

Entre Dados, Modelos e Decisões: Uma reflexão sobre a prática do planejamento urbano no Brasil

Elson Fabiano Alves

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano
Universidade Federal do Rio de Janeiro
IPPUR-UFRJ

Resumo

Este trabalho propõe uma reflexão sobre a prática do planejamento e gestão urbana no Brasil sob os domínios do Planejamento Urbano, Economia Urbana e eventualmente da inteligência de dados. Nos interessa especialmente entender como se dá – ou não se dá - a parametrização do planejamento, da gestão e das tomadas de decisão a partir de dados disponíveis e coletáveis.

Nos detemos especificamente na forma de utilização dos instrumentos de política urbana voltados para a captura da valorização imobiliária como forma de financiamento da cidade, dada a necessidade mais dramática de informações parametrizadas para o melhor aproveitamento deste tipo de instrumento, cujo potencial é aprimorado no Brasil a partir da publicação do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001).

Aproximamos a reflexão para a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Porto do Rio de Janeiro (Porto Maravilha), cuja peculiaridade em relação às OUC paulistas, de ter todos os seus Certificados de Potencial Adicional Construtivo – CEPAC leiloados em lote único no início da Operação, lhe retirou o que seria uma natural parametrização pelo mercado na precificação destes CEPAC, o que faz emergir a hipótese de que esta ausência teria gerado – ou permitido – uma distorção no preço destes certificados, o que seria uma das explicações para a quase interrupção do consumo dos CEPAC pelos agentes imobiliários e à (quase) inviabilidade financeira da operação.

Concluimos que este é um caminho relevante para estudos, análises e reflexões capazes de contribuir com o melhor entendimento do planejamento e gestão das cidades brasileiras.

Introdução

A reflexão proposta parte do questionamento de como se dá o planejamento e a gestão das cidades brasileiras. Pode-se resumir que Planos Diretores estabelecem, em teoria, as diretrizes gerais. Leis e normas de uso e ocupação do solo, dentre outras, tentam, também em teoria, sistematizar estratégias de crescimento e consolidação do desenvolvimento urbano. Ajustes pontuais nos planos e normas tentam atender uma série de grandes e pequenos objetivos e interesses.

Poderíamos afirmar que muitas práticas são vagas e conflitantes? Vagas ao buscarem objetivos já abstratos, como sustentabilidade, habitabilidade e ‘acesso’ a moradia, sem quantificar ou estabelecer prazos. Conflitantes ao estabelecerem regras, limites, potenciais e parâmetros sem dados que demonstrem os impactos esperados e sua conformidade com os objetivos estabelecidos e defendidos.

Ademais, uma vez implementada uma regra ou plano, raramente se mede seu impacto ao longo do tempo. E então, ao se aprovar um novo plano ou nova lei, as medidas já implantadas não terão produzido dados que subsidiem novas decisões, que tenderão a ser tomadas a priori novamente. Todavia, diversos dados estão disponíveis, ou podem ser obtidos e computados, tais como taxas de crescimento, informações de renda, preço de imóveis, taxas de vacância, número de habitantes morando em favelas, tempo para licenciar uma construção etc. Como isso afeta a demanda por espaço? Como está evoluindo ao

longo do tempo? Onde há potencial, onde há necessidade e onde há distorção?

Ao frequentemente ignorar estes dados, medidas tomadas com o objetivo de, por exemplo, melhorar as condições de habitação, acabam por causar o encarecimento das unidades imobiliárias residenciais - e do aluguel - retirando uma parcela da população da cidade formal dotada de infraestrutura, resultando na piora de suas condições de habitação.

Na gestão das cidades brasileira indicadores nem sempre são medidos, e quando são, não tendem a ser utilizados para o estabelecimento de metas ou monitoramento e avaliação das políticas adotadas e de seus resultados.

O Estatuto da Cidade

Após a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) diversos instrumentos foram regulamentados ou criados, tais como a Outorga Onerosa, a Transferência do Direito de Construir, os Certificados de Potencial Adicional Construtivo - CEPAC, as Operações Urbanas Consorciadas - OUC, o IPTU progressivo no tempo, dentre outros. Um conjunto de ferramentas sofisticadas acrescentadas ao escopo do planejamento e da gestão urbana.

A maior parte dos instrumentos funda-se na lógica da captura – ou recuperação - da valorização imobiliária, notadamente daquela parte da valorização decorrida de investimentos públicos ou de normas que aumentam o aproveitamento econômico dos imóveis. Os recursos recuperados constituiriam importante fonte para o financiamento da cidade, ao mesmo tempo que são capazes de atacar a iniquidade, atenuar a especulação imobiliária e reduzir a informalidade urbana.

É intuitivo que tais instrumentos requerem - para que sejam ferramentas eficazes - um conjunto de informações parametrizadas capazes de codificar a cidade em seus potenciais, necessidades e tendências. Por exemplo, qual o impacto, em termos de adensamento potencial, de determinadas mudanças na estrutura da cidade? Qual a valorização imobiliária decorrente? Quanto disso pode ser recuperado/capturado?

Entretanto, a adoção de modelos parametrizados não é a regra, e isto é uma das possíveis explicações da adoção dos instrumentos de política urbana estar muito aquém das expectativas nestes últimos 18 anos. Conforme já alertavam Vetter e Massena (1981), antes da

função social da propriedade tornar-se uma premissa constitucional:

A implantação dessa contribuição ou solo criado coloca a necessidade de uma burocracia honesta e eficiente. Dado que a aplicação do Imposto Territorial, que exige muito menos capacidade administrativa, é muito pouco eficientemente exercitada, seria demais esperar uma rápida implantação destes sistemas administrativos (...).

Planejamento e Economia

A Economia Urbana é um campo que busca explicar a estrutura interna das cidades, a organização e a distribuição das atividades econômicas urbanas.

A partir dos estudos de Von Thünen, Alonso (1964), Mills (1967) e Muth (1969), dentre outros, desenvolveram modelos úteis à compreensão do funcionamento do mercado e da estrutura espacial urbana. Originalmente simplificados, desenvolvimentos posteriores permitiram a construção de modelos mais refinados.

Em campo correlato, a Avaliação imobiliária, ramo especializado da Engenharia e Arquitetura, é utilizada com frequência crescente pelo mercado, que concebe a necessidade de dados confiáveis para quantificar valores imobiliários, de forma a minimizar a parcela de subjetividade.

Os métodos adotados baseiam-se em tratamentos estatísticos de dados, com o intuito de estimar valores a partir de dados quantitativos e qualitativos. Técnicas de geoprocessamento, recentemente desenvolvidas, tem melhorado a qualidade das informações, relacionando dados estatísticos no espaço.

Cidades e dados

Emergente a partir de desenvolvimentos tecnológicos mais recentes, assistimos ao desenvolvimento do domínio da inteligência de dados urbanos, na medida em que se multiplicam fontes de dados oriundas da utilização de diversos serviços, que podem ser úteis para auxiliar a planejar e monitorar a infraestrutura, os serviços e a política de uso do solo das cidades.

Modelos estatísticos de avaliação, devidamente calibrados dentro da lógica e âmbito da Economia Urbana, alimentados com dados já existentes, ou perfeitamente levantáveis,

poderiam construir ferramentas poderosas de subsídio à tomada de decisão, com grande poder preditivo do desenvolvimento das cidades e fundamentais no monitoramento e avaliação das medidas adotadas.

Já observamos, no mundo e no Brasil, o surgimento, ainda incipiente, de iniciativas com o intuito de oferecer ferramentas baseadas em inteligência de dados urbanos voltadas a subsidiar decisões tanto para o mercado quanto para o poder público. No entanto, é necessário entender que orientar o desenvolvimento de uma cidade tão-somente pela tecnologia e algoritmos pode ser um caminho sem volta em direção ao fracasso.

Assim, para que o espaço urbano se torne, de fato, melhor — de maneira inclusiva e democrática — seria necessária a participação da sociedade e, evidentemente, do planejamento público neste processo. Em outras palavras, que os profissionais e instituições envolvidos com o planejamento urbano entendam e se apropriem destas ferramentas, sobretudo neste momento em que se desenvolvem, seja pela sua utilidade e seja também porque — e principalmente — estas ferramentas eventualmente se desenvolverão de qualquer forma, inexoravelmente, engolindo os processos de planejamento e gestão urbana, sobrepujando-os.

Uma interseção difícil

Uma das formas de avançar nesta reflexão é explorar a interseção entre estes domínios, auxiliados principalmente pelo conceito de “campo” de Bourdieu (1989, 2004, 2014), que seria a noção que caracteriza a autonomia de certo domínio de concorrência e disputa interna, simultaneamente um campo de forças e de lutas, dentre outros conceitos.

A respeito desta interseção, Abramo (2001) identifica que o desejo moderno de colonizar o mundo por uma razão que a tudo resolve e responde é caro à tradição dos urbanistas, que transformam o plano em mecanismo produtor da ordem, ao passo que o discurso da economia rejeita esta imposição e identifica no mercado um mecanismo de coordenação das escolhas de localização dos indivíduos livres. Conforme o autor:

De um lado, encontramos a perspectiva do plano e, portanto, a submissão do indivíduo egoísta a uma ordem concebida por uma razão que lhe é exterior. De outro, a perspectiva do mercado e da liberdade mercantil em

que os indivíduos, independentes uns dos outros e movidos por seus interesses estritamente pessoais, fazem emergir uma ordem que concilia eficiência alocativa e liberdade individual.

O autor também afirma que cada um destes discursos, o do urbanismo funcionalista e o da ciência econômica, teve sua época, para ele:

O urbanismo funcionalista reinou durante décadas como o mecanismo de “imposição” de ordens espaciais mais “justas” e/ou funcionais, enquanto o discurso de alocação espacial via mercado retorna com força durante os anos oitenta sob o impulso do neoliberalismo (...).

Já para Bertaud (2019), economistas e planejadores possuem duas visões sobre a cidade que deveriam ser fundidas. O autor entende que a ordem criada pelos mercados se manifesta na forma das cidades, de modo que os mercados transmitem informação através dos preços.

Os planejadores urbanos teriam por objetivo modificar esta ordem através do planejamento, que consiste majoritariamente de regulamentos e construção de infraestrutura. O objetivo dos regulamentos seria modificar os resultados de um mercado sem restrições no intuito de aumentar o bem-estar dos cidadãos.

Tal leitura nos conduziria a um paradoxo: Os profissionais encarregados de modificar os resultados do mercado — os planejadores — entendem muito pouco de mercados, enquanto os profissionais que entendem o mercado — os economistas urbanos — raramente estão envolvidos no planejamento dos regulamentos destinados a restringi-lo.

O autor vê o planejamento urbano como um ofício aprendido através da prática, cujas decisões são baseadas em boas práticas profissionais e em certas ‘regras de ouro’ transmitidas de geração em geração. Os planejadores usam adjetivos qualitativos para caracterizar seus objetivos, porém não vinculam estes objetivos a indicadores mensuráveis.

Já o economista urbano é visto como um acadêmico cuja produção principal consiste em artigos publicados, trocam ideias basicamente com outros economistas urbanos, raramente tendo contato direto com as pessoas nos departamentos de planejamento.

O autor acredita que a aplicação das teorias da economia urbana na prática do planejamento poderia melhorar muito a produtividade das cidades e o bem-estar dos cidadãos urbanos, e que a aproximação de economistas urbanos no dia a dia do planejamento urbano ainda traria o benefício adicional de focar a pesquisa acadêmica nos problemas urbanos atuais.

Cidades geram uma grande quantidade de dados, que geralmente permanecem sem uso, armazenados nos departamentos de urbanismo. Aos planejadores falta tempo e formação teórica para utilizar estes dados para guiar sua tomada de decisão. Além disso, novas tecnologias têm criado novas fontes de dados urbanos, cuja utilidade e significado são raramente explorados. Economistas urbanos trabalhando em departamentos de urbanismo poderiam fazer bom uso destes dados disponíveis, o que poderia aumentar nosso entendimento sobre as cidades em benefício dos cidadãos.

Um estudo de caso

A Operação urbana consorciada Porto Maravilha

Um caso específico pode ilustrar a reflexão proposta. A Operação Urbana Consorciada – OUC Porto Maravilha possui uma peculiaridade em relação às suas antecessoras paulistas, todos

os CEPAC emitidos foram leiloados em lote único no início da operação, em 2011.

Por um lado, isto permitiu que grande parte do projeto urbano previsto fosse executado independentemente das condições de mercado que se seguiram, por outro lado isto privou a OUC de uma natural parametrização pelo mercado na precificação de seus CEPAC, como ocorre com os leilões em sequência das OUC da cidade de São Paulo, que inauguraram e consolidaram o modelo de Operação Urbana Consorciada.

Tal privação permitiu ao proprietário dos CEPAC adquiridos em lote único, o Fundo de Investimentos Imobiliários Porto Maravilha – FIIPM, determinar unilateralmente o seu preço. O gráfico 1 mostra que o preço dos CEPAC se distorceu muito ao longo do tempo em relação aos preços de venda de imóveis na cidade do Rio de Janeiro. O gráfico 2, a título de comparação, mostra que no caso da OUC Água Espraiada, em São Paulo, cujos CEPAC foram leiloados separadamente em diversos lotes através dos anos, não temos esta distorção.

No gráfico 3 observamos que após um pico em 2013, o “consumo” de CEPAC pelos agentes imobiliários reduziu drasticamente. Apesar da crise imobiliária que se seguiu e da redução da área licenciada na região como um todo, esta

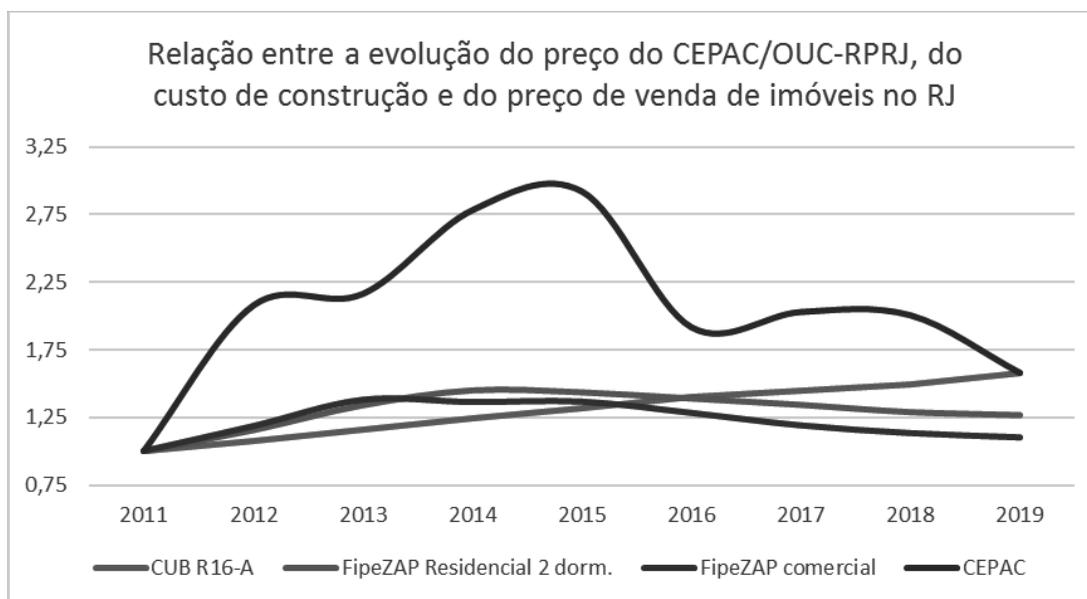


Figura 1. Gráfico 1 – Relação entre a evolução do preço unitário do CEPAC da OUC Porto Maravilha, do custo de construção (CUB R16-A) e do preço de venda de imóveis na cidade do Rio de Janeiro (índice FipeZap residencial 2 dormitórios e Comercial). Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Sindicato da Indústria da Construção Civil no estado do Rio de Janeiro (Sinduscon-Rio), do FipeZap, do Caixa Fundo de Investimentos Imobiliários Porto Maravilha – FIIPM (demonstrações financeiras publicadas) e da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro - CDURP.

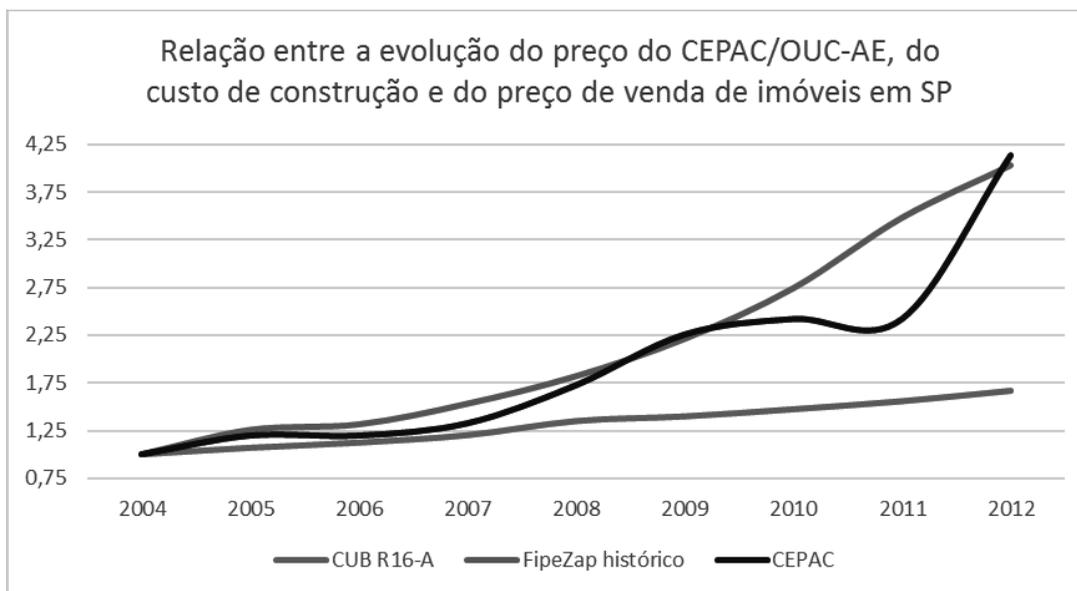


Figura 2. Gráfico 2 – Relação entre a evolução do preço unitário do CEPAC da OUC Água Espraiada, do custo de construção (CUB R16-A) e do preço de venda de imóveis na cidade de São Paulo (índice FipeZap histórico). Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Sindicado da Indústria da Construção Civil do estado de São Paulo (Sinduscon-SP), do FipeZap e da SPUrbanismo.

queda mais acentuada só aconteceria 2 anos depois, e a linha do gráfico demonstra que esta queda na utilização dos CEPAC se dá mesmo relativamente à área total licenciada na região. E então o gráfico 4 no sugere que há uma correlação negativa entre 2012 e 2015 entre o “consumo” relativo de CEPAC e a distorção de

seu preço unitário – unilateralmente definido pelo FIIPM – frente aos preços praticados pelo mercado imobiliário. Pode ser uma hipótese plausível que a não utilização da informação transmitida pelo mercado através dos preços (Bertaud 2019) foi fator determinante na quase

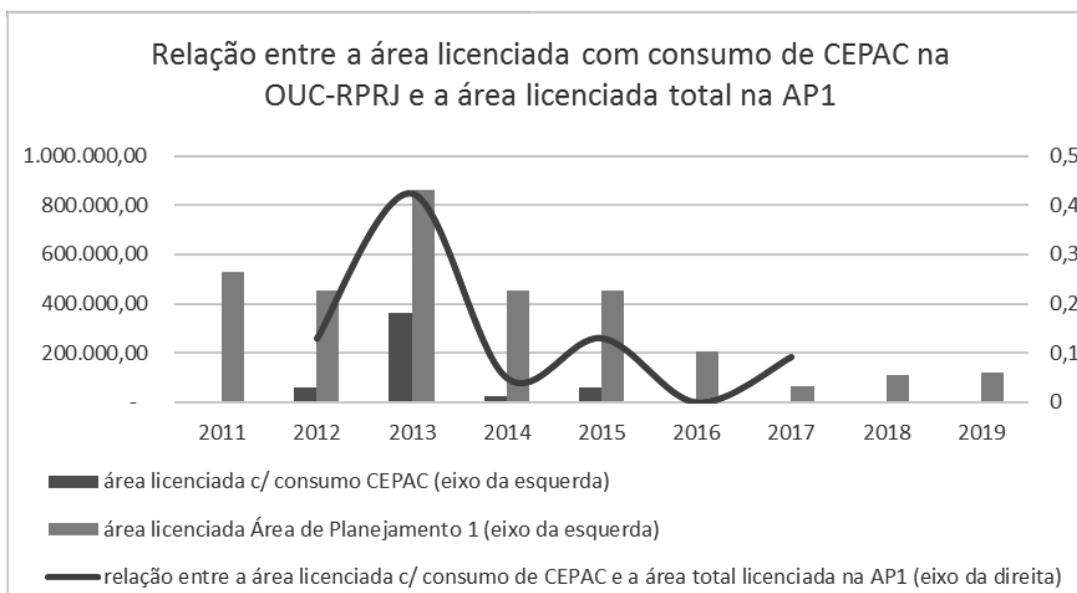


Figura 3. Gráfico 3 – Relação entre a área licenciada com consumo de CEPAC na OUC Porto Maravilha e a área licenciada total na Área de Planejamento 1 – AP1 da cidade do Rio de Janeiro. Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da Secretaria Municipal de Urbanismo – SMU do Rio de Janeiro e da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro - CDURP.

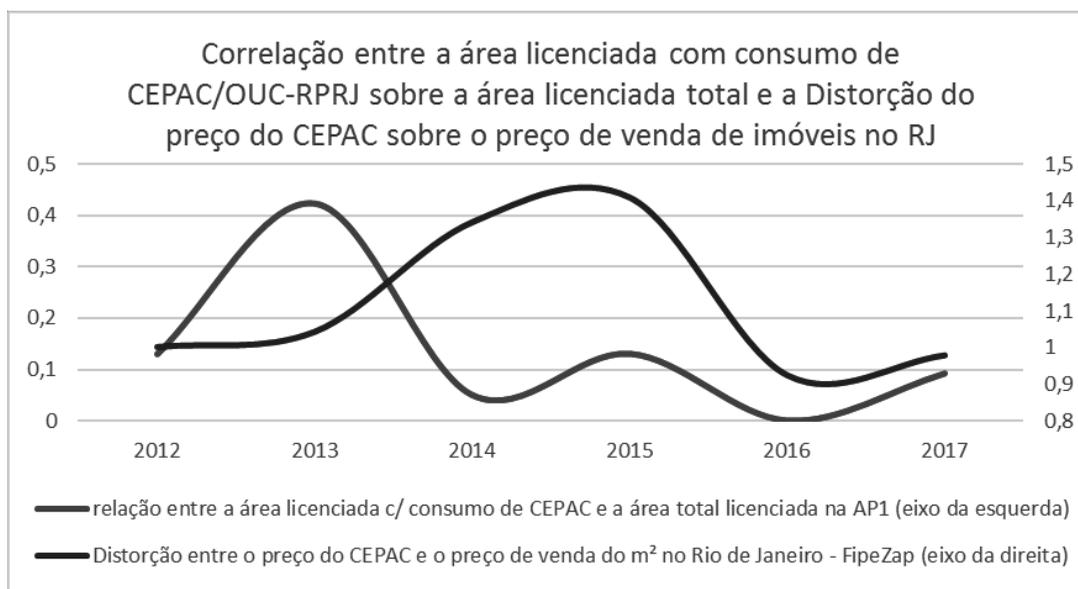


Figura 4. Gráfico 4 – Correlação entre a área licenciada com consumo de CEPAC na OUC Porto Maravilha sobre a área total licenciada na AP1 da cidade do Rio de Janeiro e a Distorção no preço unitário do CEPAC sobre o preço de venda dos imóveis na cidade do Rio de Janeiro (média entre o índice FipeZap residencial 2 dormitórios e comercial). Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Sindicado da Indústria da Construção Civil no estado do Rio de Janeiro (Sinduscon-Rio), do FipeZap, do Caixa Fundo de Investimentos Imobiliários Porto Maravilha – FIIPM (demonstrações financeiras publicadas), da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro – CDURP e da Secretária Municipal de Urbanismo – SMU do Rio de Janeiro.

inviabilização da utilização dos CEPAC e na subsequente condição de iliquidez que eventualmente travou a engenharia financeira da OUC, interrompendo a execução do projeto urbano. É um estudo possível .

1. A exploração desta hipótese e de seus desdobramentos, à luz da reflexão proposta neste artigo, constitui o objeto de pesquisa da dissertação de mestrado do autor, em curso.

Ressalvas

Ao abordarmos a inteligência de dados, a economia e - principalmente - o planejamento sob uma ótica instrumental, não pretendemos uma visão positivista, em que pese nosso objetivo seja refletir sobre como se dá a prática do planejamento a partir de uma régua científica, não entendemos o planejamento “científico” como uma verdade, como uma técnica superior a ser aplicada pelo bem da sociedade, mas – pelo contrário - ao pô-lo a prova sob parâmetros quantitativos, imaginamos ser possível desnudá-lo. Neste sentido, Escobar (1992) observa que técnicas e práticas de planejamento têm sido

centrais para o desenvolvimento desde seu início. Conforme o autor, o conceito de planejamento incorpora a crença de que a mudança social pode ser projetada e dirigida à vontade.

O ponto defendido por Escobar, entretanto, é que as concepções de planejamento não são um quadro neutro através do qual a “realidade” inocentemente se revela, mas o resultado de ação política, econômica e acadêmica acumuladas – ou “regras de ouro”, como Bertaud coloca - que carregam as marcas da história e da cultura que os produziu.

Ao se refletir aqui sobre os elementos que condicionam a prática do planejamento e gestão urbana, vislumbra-se também a possibilidade de um tipo de crítica ao planejamento, explorando, dentre outros aspectos, os elementos “pseudocientíficos” que conformam uma certa negligência com relação às tradições, estilos de vida e realizações históricas de diferentes sociedades, por parte de planejadores “científicos”, como aponta Escobar (1992).

Tais “tradições” ou estilos de vida frequentemente guardam melhor relação com a realidade e são mais eficazes para a promoção do bem-estar social do que a intervenção do

planejador “científico” autoritário, dado o conhecimento acumulado e testado pelo tempo. Não nos parece ser o caráter científico do planejamento o que faz com que sejam eliminadas do campo outras formas de conhecimento, ou de sociedade, mas sim, e justamente, o contrário.

O planejamento como ele é apresenta-se como algo científico, todavia, conforme aponta Bertaud, o processo é muito dependente de ‘regras de ouro transmitidas de geração em geração’, originadas e desenvolvidas a partir de algum ponto quase esquecido no passado.

A prática do planejamento reveste-se, portanto, de um caráter supostamente científico como forma de legitimar-se e legitimar certos objetivos escamoteados sob o processo de planejamento, como nos demonstra Escobar.

A este respeito, tratando mais especificamente dos instrumentos de recuperação da valorização imobiliária, Furtado (2003) alerta que:

(...) estes instrumentos, apesar de aparentemente se revestirem de um caráter técnico, são passíveis de apropriação política por grupos mais poderosos que outros (...).

Conclusões

Tendo limitado o escopo deste trabalho a uma reflexão, concluímos que a análise da prática do planejamento urbano da forma aqui proposta oferece espaço relevante para exploração e estudos em diferentes direções e sob diferentes pontos de vista nas áreas de conhecimento abordadas, de modo a contribuir com esforços para uma cidade mais justa.

Todavia, é necessário cuidado para se evitar uma abordagem positivista, excessivamente instrumental ou ingênua que ignore – em vez de desnudar – as assimetrias de poder, a complexidade das relações sociais e os objetivos escamoteados que existem sob os processos de planejamento urbano.

Referências Bibliográficas

- Abramo, P. Mercado e ordem urbana: do caos à teoria da localização residencial. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil: FAPERJ, 2001.
- Abramo, P. A cidade caleidoscópica: Coordenação espacial e convenção urbana: Uma perspectiva heterodoxa para a economia urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.
- Alonso, W. Location and Land Use. Cambridge: Harvard University Press, 1964.
- Bertaud, A. Order without design: How markets shape cities. Cambridge: MIT Press, 2019.
- Bourdieu, P. O poder simbólico. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1989.
- Bourdieu, P. Coisas Ditas. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- Bourdieu, P. Sobre o Estado: Cursos no Collège de France (1989-92). São Paulo: Companhia das Letras: 2014.
- CBIC. “Custo Unitário Básico”. CBIC/Sinduscon-Rio, <http://www.cub.org.br/cub-m2-estadual/RJ/> (acessado em 30 de junho de 2020).
- CDURP. “Estoque de potencial construtivo e CEPAC”. CDURP, <https://www.portomaravilha.com.br/estoque> (acessado em 30 de junho de 2020).
- CVM. “Demonstrações Financeiras Padronizadas do Caixa FIIPM”. Caixa FIIPM, https://cvmweb.cvm.gov.br/swb/default.asp?sg_sistema=fundosreg (acessado em 30 de junho de 2020).
- Escobar, A. Planning. In: SACHS, W. The Development Dictionary: a guide to knowledge as power. London & New York: Zed Books, 1992. P. 145-160.
- Fundos.net. “Demonstrações Financeiras Padronizadas do Caixa FIIPM”. Caixa FIIPM, <https://fnet.bmfbovespa.com.br/fnet/publico/abrirGerenciadorDocumentosCVM?cnpjFundo=12989974000129> (acessado em 30 de junho de 2020).
- Furtado, F. Valorização do Solo Urbano e adequação de instrumentos de intervenção: aplicando os preceitos do Estatuto da Cidade. X Encontro Nacional da ANPUR, 2003.
- FipeZap. “Índice FipeZap de preços de imóveis anunciados – índice histórico”. FipeZap, <https://www.fipe.org.br/pt-br/indices/fipezap/#fipezap-historico> (acessado em 30 de junho de 2020).
- FipeZap. “Índice FipeZap de preços de imóveis anunciados – índice mensal”. FipeZap, <https://www.fipe.org.br/pt-br/indices/fipezap/#indice-mensal> (acessado em 30 de junho de 2020).
- Mills, E. S. An Aggregative Model of Resource Allocation in a Metropolitan Area. The American Economic Review, 1967.
- Muth, R. F. City and Housing. Chicago: University of Chicago Press, 1969.
- O’Sullivan, A. Urban Economics. New York: McGraw-Hill, 2011.
- SINDUSCON-SP. “Custo Unitário Básico da Construção Civil”. Sinduscon-SP, https://sindusconsp.com.br/cub/?f_cub=1&cub_mont_h=01&cub_year=2013&cub_desoneracao=2 (acessado em 30 de junho de 2020).
- Smolka, M. O. Preço da terra e valorização imobiliária urbana: Esboço para o enquadramento conceitual da questão. IPEA, 1979.
- SMU/RJ. “Relação Mensal das licenças de habite-se”. SMU, <http://www.rio.rj.gov.br/web/smu/exibeconteudo?id=2281337> (acessado em 30 de junho de 2020).
- SPUrbanismo. “Histórico de Leilões OUC Água Espreada”. SPUrbanismo, https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/AGUA_ESPRAIADA/2019/OUCAguaEspreada30novembro19_historico_leiloes.pdf (acessado em 30 de junho de 2020).
- Vetter, D. M.; Massena, R. M. R. Quem se apropria dos benefícios líquidos dos investimentos do estado em infraestrutura urbana? Uma teoria da causação circular. In SILVA, L. A. M. Solo Urbano: Tópicos sobre o uso da terra. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982. P. 51-77.