de habitação (para uma mais recente; do apartamento para a moradia, etc.),

deixando alojamentos quase sempre em áreas mais equipadas do que aquelas onde é feita a nova aquisição. Quando os preços descem e as transações diminuem, grande parte do capital está aplicado em investimentos de longo prazo. A banca perde liquidez e os devedores ficam com uma dívida superior ao valor do imóvel ou do empreendimento detido. Muitos entram em incumprimento e são forçados a fazê-lo, através de execuções hipotecárias (Pereira e Pato, 2014).

A infraestruturação pública, apoiada pelos fundos comunitários, quer à escala macro (estruturantes) quer à escala municipal (redes locais), alastra a urbanização para áreas cada vez mais afastadas das áreas centrais, onde o preço do solo é mais baixo. Os movimentos centrífugos tendem a deixar subutilizadas áreas equipadas e a exigir mais investimento nas recém-ocupadas.

A crise de 2008, em Portugal com impactos mais diretos a partir de 2010, coloca a nú um modelo urbano desligado das dinâmicas demográficas e económicas do país, mantido artificialmente. Porém, o setor imobiliário parece estar já em (re)adaptação a novas condições de valorização (veja-se a recente euforia no setor causada pelos preços por m² em alguns bairros antigos em Lisboa e no Porto, até há pouco excluídos dos circuitos de comercialização).

4. NOVOS CAMINHOS PARA O PLANEAMENTO URBANO

O modelo urbano extensivo está enquadrado por instrumentos de planeamento territorial, e é estimulado por medidas públicas setoriais (infraestruturação massiva e política de apoio à aquisição de casa própria). O sistema de gestão territorial instituído em 1998/1999 reforma o quadro legal até então vigente. Ao nível substantivo, preconiza a contenção da mancha urbana, o combate à extensão desnecessária das redes de infraestruturas, a reabilitação e a revitalização dos centros históricos. Ao nível instrumental, dá particular atenção às condições de operacionalização dos planos (programação, sistemas de execução, perequação) e à monitorização e avaliação do processo de planeamento. Determina o carácter excecional na reclassificação do solo rural como solo urbano, obriga a fundamentar a sua necessidade e impõe a programação da execução da urbanização e da edificação na área reclassificada. Os PDM vigentes devem adequar-se às novas disposições regulamentares no prazo de 5 anos (a contar de 30 de maio de 2009). Todavia, tal não acontece, como confirmam Campos e *all.* (2012). A revisão do sistema de gestão territorial em 2014/2015 aponta no mesmo

sentido quanto ao carácter excecional da classificação do solo como urbano, embora admita a sua ampliação através de plano de pormenor com efeitos registais (o que parece configurar-se como uma “janela de viabilização” para eventuais novos projetos). Até ao presente, não há sinais consistentes sobre a alteração de paradigma.

Mesmo admitindo como residual o acréscimo de áreas urbanas nos próximos anos, permanecem enquadradas em planos eficazes extensas áreas urbanas, total ou parcialmente urbanizadas, sub-utilizadas ou mesmo ainda não construídas. Também o número de alojamentos devolutos é elevado (novos, habitáveis fora do mercado, sem condições de habitabilidade, em ruína). Esta condição factual de sobredimensionamento do urbano ganha dimensão acrescida à luz da evolução demográfica prospetivada para Portugal: acentuado envelhecimento e declínio populacional até 2030 (Mendes e Rosa, 2012).

Assim, quais os desafios do planeamento neste quadro de abundância da oferta disponível (de solo, de infraestruturas, de alojamentos) e de procura interna em declínio? Como enquadrar a intervenção do Estado no território, perante recursos públicos escassos, disputados pelas necessidades das dinâmicas internas, de populações e territórios, e pelos interesses do mercado económico global, para potenciar a geração de mais-valias? Como definir opções e estabelecer prioridades entre investimentos com destinatários específicos (a população residente/utilizadora da cidade; os investidores) e com poucas sinergias entre si?

A mudança de paradigma exige mudanças instrumentais e substantivas no processo. Na perspetiva instrumental emergem como linhas prioritárias:

› *i.* As autoridades responsáveis pela política de cidades devem promover um debate alargado sobre o modo como ordenar o débil crescimento urbano, num quadro de recursos limitados, definindo princípios orientadores nacionais mas, sobretudo, condições efetivas de operacionalização ajustáveis às particularidades de cada realidade urbana. O sistema de planeamento instituído está mais vocacionado para intervir em conjunturas expansivas (demográfica e económica) e este contexto sofreu mudanças estruturais. Como gerir o “desperdício urbano” (solo, infraestruturas, equipamentos, alojamentos sem procura) para reduzir os custos públicos associados, necessários para resolver carências efetivas?

› *ii.* Apesar da crescente influência do setor financeiro no poder político, o Estado continua a ser o principal garante da defesa do interesse coletivo, sendo imprescindível permanecer na liderança das políticas territoriais e dos

instrumentos de planeamento associados. Contudo impõem-se medidas de escrutínio da gestão dos gastos públicos e do reforço da democracia participativa. Os instrumentos de monitorização estão há muito tempo instituídos no sistema de planeamento nacional, mas com fraca aplicação e incumprimento sem consequências. Esta situação tem de ser corrigida.

Na perspetiva substantiva, alguns caminhos são prioritários:

› *i.* definição clara das áreas urbanas, onde devem ser excluídas ocupações residuais ou até virtuais. Na estruturação das áreas recentes, tendencialmente fragmentadas, defende-se a consolidação de centralidades, colmatação e densificação das áreas mais infraestruturadas e servidas por transporte coletivo e estabilização das orlas urbanas, atribuição de funções aos espaços intersticiais livres (serviços ecológicos, estruturas verdes urbanas, produção alimentar de proximidade). Estas ações são importantes para que a generalidade dos municípios consiga manter, com níveis de qualidade e custos suportáveis, os serviços públicos associados. Mas é essencial a neutralização das áreas infraestruturadas não ocupadas ou com ocupação pontual, sem viabilidade de execução a médio prazo e com elevados custos de manutenção. Nas áreas consolidadas esta seletividade é também necessária, no sentido de dar consistência à reabilitação do edificado.

› *ii.* nas áreas centrais mais expostas a lógicas de apropriação externa, defende-se a monitorização do seu crescimento e impactos gerados, introduzindo medidas de correção (*p.e.* diversificação de usos), para prevenir por antecipação efeitos perversos;

› *iii.* combate ao património imobiliário “ocioso” (sem uma função social), o que exige uma atenção redobrada em dois sentidos: conhecimento do cadastro da propriedade por parte das entidades que gerem o território; convergência entre a política tributária e a política de urbanismo e ordenamento do território.

Sendo certo que as mudanças necessárias não são de aplicação fácil, a atitude de inércia é garantia antecipada de derrota.

referências

- Brenner, N. *et al.* (2015). Urbanismo neoliberal. La ciudad y el imperio de los mercados in *Observatorio Metropolitano de Madrid (ed.) El mercado contra la ciudad. Sobre globalización, gentrificación y políticas urbanas*. Madrid: Edición Traficantes de Sueños.
- Campos, V; Catita, A.; Pinho, A.; Vilares, E. (2012). A programação estratégica e operacional na nova geração de Planos Directores Municipais, *Encontro Anual da Ad Urbem 2012 – A Programação na Gestão Territorial*.
- Fernández de Córdoba, M. (2014). *Introducción a la teoría de la planificación territorial*. Sevilla: Universidad de Sevilla.
- Gaffney, M. (2009). *After de Crash: Designing a Depression-Free Economy*. Chichester: Wiley-Blackwell.
- Harvey, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Herce, M. (2013). *El negocio del territorio. Evolución y perspectivas de la ciudad moderna*. Madrid: Alianza Editorial.
- Mendes, M.F.; Rosa, M.J.V. (2012). *Projeções 2030 e o Futuro*. Lisboa: FFMS.
- Nel-lo, O. (2015). *La Ciudad en Movimiento*. Madrid: Díaz & Pons Editores.
- Pereira, M.; Pato, I. (2014). Problemas de habitación en el cuadro recesivo tras 2008 en Portugal y España, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, Vol. XLVI, 180 (verano), pp. 291-305.
- Sassen, S. (2016) The Global City: Enabling Economic Intermediation and Bearing Its Costs, *City & Community* 15:2 June, 97-108 doi: 10.1111/cico.12175.
- Swyngedouw, E. *et al.* (2002). Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy, *Antipode*, vol. 34, Issue 3, july, pp. 542-577.