

# A dilapidação das terras públicas e a ressignificação do interesse público no governo empresarial: o caso do Estado de São Paulo

**Jeanne Christine Versari Ferreira Sapata**

Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP). Graduação e mestrado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de Maringá (UEM). Tem experiência em projetos urbanos e pesquisas na área da produção do espaço urbano e instrumentos urbanísticos.

---

**Resumo:** O artigo propõe a análise das práticas recentes de privatização e desestatização do governo do Estado de São Paulo. Atualmente, formas cada vez mais sofisticadas de disponibilizar terras públicas como ativos se apropriam do conceito de interesse público como estratégia de estabelecer um consenso social para tais práticas, seja na sua submissão às lógicas da rentabilidade do capital ou na utilização de bens coletivos como alavancas na transformação do espaço urbano. Tendo como recorte do estudo o Estado de São Paulo de 2016 a 2019 e duas formas de disponibilizar ativos públicos, a alienação direta das terras públicas e a criação de fundos de investimento imobiliários, foram analisados os projetos de lei e suas exposições de motivos, legislações aprovadas, pareceres jurídicos e outros documentos, buscando identificar as discussões acerca do interesse público. Considerando o contexto do movimento neoliberal e a sua repercussão no Estado brasileiro, os documentos encontrados foram interpretados, compreendendo os discursos das práticas privatizantes a partir de estudos que abordam sobre governos empresariais. Pode-se afirmar que há uma disputa pela ressignificação do conceito de interesse público no caso estudado. Na utilização desse conceito que se remete ao bem coletivo como justificativa para disponibilizar terras públicas no mercado privado, há a diluição do direito público em prol do direito privado.

**Palavras-chave:** Privatização. Terras públicas. Interesse público. Governo empresarial. Estado de São Paulo.

**Sumário:** Introdução – O neoliberalismo e a ascensão dos governos empresariais – A disponibilização das terras públicas como ativos pelo governo empresarial – Considerações finais – Referências

---

## Introdução

O cenário atual brasileiro converge para a completa adesão à racionalidade neoliberal na ordem urbana. As reformas institucionais estão retomando com maior intensidade princípios norteadores da década de 1990, em busca de um ajuste urbano em direção às políticas pró-mercado. Nesse cenário, assiste-se à ascensão progressiva da forma-empresa nos poderes executivos municipais,

estaduais e federal e nos processos de financeirização da economia. Além disso, há uma intensificação da mercantilização do urbano, através de instrumentos de planejamento, padrões de financiamento e provisão da moradia, privatização e desestatização dos serviços e da infraestrutura urbana e Parcerias Público-Privadas.<sup>1</sup>

A partir desse contexto, busca-se nesse artigo discutir um dos aspectos da gestão pública neoliberal brasileira: a privatização das terras públicas. A apropriação dos bens públicos no Brasil não é algo novo, há uma tradição de privatização do patrimônio dos municípios, Estados e União desde os primórdios da formação do espaço brasileiro pelas sesmarias. No cenário atual, a novidade está nas formas cada vez mais sofisticadas de disponibilizar as terras públicas como ativos, submetendo o interesse público às lógicas da rentabilidade do capital e utilizando tais terras como alavancas para as transformações urbanas.<sup>2</sup>

Analisa-se, a partir das práticas recentes de privatização e desestatização do governo estadual de São Paulo, como o interesse público se tornou um conceito-chave para as justificativas de disponibilizar as terras públicas como ativos, revelando a estratégia de estabelecer um consenso social para efetivação dessas propostas.

Primeiramente discute-se sobre o movimento neoliberal e sua inserção no contexto brasileiro e a ascensão dos governos empresariais. Em seguida são destacadas, a partir do texto de Santoro *et al.*,<sup>3</sup> as novas formas ascendentes de disponibilizar terras públicas com uma breve caracterização de cada uma delas. Recorta-se para o presente estudo duas dessas formas: a alienação direta das terras públicas e a criação de fundos de investimento imobiliários. É construído ao longo do texto o histórico dessas duas práticas das gestões públicas no Estado de São Paulo a partir do ano de 2016 por meio dos projetos de lei e suas exposições de motivos, legislações aprovadas, pareceres jurídicos e outros documentos, buscando identificar as discussões acerca do interesse público. A partir disso, busca-se interpretar os discursos de tais práticas privatizantes, correlacionando-os com estudos que abordam os governos empresariais e empreendedores.

<sup>1</sup> OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. *As metrópoles e o direito à cidade na inflexão ultraliberal da ordem urbana brasileira*. Texto de pesquisa – INCT Observatório das Metrópoles 2017. DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.

<sup>2</sup> SANTORO, P. L. *et al.* O papel das terras públicas na mobilização do Estado pelo capital em São Paulo. In: ROLNIK, R. *et al. Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo*. São Paulo: FAUUSP, 2018.

<sup>3</sup> SANTORO, P. L. *et al.* O papel das terras públicas na mobilização do Estado pelo capital em São Paulo. In: ROLNIK, R. *et al. Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo*. São Paulo: FAUUSP, 2018.

## O neoliberalismo e a ascensão dos governos empresariais

A racionalidade neoliberal para Dardot e Laval<sup>4</sup> foi o resultado prático de discussões e experimentos políticos a partir do encontro de intelectuais conservadores no Colóquio Lippman em 1938, evento realizado em Paris para repensar a política liberal. “Ela não se impôs como a aplicação de uma doutrina inteiramente pronta, como um programa completo, que emergiu da vontade de um Estado-maior político mundial”.<sup>5</sup>

Décadas após o encontro de Walter Lippman com pensadores como Friedrich Hayek, Ludwig von Mises, Milton Friedman, Michael Polanyi, entre outros, as diretrizes políticas neoliberais foram aplicadas nos “laboratórios” das ditaduras latino-americanas nas décadas de 1960 e 1970. Introduzidas no capitalismo central no final da década de 1970 por Margaret Thatcher no Reino Unido e no início da década de 1980 por Ronald Reagan nos Estados Unidos, as lógicas normativas neoliberais encontraram sua forma mais condensada na publicação do Consenso de Washington em 1989. A nova forma política neoliberal foi difundida pelo mundo, incluindo os países capitalistas periféricos, por organismos multilaterais tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, que constituíram os principais vetores de imposição da nova norma, prescrevendo-a e cobrando-a.<sup>6</sup>

Entre as dez recomendações da nova norma mundial anunciadas pelo Consenso de Washington em 1989, estavam: disciplina orçamentária e fiscal dos governos (equilíbrio orçamentário e diminuição de taxas de impostos); liberalização comercial, promovendo a supressão das barreiras alfandegárias e fixação de taxas de câmbio competitivas; abertura econômica a capitais estrangeiros; privatização da economia, desregulamentação e criação de mercados concorrentes; proteção dos direitos de propriedade privada.<sup>7</sup>

Sobre o papel do Estado nessa nova norma mundial, a frequente afirmação de que no neoliberalismo há um “Estado mínimo” é refutada pelos autores Dardot e Laval,<sup>8</sup> que apontam que, na verdade, há uma mudança na função e na forma do Estado, ele não desaparece, nem se omite. O papel do Estado neoliberal é

<sup>4</sup> DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.

<sup>5</sup> ANDRADE, D. P.; OTA, N. K. Uma alternativa ao neoliberalismo. Entrevista com Pierre Dardot e Christian Laval. *Tempo Social: Revista de sociologia da USP*, São Paulo, v. 27, n. 1, p. 275-315, 2017, p. 284.

<sup>6</sup> PAULANI, L. *Brasil Delivery*. São Paulo: Boitempo, 2008.

<sup>7</sup> DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.

<sup>8</sup> DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.

promover a ampliação da lógica da concorrência em todas as instâncias da sociedade, extrapolando a esfera mercantil. Seu papel não é limitar, mas expandir. Afirmam Dardot e Laval em entrevista a Andrade e Ota:

O Estado neoliberal “governamentalizado”, no sentido de que os novos dispositivos institucionais que o distinguem visam criar situações de concorrência, introduzir lógicas de escolha, desenvolver medidas de desempenho, cujo efeito é modificar a conduta dos indivíduos, mudar sua relação com as instituições e, mais precisamente, transformá-los em consumidores e empreendedores.<sup>9</sup>

Referenciando o governo de Thatcher no Reino Unido como exemplo, os mesmos autores destacam que “Tratava-se de substituir uma administração que obedecia aos princípios do direito público por uma gestão regida pelo direito comum da concorrência”.<sup>10</sup> De fato, a partir das experiências inglesa e americana, disseminadas globalmente, os Estados incorporaram a lei da concorrência buscando atrair investimentos estrangeiros por meio de melhores condições de taxas fiscais, bem como arranjos sociais para favorecer a reprodução ampliada do capital. Assim, o Estado se “[...] submete a novas restrições que, por sua vez, levam a comprimir salários e gastos públicos, reduzir ‘direitos adquiridos’ considerados muito onerosos e enfraquecer os mecanismos de solidariedade que escapam à lógica assistencial privada”.<sup>11</sup>

Guiados pela norma da concorrência e pela forma da empresa, os Estados tornam-se eles próprios agentes econômicos, concorrentes. Os governos assumem o papel de empreendedores na competição econômica global, incorporando os códigos, as normas e os padrões definidos por agentes privados. O Estado “[...] é concebido *a priori* como um agente tal qual outro qualquer dentro do sistema econômico, um agente que busca seus próprios objetivos e deve responder à demanda com uma oferta, cuja produção é comparável à dos outros agentes econômicos privados”.<sup>12</sup> Nesse contexto, o sujeito de direitos não é mais a referência da ação pública, a qual vê o cidadão como um ator autoempreendedor, ou ainda “capital humano”:

<sup>9</sup> ANDRADE, D. P.; OTA, N. K. Uma alternativa ao neoliberalismo. Entrevista com Pierre Dardot e Christian Laval. *Tempo Social: Revista de sociologia da USP*, São Paulo, v. 27, n. 1, p. 275-315, 2017, p. 288, aspas dos autores.

<sup>10</sup> DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 289.

<sup>11</sup> DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 199, aspas dos autores.

<sup>12</sup> DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 292, grifo dos autores.

A gestão da população muda de método e significado. Enquanto no período fordista a ideia predominante era, segundo a expressão consagrada, “a harmonia entre eficácia econômica e progresso social”, hoje, no contexto de um capitalismo nacional, essa mesma população é percebida apenas como um “recurso” à disposição das empresas, segundo uma análise em termos de custo-benefício.<sup>13</sup>

A noção de governo empreendedor foi alçada pelos autores americanos Osborne e Gaebler<sup>14</sup> em seu livro “Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público”. Eles descreveram o quadro político nos Estados Unidos no início da década de 1990 e elaboraram dez recomendações de uma nova maneira de conduzir os “negócios públicos”. Antes de Osborne e Gaebler, o geógrafo britânico David Harvey<sup>15</sup> já indicava a mudança de um governo administrativista da década de 1960 para uma abordagem empreendedora nas décadas de 1970 e 1980 nos Estados Unidos.

Os autores americanos indicam que os governos empreendedores: introduzem a competitividade aos prestadores de serviços públicos; dão poder aos cidadãos repassando responsabilidades; são avaliativos, buscando medir resultados; são orientados por objetivos e missões; tratam os cidadãos como clientes com escolhas possíveis de serviços públicos; evitam problemas com a prestação de serviços públicos mal executados; produzem recursos, concentrando-se nas despesas; são descentralizados; utilizam os mecanismos de mercado ao invés de soluções burocráticas; e também gerem não somente os serviços públicos, mas catalisam todos os setores (público, privado e voluntários). Tais autores apontam que apesar de parecerem recomendar aos Estados governar como quem administra uma empresa, essa não era a intenção: as empresas buscam lucros, já os governos defendem o interesse público:

Naturalmente, o fato de que não se pode governar como quem dirige uma empresa não quer dizer que o governo não se possa tornar mais empreendedor. Qualquer instituição, pública ou privada, pode ser empreendedora, assim como qualquer instituição, pública ou privada, pode ser burocrática. *Neste país, poucas pessoas desejariam realmente ver o governo agir como uma empresa – tomando decisões rápidas a portas fechadas para conseguir bons lucros. Se isso acontece, o sistema democrático seria o primeiro a sofrer.* Não há dúvida, porém, de que a maioria dos cidadãos desejaria que o governo

<sup>13</sup> DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 284, aspas dos autores.

<sup>14</sup> OSBORNE, D.; GAEBLER, T. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Brasília: MH Comunicação, 1995.

<sup>15</sup> HARVEY, David. From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler* (B), v. 71, n. 1, 1989, p. 3-17.

fosse menos burocrático. Há uma vasta faixa entre o comportamento burocrático e o empreendedor, e os governos podem seguramente variar sua posição nesse espectro.<sup>16</sup>

No caso brasileiro, as práticas recentes do planejamento urbano com a *reinvenção* do governo com uma guinada ao empreendedorismo apontam para o que justamente Osborne e Gaebler<sup>17</sup> alertaram: decisões rápidas a portas fechadas para conseguir bons lucros. É o Estado tratado como um negócio, que a economista Leda Paulani abordou em seus escritos do livro “Brasil Delivery”:

[...] brandindo os princípios neoliberais da eficiência, da rigidez de gastos e da austeridade, administra-se hoje o Estado “como se fosse um negócio”. E é de fato disso que se trata, pois, contrariamente ao que se ocorria na fase anterior, a atuação do Estado se dá agora visando preservar não os interesses da sociedade como um todo (emprego, renda, proteção social etc.), mas os interesses de uma parcela específica de agentes cujos negócios dependem fundamentalmente dessa atuação.<sup>18</sup>

Dardot e Laval,<sup>19</sup> analisando os escritos de Osborne e Gaebler, apontam que essa “[...] ‘reinvenção de governo’ se apresenta com frequência como uma reinvenção da política da esquerda. Na verdade, isso é apenas o exemplo mais flagrante da nova razão neoliberal”. No caso brasileiro, apesar da ascensão de um governo de esquerda na década de 2000, assiste-se à continuação e ao aprofundamento de práticas neoliberais sob a lógica empresarial, recomendadas pelo Consenso de Washington e implantadas na década de 1990 pelas gestões de Fernando Collor, Itamar Franco e com mais profundidade por Fernando Henrique Cardoso.<sup>20</sup> Na defesa dos instrumentos urbanísticos propostos pelo Estatuto da Cidade em 2001, por exemplo, justificou-se a flexibilização da negociação com o setor privado imobiliário em defesa de uma distribuição das mais-valias urbanas, mesmo nos setores de esquerda.

Para os autores Dardot e Laval,<sup>21</sup> a governança empresarial utiliza-se de alavancas públicas para orientar o setor privado no sentido de atingir objetivos de

<sup>16</sup> OSBORNE, D.; GAEBLER, T. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Brasília: MH Comunicação, 1995, p. 23, grifo nosso.

<sup>17</sup> OSBORNE, D.; GAEBLER, T. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Brasília: MH Comunicação, 1995.

<sup>18</sup> PAULANI, L. *Brasil Delivery*. São Paulo: Boitempo, 2008, p. 120, aspas da autora.

<sup>19</sup> DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 308, aspas dos autores.

<sup>20</sup> PAULANI, L. *Brasil Delivery*. São Paulo: Boitempo, 2008.

<sup>21</sup> DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.

interesse público. Pesquisas de que no Brasil há uma inversão disso: utilizam-se alavancas públicas, tais como as terras públicas, para orientar as decisões privadas segundo seus próprios objetivos (privados) e não para atender objetivos de interesse público.

A gestão neoliberal do Estado implica conduzi-lo como se fosse um negócio, mas o resultado é o inverso do que ocorre quando essa racionalidade é aplicada ao setor privado. Em vez de acúmulo de recursos e da reprodução ampliada do “capital público”, temos dilapidação dos recursos do Estado, encolhimento de seu tamanho, atrofiamento do espaço econômico público. Em uma palavra: espoliação.<sup>22</sup>

Entre as medidas na esfera federal que revelam essa dilapidação do patrimônio público e a racionalidade empresarial no Estado brasileiro está a Lei Federal nº 13.465/2017. A Lei está em ampla discussão atualmente, o que não é a intenção desse artigo. É importante destacar que tal legislação amplia a liquidação das terras públicas em todas as unidades federativas, privatizando-as em massa.

Mais recentemente, outras ações na escala nacional aprofundam ainda mais esse quadro. A Medida Provisória nº 852/2018, convertida na Lei Federal nº 13.813/2019, autorizou a transferência de imóveis do Fundo do Regime Geral de Previdência Social, gerida pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), para a União:

Outras modificações ocorreram para possibilitar a cessão de imóveis da União, sem procedimento licitatório, a entidades desportivas de quaisquer modalidades que ocupam imóveis públicos da União, inclusive garantindo desconto de 50% sobre os débitos relativos a preços públicos pelo uso privativo do imóvel. Essa lei possibilitou, também, a doação de imóveis da União para instituições filantrópicas e religiosas.<sup>23</sup>

Em seguida, serão abordados como esses bens públicos estão sendo disponibilizados na prática atual da política urbana no Brasil, aprofundando o caso do Estado de São Paulo.

<sup>22</sup> PAULANI, L. *Brasil Delivery*. São Paulo: Boitempo, 2008, p. 121-122, aspas da autora.

<sup>23</sup> MANDL, A. A criminalização das ocupações públicas ganha um inconstitucional verniz jurídico. *Justificando – Questões Urbanas*. 2019, n.p.

## A disponibilização das terras públicas como ativos pelo governo empresarial

Santoro *et al.*<sup>24</sup> apontam que ao que se assiste atualmente no Brasil é um foco em “destravar” as terras públicas para que elas componham o mercado privado, mais flexível e especulativo. A ideia das novas gestões públicas, vindas de um Estado que é regido pela lógica empresarial, é que se possa obter recursos imediatamente com a venda dessas terras. Usando o exemplo de São Paulo, tanto do município quanto do Estado, os autores apontam que as formas de disponibilizar as terras públicas são “[...] através da licitação, da utilização como garantia às contraprestações das PPPs [Parcerias Público-Privadas], da disponibilização dos mesmos como cotas de fundos de investimento imobiliários ou integralizando o capital de empresas públicas”.<sup>25</sup>

A alienação por meio de licitações consiste na venda direta de imóveis públicos para arrecadar recursos imediatos, já a utilização dos bens públicos como garantias em PPPs permite que eles sejam usados como lastros financeiros. No caso dos fundos de investimento imobiliários, os imóveis públicos são integralizados em um fundo gerido por uma empresa privada, retornando em cotas para o Estado. Por fim, as terras públicas também estão sendo utilizadas para compor o capital de empresas de administração indireta do Estado, ou ainda as sociedades de economia mista, as S/As.

Discutem-se a seguir duas dessas formas que parecem revelar com mais clareza a lógica da busca pela rentabilidade na gestão pública: a alienação das terras públicas e o Fundo de Investimento Imobiliário (FII).

### *A imobiliária Estado de São Paulo*

A principal justificativa dos governos para vender seus bens públicos é aumentar a sua arrecadação. Atualmente, além dessa justificativa, o que tem sido constantemente afirmado é que tais imóveis são muito melhor geridos pelos agentes privados pela sua expertise.<sup>26</sup> Tal discurso é característico das críticas neoliberais ao Estado, em que a busca da nova governança pela eficiência do mercado é uma de suas prioridades:

<sup>24</sup> SANTORO, P. L. *et al.* O papel das terras públicas na mobilização do Estado pelo capital em São Paulo. In: ROLNIK, R. *et al. Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo.* São Paulo: FAUUSP, 2018.

<sup>25</sup> SANTORO, P. L. *et al.* O papel das terras públicas na mobilização do Estado pelo capital em São Paulo. In: ROLNIK, R. *et al. Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo.* São Paulo: FAUUSP, 2018, p. 15.

<sup>26</sup> SANTORO, P. L. *et al.* O papel das terras públicas na mobilização do Estado pelo capital em São Paulo. In: ROLNIK, R. *et al. Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo.* São Paulo: FAUUSP, 2018.

A principal crítica que se faz ao Estado é sua *falta global de eficácia e produtividade* no âmbito das novas exigências impostas pela globalização: ele custa caro demais em comparação com as vantagens que oferece à coletividade e põe entraves à competitividade da economia. É, portanto, a uma análise econômica que se deseja submeter a ação pública para discriminar não apenas as *agendas* e as *não agendas*, mas a própria maneira de realizar as *agendas*. Esse é o objetivo da linha do “Estado eficaz”, ou do “Estado gerencial”.<sup>27</sup>

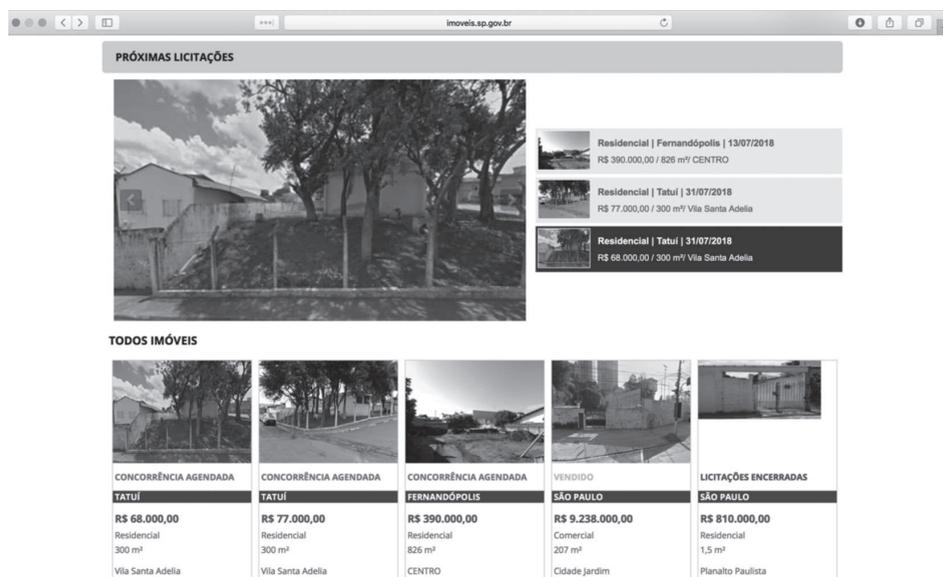
Na racionalidade empresarial que permeia a sociedade atual, a gestão privada é considerada sempre mais eficaz que a gestão pública, pois “[...] se supõe que os ‘fracassos do Estado’ são mais prejudiciais que os do mercado. [...] as tecnologias do *management* privado são remédios mais eficazes contra os problemas causados pela gestão administrativa do que as regras do direito público”.<sup>28</sup> Nessa linha de pensamento, uma famigerada frase do ex-presidente norte americano Ronald Reagan já dizia que não se deve esperar que a solução venha do governo, pois o governo seria o próprio problema.

Nessa perspectiva de que a gestão do patrimônio é mais eficiente pelo setor privado e em busca de recursos imediatos para o caixa público, em 2017 o governo do Estado de São Paulo lançou um site com uma carteira de imóveis para serem vendidos por meio de licitações. Ao observar a estrutura do site [www.imoveis.sp.gov.br](http://www.imoveis.sp.gov.br), percebe-se que ele foi construído nos moldes dos sites imobiliários. Para cada imóvel público a ser vendido, são apresentadas todas as características, localização e condições de pagamento (Figuras 1 e 2).

<sup>27</sup> DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 273, aspas e grifo dos autores.

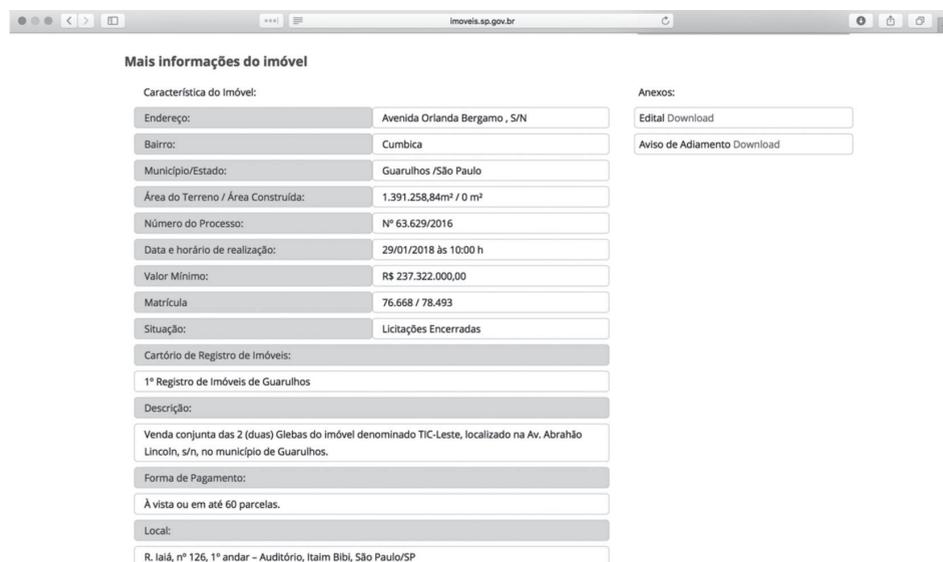
<sup>28</sup> DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 288, aspas e grifo dos autores.

FIGURA 1:  
Imóveis do Estado de São Paulo à venda



Fonte: Imóveis SP, 2018.

FIGURA 2:  
Exemplo de informações de ativo no site Imóveis SP



Fonte: Imóveis SP, 2018.

Para serem vendidos, de acordo com o Código Civil de 2002, os imóveis constantes no site “Imóveis SP” do governo do Estado de São Paulo necessitaram passar pelo processo de desafetação, tendo em vista que eram considerados bens não disponíveis, de uso comum ou especiais, afetados de interesse público, e não bens dominiais (disponíveis para a venda). A ação de desafetar consiste na elaboração de uma lei específica, na justificativa do interesse público pela venda e na avaliação dos imóveis.<sup>29</sup>

A Lei Estadual nº 16.338/2016 autorizou a alienação desses imóveis, proposta pelo Poder Executivo por meio do Conselho de Patrimônio Imobiliário, através do Projeto de Lei nº 328/2016, enviado à Assembleia Legislativa em caráter de urgência. O projeto de lei propôs a desafetação de um conjunto de imóveis públicos sob a justificativa de “[...] permitir ao Estado de São Paulo angariar fundos necessários a mitigar a crise fiscal e a perda de arrecadação decorrentes do atual cenário macroeconômico vigente”.<sup>30</sup>

No Projeto de Lei nº 328/2016, na exposição de motivos para a desafetação, o Executivo apoiou-se no discurso da crise e da conjuntura macroeconômica, apontando para a queda da arrecadação tributária e no suposto desequilíbrio das contas públicas, para justificar a venda de ativos estaduais a fim de gerar receitas. Defendendo a ideia de que alguns bens imóveis públicos estaduais eram “inservíveis ou de pouca serventia”,

[...] torna-se necessário que o Estado empreenda a busca por novos mecanismos que aumentem os recursos necessários para custeio das obras e serviços mencionados acima, bem como que permitam a constituição de *garantias sólidas e suficientes à elaboração de novos projetos de infraestrutura, notadamente sob a modalidade de parcerias público-privadas*.<sup>31</sup>

Ao defender a proposta, revela-se a estratégia de obter um consenso popular pela autorização da venda de bens públicos em nome de um suposto interesse público. No entanto, como pode ser observado no trecho destacado na citação anterior, tais recursos arrecadados provavelmente serão destinados ao pagamento de garantias às empresas privadas que estabeleceram contratos de PPPs com a Companhia Paulista de Parcerias (CPP), conforme estabelece a Lei Estadual nº 11.688/2004. Acrescenta-se ainda na justificativa da lei:

<sup>29</sup> BRASIL (Casa Civil). Lei nº 10.406/2002, de 10 de janeiro de 2002. *Institui o Código Civil*.

<sup>30</sup> SÃO PAULO (Governo Estadual). Projeto de Lei nº 328/2016, de 14 de abril de 2016b. *Autoriza a alienação dos imóveis que especifica e dá outras providências*.

<sup>31</sup> SÃO PAULO (Governo Estadual). Projeto de Lei nº 328/2016, de 14 de abril de 2016b. *Autoriza a alienação dos imóveis que especifica e dá outras providências*. p. 3, grifo nosso.

Assim, os bens públicos [...] podem ser alienados, como modo de se atingir o interesse público, conceito mutável e que demanda dinamismo do gestor público na administração dos interesses postos sob sua tutela.

Portanto, se em determinado contexto econômico e social era representativa do interesse público a detença da propriedade de determinados bens, *as alterações determinadas pela crise fiscal atual fazem com que o interesse público seja mais bem atingido, hoje, com a diminuição do acervo patrimonial do Estado de São Paulo, como meio de se atingir as finalidades públicas postas sob guarda da Administração Pública.*<sup>32</sup>

Portanto, tal como afirmam Dardot e Laval,<sup>33</sup> é “[...] com os recursos do Estado, e com uma retórica em geral muito tradicional (o “interesse nacional”, a “segurança” do país, o “bem do povo” etc.), que os governos, [...] conduzem políticas vantajosas para as empresas e desvantajosas para os assalariados de seus países”. No caso analisado do Estado de São Paulo, em nome do bom desempenho e utilização de imóveis considerados inseríveis, considera-se até mesmo mutável o conceito de interesse público, diminuindo o patrimônio pertencente à coletividade.

No conjunto de 79 imóveis propostos para alienação no referido projeto de lei estadual, algumas das terras continham fazendas experimentais de pesquisas agropecuárias ligadas à Universidade de São Paulo (USP), as quais foram propostas para venda sem consultar a comunidade científica. Na redação final da lei tais terrenos foram retirados da lista por uma emenda aprovada. No entanto, um outro artigo questionável não foi retirado. O artigo 11 da Lei Estadual nº 16.338/2016 permite que o Poder Executivo seja autorizado pela Assembleia Legislativa a desafetar todos os imóveis com terrenos iguais ou inferiores a 5.000 metros.<sup>2</sup> Ou seja, o governo estadual poderá alienar tais terrenos quando lhe convier sem ter a necessidade de ter a aprovação legislativa para cada caso específico.

O compromisso com o interesse público, com futuras políticas públicas que necessitem de tais terrenos sucumbe à busca por recursos imediatos ao caixa público para dar garantias às Parcerias Público-Privadas. A conciliação, a discussão pública da gestão dos bens de uso comum e da destinação dos recursos da sua alienação dão lugar ao imediatismo e à negociação a portas fechadas com as empresas privadas:

<sup>32</sup> SÃO PAULO (Governo Estadual). Projeto de Lei nº 328/2016, de 14 de abril de 2016b. *Autoriza a alienação dos imóveis que especifica e dá outras providências*. p. 4, grifo nosso.

<sup>33</sup> DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 282, aspas dos autores.

Enquanto na regulação antiga das relações sociais tratava-se de conciliar lógicas que eram consideradas, de saída, diferentes e divergentes, o que implicava procurar um “compromisso”, na nova regulação os termos do acordo são estabelecidos de imediato e de uma vez por todas, porque ninguém pode ser inimigo da eficácia e do bom desempenho.<sup>34</sup>

A Lei Estadual nº 16.388/2016 previu ainda que tais imóveis já desafetados ou a serem liberados para venda pelo Poder Executivo podem ser destinados a integralizar cotas em fundos de investimento imobiliário, o que consiste em outra forma de disponibilizar as terras públicas como ativos no mercado privado, que será abordada nesse artigo a seguir.

#### *O Fundo de Investimento Imobiliário do Estado de São Paulo*

Os fundos de investimento imobiliários privados já existem no Brasil desde a década de 1990. O Estado de São Paulo criou no ano de 2017 o primeiro Fundo de Investimento Imobiliário público no Brasil. Os fundos imobiliários operam com a distribuição de cotas de imóveis para investidores que terão retornos dos rendimentos obtidos por aluguel ou venda de ativos imobiliários, tal como ações de uma empresa. Entre as vantagens para os acionistas desse tipo de operação está a isenção de Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e de Imposto de Renda (IR), além do fato de não ser necessário registro em cartório. É uma prática que “[...] aposta na expectativa de rentabilidade, o que torna a prática essencialmente especulativa”.<sup>35</sup>

Como esse Fundo de Investimento Imobiliário do Estado de São Paulo vai funcionar? Em janeiro de 2018 um consórcio liderado pela corretora Socopa, a qual era a administradora, e a empresa TG Core, a operadora, venceu o Pregão Presencial nº 02/2017 para estruturar, constituir, administrar, custodiar e operar o fundo público. O contrato foi assinado em março de 2018 e terá duração de cinco anos. Essas empresas serão responsáveis pela alienação dos ativos imobiliários do Estado de São Paulo e deverão gerir o fundo de acordo com o termo de referência publicado pela licitação.<sup>36</sup>

Nesse fundo, o Estado de São Paulo irá integralizar uma carteira de imóveis públicos desafetados e receberá em troca cotas, sendo o único cotista no início

<sup>34</sup> DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 285, aspas dos autores.

<sup>35</sup> MENDONÇA, P.; ROLNIK, R. *Governo do Estado especula com patrimônio imobiliário público*. 2017. n.p.

<sup>36</sup> LIMA, J. D. Como São Paulo está criando o primeiro fundo imobiliário público do Brasil. *NEXO JORNAL*. 2018.

da operação. Futuramente, podem ser oferecidas cotas a outras organizações públicas.<sup>37</sup>

É preciso que o FII comece a operar no mercado, se mostrando rentável, para então realizar uma oferta pública das cotas. De acordo com Engler, a previsão é que isso ocorra cerca de dois anos após o início da operação do fundo, ainda em 2018.

Com a oferta, o fundo atrai compradores para as cotas, que representam uma “fração ideal” dos ganhos do fundo. O Estado passa a deter, então, uma porcentagem muito menor das cotas desse fundo. A venda de cotas é, ainda assim, vantajosa porque ele fica com uma parte menor de um “bolo” maior.<sup>38</sup>

No termo de referência para estruturação do Fundo de Investimento Imobiliário do Estado de São Paulo, destaca-se que ele deverá atuar alienando os ativos imobiliários públicos como política de investimentos:

[...] pelas condições mais vantajosas de preço, prazo e condições de pagamento, atuando de forma proativa na prospecção de potenciais compradores e parceiros, com vistas a obter ganho de capital [...] priorizarão a eficiência da operação e a otimização do resultado financeiro.<sup>39</sup>

Então, o papel do fundo será o de vender os imóveis do Estado de São Paulo e realizar a locação temporária desses bens até que sejam vendidos. Destaca-se também a possibilidade de identificar interessados em realizar empreendimentos em terrenos que estejam ainda não construídos. Nesse último caso, o Estado como cotista majoritário do fundo, poderá ter uma participação nos resultados financeiros desses empreendimentos, substituindo o pagamento dos empreendedores pelo uso do terreno.

O que transparece desse processo é um Estado especulador que atua na economia, tal como uma empresa imobiliária com seus ativos. E não é uma empresa qualquer, mas, de acordo com Santoro *et al.*,<sup>40</sup> o Governo do Estado de São Paulo é o segundo maior proprietário de terras, considerando a quantidade de metros quadrados que possui na capital do Estado, ficando somente atrás do próprio município de São Paulo.

<sup>37</sup> SÃO PAULO (Governo Estadual). *Termo de referência Fundo de Investimento Imobiliário*. 2017b.

<sup>38</sup> LIMA, J. D. Como São Paulo está criando o primeiro fundo imobiliário público do Brasil. *NEXO JORNAL*. 2018, n.p., aspas do autor.

<sup>39</sup> SÃO PAULO (Governo Estadual). *Termo de referência Fundo de Investimento Imobiliário*. 2017b, p. 4.

<sup>40</sup> SANTORO, P. L. *et al.* O papel das terras públicas na mobilização do Estado pelo capital em São Paulo. In: ROLNIK, R. *et al.* *Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte*, Fortaleza e São Paulo. São Paulo: FAUUSP, 2018.

Recorrendo novamente aos teóricos Dardot e Laval para analisar essa *nova forma* da ação pública, observa-se que o que rege a sociedade é a lógica da concorrência, o Estado deve ser um concorrente que atua simultaneamente para “[...] de um lado, construir mercados que sejam o mais concorrenciais possível no âmbito mercantil; de outro, fazer a lógica de concorrência intervir no próprio âmbito da ação pública”.<sup>41</sup>

Portanto, como já foi afirmado e reiterado nesse artigo com o exemplo do Estado de São Paulo, há no neoliberalismo brasileiro não a retirada do Estado e a liberalização dos domínios do capital, mas uma transformação da própria ação pública, regida pela forma-empresa:

[...] foi sobretudo a ação pública que mudou sob o efeito da lógica da competição mundial. Embora o Estado seja visto como o instrumento encarregado de reformar e administrar a sociedade para colocá-la a serviço das pessoas, ele mesmo deve curvar-se às regras de eficácia das empresas privadas.<sup>42</sup>

Os ativos imobiliários públicos que irão compor o FII do Estado de São Paulo foram autorizados pela Lei nº 16.388/2016 e outras leis anteriores (nºs 10.543/2000, 11.688/2004 e 15.088/2013), estendendo-se aos imóveis com terrenos iguais ou inferiores a 5.000 metros.<sup>2</sup> Foi formado um portfólio com 292 imóveis, que depois foi reduzido para 267. Afirma-se que há um total de 19.029 imóveis desafetados de um total de 30.150 de propriedade do Estado de São Paulo. Esse número aponta para o que está registrado pelo Sistema de Gerenciamento de Imóveis (SGI), sendo provavelmente maior.<sup>43</sup>

Se a localização desses terrenos que compõem o fundo for observada em seus detalhes, pode ser constatado que mais de 50% das tais terras está no município de São Paulo, e desses imóveis inseridos na capital 80% estão ocupados – regular ou irregularmente. Pode-se deduzir que tais imóveis são ocupados irregularmente por famílias em busca de um teto e que, caso sejam alienados pelo fundo, tais imóveis provavelmente passarão por reintegração de posse. Ao observar as localizações dentro de São Paulo, tem-se grande parte dos imóveis na região da Operação Urbana Água Espreada, local de disputa de interesses imobiliários (Figuras 3 e 4).

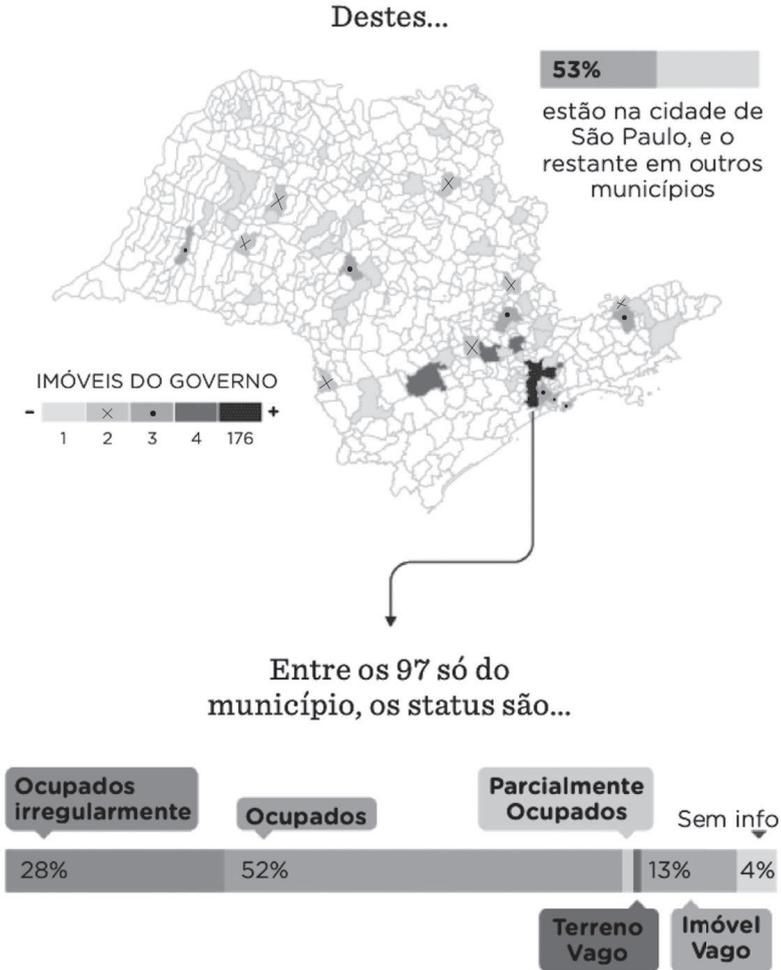
<sup>41</sup> DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 303.

<sup>42</sup> DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 274.

<sup>43</sup> SÃO PAULO (Governo Estadual). *Fundo de Investimento Imobiliário Nota Técnica*. 2017a.

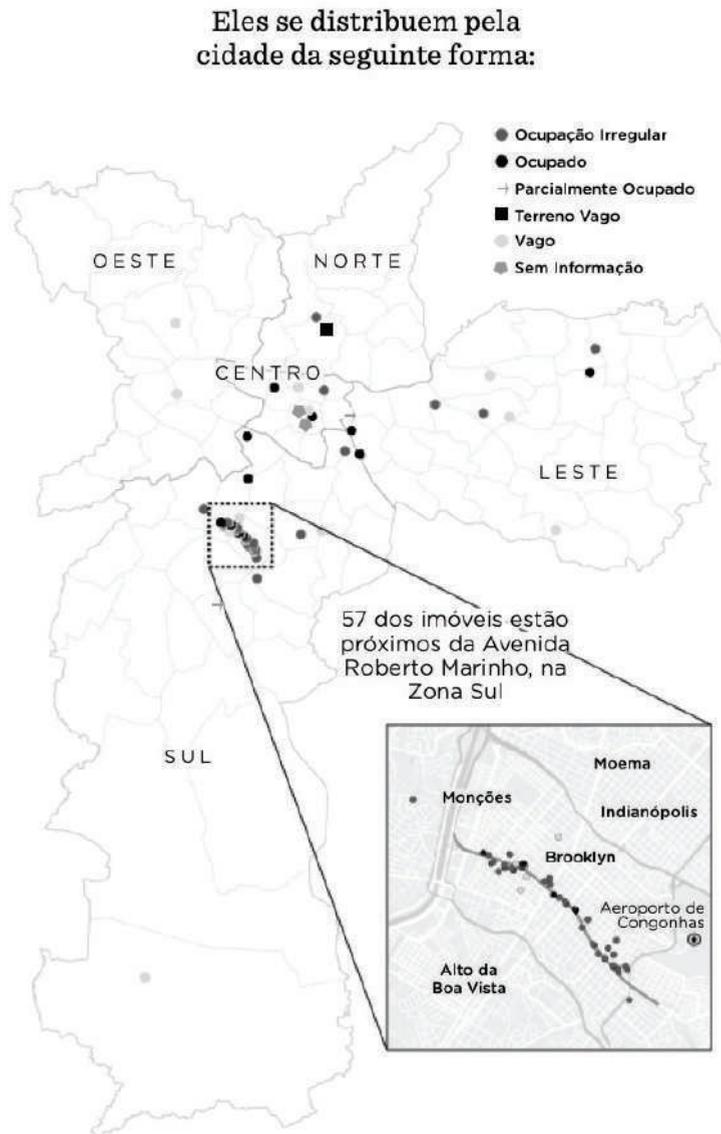
FIGURA 3:  
Localização dos imóveis do FII do Estado de São Paulo

Em São Paulo, 28,2 km<sup>2</sup> de terra estão à venda no Fundo de Investimento Imobiliário, divididos em 184 endereços.



Fonte: Lima, 2018.

FIGURA 4:  
Localização dos imóveis do FII no Município de São Paulo



Fontes: FII (Fundo de Investimento Imobiliário), [imoveis.sp.gov.br](http://imoveis.sp.gov.br).

Observação: Diversas salas em um mesmo prédio são consideradas como um mesmo endereço em um mesmo edifício.

NEXO

Fonte: Lima, 2018.

Para além da questão das localizações dos imóveis e das possíveis expulsões da população, há outras questões importantes. Ao analisar os documentos de viabilização do FII do Estado de São Paulo, na nota técnica elaborada pelas Secretarias do Governo e da Fazenda, foram identificadas as justificativas para a criação do fundo. Tais questões apoiam-se no argumento de que os terrenos que o comporão não conseguiram ser vendidos da maneira tradicional, em concorrências, leilões ou vendas diretas. Apontou-se que a falta de interessados se deu pelas formas de venda adotadas e pelo momento de crise que o país tem passado.<sup>44</sup>

As justificativas para a falta de interessados na venda dos terrenos foram: a falta de informações dos imóveis para os potenciais compradores; a pouca expertise do Estado com vendas; inflexibilidade de formas de pagamento e sua relação com a maximização do valor de venda; altas taxas de corretagem; avaliações dos valores de imóveis que não refletem o mercado atual; dificuldades processuais ou financeiras, como regularizações. Tudo isso reflete que “[...] não é adotado, atualmente, um modelo que ofereça agilidade e eficiência ao processo de alienação”.<sup>45</sup>

Busca-se, portanto, uma flexibilização das formas de disponibilizar as terras públicas, inserindo-as em uma lógica de mercado privado, abandonando a “ineficiência” da gestão patrimonial pelo Poder Público, submetendo-se à exigência do setor privado, como apontam os estudos de Dardot e Laval.<sup>46</sup> Alinhada a essa *nova razão* da gestão pública, de acordo com a nota técnica do FII do Estado de São Paulo “[...] a monetização desses ativos, ao liberar recursos para outras atividades econômicas prioritárias à Administração, representa um ganho de eficiência para o setor público”.<sup>47</sup>

Os autores Dardot e Laval<sup>48</sup> contribuem ainda para compreender tais ações dessa nova governança ao afirmarem que a diretriz mestre dessas práticas é que a gestão privada é tomada como sempre mais eficaz que a administração pública, mais flexível, especializada e mais livre de regras estatutárias. Para os autores, essa “mutação empresarial” do Estado “[...] não visa apenas a aumentar a eficácia e reduzir os custos da ação pública; ela subverte radicalmente os fundamentos modernos da democracia, isto é, o reconhecimento de direitos sociais ligados ao status de cidadão”.<sup>49</sup>

<sup>44</sup> SÃO PAULO (Governo Estadual). *Fundo de Investimento Imobiliário Nota Técnica*. 2017a.

<sup>45</sup> SÃO PAULO (Governo Estadual). *Fundo de Investimento Imobiliário Nota Técnica*. 2017a, p. 4.

<sup>46</sup> DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.

<sup>47</sup> SÃO PAULO (Governo Estadual). *Fundo de Investimento Imobiliário Nota Técnica*. 2017a, p. 3.

<sup>48</sup> DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.

<sup>49</sup> DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 274.

Nos discursos oficiais do Poder Executivo do Estado de São Paulo tais argumentos tornam-se evidentes. De acordo com o portal do governo:

[...] o Estado criou uma espécie de imobiliária pública [...] São Paulo é pioneiro na criação de um mecanismo para otimizar e racionalizar os recursos públicos disponíveis com a venda de imóveis, que representa não apenas o ingresso de valores no Tesouro Estadual, mas também uma importante redução de despesas administrativas e de custeio.<sup>50</sup>

Em uma entrevista para Lima,<sup>51</sup> Mario Engler, diretor da Companhia Paulista de Parcerias, aponta que o FII do Estado de São Paulo seria uma “[...] alienação otimizada de um conjunto diversificado de imóveis. [...] Todos os imóveis que compõem o fundo já estavam predestinados à venda. Não é para fazer política pública com esses imóveis, é para gerar recurso [...]”.

Tendo essas questões apontadas em vista, o FII do Estado de São Paulo, tratando-se de um mecanismo de mercado privado e especulativo para obter rendimentos, seria compatível com o interesse público e com o direito à cidade?

No “Parecer acerca da viabilidade jurídica do modelo do Fundo de Investimento Imobiliário”, anexo ao processo de aprovação do FII do Estado de São Paulo e elaborado pelo Professor Floriano de Azevedo Marques Neto, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, aponta-se que, considerando que os imóveis que comporão o fundo já foram desafetados anteriormente, estaria justificado o interesse público, e ele ainda acrescenta:

Em primeiro lugar o interesse público na alienação dos bens imóveis por meio do FII é fundamentado na eficiência que se espera gerar com a exploração do patrimônio imobiliário do ESP [Estado de São Paulo] por meio de um fundo imobiliário, com expertise específica para gerir patrimônio imobiliário. Conforme visto o ESP possui grande dificuldade técnica para alienar os imóveis dominiais em preços competitivos em mercado. [...]

Em segundo lugar, a proposta de alienação desses imóveis é benéfica ao interesse público por si só, uma vez que seu gerenciamento é altamente custoso para o ESP.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> SÃO PAULO (Governo Estadual). *Em pregão, Estado de SP define gestor de Fundo Imobiliário*. 2018, n.p.

<sup>51</sup> LIMA, J. D. Como São Paulo está criando o primeiro fundo imobiliário público do Brasil. *NEXO JORNAL*. 2018, n.p.

<sup>52</sup> NETO, F. A. M. *Parecer acerca da viabilidade jurídica do modelo do FII*. 2017, p. 26.

Apesar da apropriação do interesse público para legitimar a criação do FII, o parecer jurídico revela na verdade “a sociedade de direito privado” que Dardot e Laval<sup>53</sup> apontam como novo ideal do governo empresarial:

Uma vez integralizados [no fundo de investimentos imobiliários] os imóveis passam a fazer parte do patrimônio (privado) do fundo. Regime privado do fundo e de seu patrimônio significa *não aplicação das regras de direito público*. O FII será estruturado, constituído e gerido por um administrador, nos termos da regulamentação aplicável aos fundos imobiliários em geral.<sup>54</sup>

Nota-se que, nesse caso, a criação do FII do Estado de São Paulo promove um esvaziamento do direito público, uma vez que a gestão privada do FII será por meio de um condomínio privado, constituído conforme as normas da Comissão de Valores Imobiliários (CVM), que não terá que atender atividades com finalidade pública, segundo o próprio parecer jurídico. Em contraponto, destaca que o FII deverá ser estruturado com um regulamento que assegure o interesse público, que, para ele, se concretizaria na gestão *eficiente* dos imóveis públicos, de maneira a trazer maior rentabilidade possível ao Estado de São Paulo.<sup>55</sup>

Considerando que a remuneração do gestor privado do FII será variável conforme seu desempenho, o administrador do fundo provavelmente irá trabalhar para obter mais rentabilidade. Ou seja, o Estado, por meio do FII, se submete aos critérios de concorrência. Na visão do professor da Faculdade de Economia e Administração da USP, Fernando Botelho, em entrevista para Lima:

[...] A má gestão desse fundo, que beneficiaria o gestor e não os cotistas – entre eles, o Estado – poderia fazer com que grande parte do ganho fosse “abocanhada” pelo administrador. [...] Um dos cenários de má gestão imaginados por Botelho, por exemplo, é a venda de imóveis a preços muito baixos a um sócio, ou alguém muito próximo da empresa, repassando ao Estado um valor pequeno e ficando com o ganho da aquisição de um terreno abaixo do valor de mercado.<sup>56</sup>

Portanto, o que se vê é “[...] o Estado não mais como uma entidade ‘exógena’ à ordem do mercado, que deve respeitar os limites externos, mas como uma

<sup>53</sup> DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.

<sup>54</sup> NETO, F. A. M. *Parecer acerca da viabilidade jurídica do modelo do FII*. 2017, p. 1, grifo nosso.

<sup>55</sup> NETO, F. A. M. *Parecer acerca da viabilidade jurídica do modelo do FII*. 2017.

<sup>56</sup> LIMA, J. D. Como São Paulo está criando o primeiro fundo imobiliário público do Brasil. *NEXO JORNAL*. 2018, n.p. aspas do autor.

entidade inteiramente integrada no espaço das trocas, no sistema de interdependência dos agentes econômicos”.<sup>57</sup> A norma de concorrência generalizada faz com que os Estados busquem pela rentabilidade e valorização de seu capital, tais como empresas no mercado privado.

## Considerações finais

Nessa breve análise sobre a atual situação das terras públicas no Estado de São Paulo e com as leituras sobre o Estado neoliberal, a seguinte questão permeou a discussão: a busca por maior rentabilidade desse governo empresarial seria compatível com o interesse público?

Ao analisar as duas formas de disponibilização das terras públicas como ativos no Estado de São Paulo, pode-se afirmar que há uma disputa pela ressignificação do conceito de interesse público. Tal conceito vem sendo utilizado com frequência para justificar as práticas de disponibilizar as terras públicas no mercado privado, que, supostamente, atende a interesses privados. Há, portanto, uma diluição do direito público em prol do direito privado.

O Estado de São Paulo está abdicando de terras públicas bem localizadas para utilização em políticas sociais em detrimento da obtenção imediata de recursos e abertura de novas frentes imobiliárias pelo próprio Estado, que se tornou o especulador. Tais recursos não servirão ao interesse público, mas ao pagamento de garantias às empresas privadas com contratos estabelecidos com a Companhia Paulista de Parcerias, que deve remunerá-las caso as expectativas de lucros não sejam alcançadas.

Deve-se questionar a pertinência de vender tais bens públicos e submetê-los à lógica de mercado. Em uma situação hipotética, se imóveis públicos bem localizados forem vendidos por preços abaixo do mercado, desocupando famílias e depois, sem imóveis disponíveis para implantar políticas de habitação, desapropriam-se imóveis mal localizados a preços exorbitantes, a pertinência de toda essa operação é questionável.

O Estado de São Paulo, atuando como uma empresa imobiliária, privatizando em massa suas terras públicas, torna-se um grande concorrente do mercado imobiliário privado. Esse Estado *empreendedor*, no entanto, não busca defender os interesses de seus *sócios*, a totalidade dos cidadãos da sociedade, mas os interesses privados, de uma parcela restrita desta.

<sup>57</sup> DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 292, aspas dos autores.

---

**The dilapidation of public lands and the resignification of the public interest in entrepreneurial government: the case of the State of São Paulo**

**Abstract:** The article proposes the analysis of recent privatization practices of the government of the State of São Paulo. Nowadays, increasingly sophisticated ways of making public land available as assets take ownership of the concept of public interest as a strategy to establish a social consensus for such practices, either in their submission to the logic of the profitability of capital or in the use of collective goods as levers in the transformation of urban space. Taking as a cut of the study the State of São Paulo from 2016 to 2019 and two ways of making public assets available, the direct alienation of public lands and the creation of real estate investment funds, were analyzed the draft bills and their explanations of reasons, legislations, legal opinions and other documents, seeking to identify the discussions about the public interest. Considering the context of the neoliberal movement and its repercussion in the Brazilian State, the documents found were interpreted, comprehending the discourses of privatizing practices based on studies that deal with entrepreneurial governments. It can be affirmed that there is a dispute for the resignification of the concept of public interest in the case studied. In the use of this concept that refers to the collective good as justification for making public land available in the private market, there is a dilution of public law in favor of private law.

**Keywords:** Privatization. Public lands. Public interest. Entrepreneurial government. State of São Paulo.

---

## Referências

ANDRADE, D. P.; OTA, N. K. Uma alternativa ao neoliberalismo. Entrevista com Pierre Dardot e Christian Laval. *Tempo Social: Revista de sociologia da USP*, São Paulo, v. 27, n. 1, p. 275-315, 2017.

BRASIL (Casa Civil). Lei nº 10.406/2002, de 10 de janeiro de 2002. *Institui o Código Civil*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/l10406.htm). Acesso em: 19 jun. 2019.

BRASIL (Casa Civil). Lei nº 13.465/2017, de 11 de julho de 2017. *Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm). Acesso em: 2 jul. 2019.

BRASIL (Casa Civil). Medida Provisória nº 852/2018, de 21 de setembro de 2018. *Dispõe sobre a transferência de imóveis do Fundo do Regime Geral de Previdência Social para a União, sobre a administração, a alienação e a gestão dos imóveis da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. – RFFSA, extingue o Fundo Contingente da Extinta RFFSA – FC e dispõe sobre a gestão dos imóveis da União*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv852.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv852.htm). Acesso em: 2 jul. 2019.

BRASIL (Casa Civil). Lei nº 13.813/2019, de 09 de abril de 2019. *Dispõe sobre a transferência de imóveis do Fundo do Regime Geral de Previdência Social para a União, sobre a administração, a alienação e a gestão dos imóveis da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA) e sobre a gestão dos imóveis da União; extingue o Fundo Contingente da Extinta RFFSA (FC)*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13813.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13813.htm). Acesso em: 2 jul. 2019.

DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.

HARVEY, David. From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler* (B), v. 71, n. 1, p. 3-17, 1989.

IMÓVEIS SP. Disponível em: <http://www.imeis.sp.gov.br>. Acesso em: 19 dez. 2018.

LIMA, J. D. Como São Paulo está criando o primeiro fundo imobiliário público do Brasil. *NEXO JORNAL*. 2018. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2018/04/06/Como-Sao-Paulo-esta-criando-o-primeiro-fundo-imobiliario-publico-do-Brasil>. Acesso em: 19 jun. 2019.

MANDL, A. A criminalização das ocupações públicas ganha um inconstitucional verniz jurídico. *Justificando – Questões Urbanas*. 2019. Disponível em: <http://www.justificando.com/2019/05/08/a-criminalizacao-das-ocupacoes-publicas-ganha-um-inconstitucional-verniz-juridico/>. Acesso em: 30 jun. 2019.

MENDONÇA, P.; ROLNIK, R. *Governo do Estado especula com patrimônio imobiliário público*. 2017. Disponível em: <https://raquelrolnik.wordpress.com/tag/fundo-imobiliario/>. Acesso em: 19 jun. 2019.

NETO, F. A. M. *Parecer acerca da viabilidade jurídica do modelo do FII*. 2017. Disponível em: <http://www.imeis.sp.gov.br/anexos/DocumentosLicitacao/ANEXO%20X%20-%20Parecer%20Acerca%20da%20Viabilidade%20Jur%C3%ADica%20do%20Modelo%20FII.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2019.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. *As metrópoles e o direito à cidade na inflexão ultraliberal da ordem urbana brasileira*. Texto de pesquisa – INCT Observatório das Metrôpoles 2017.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Brasília: MH Comunicação, 1995.

PAULANI, L. *Brasil Delivery*. São Paulo: Boitempo, 2008.

SANTORO, P. L. *et al.* O papel das terras públicas na mobilização do Estado pelo capital em São Paulo. In: ROLNIK, R. *et al.* *Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo*. São Paulo: FAUUSP, 2018.

SÃO PAULO (Governo Estadual). Lei nº 11.688/2004, de 18 de maio de 2004. *Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas (PPP) e dá outras providências*. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2004/lei-11688-19.05.2004.html>. Acesso em: 19 jun. 2019.

SÃO PAULO (Governo Estadual). Lei nº 16.338/2016, de 14 de dezembro de 2016a. *Autoriza a alienação dos imóveis que especifica e dá outras providências*. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2016/lei-16338-14.12.2016.html>. Acesso em: 19 jun. 2019.

SÃO PAULO (Governo Estadual). Projeto de Lei nº 328/2016, de 14 de abril de 2016b. *Autoriza a alienação dos imóveis que especifica e dá outras providências*. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1313127?>. Acesso em: 19 jun. 2019.

SÃO PAULO (Governo Estadual). *Fundo de Investimento Imobiliário Nota Técnica*. 2017a. Disponível em: <http://www.imeis.sp.gov.br/anexos/DocumentosLicitacao/ANEXO%20XI%20-%20Nota%20Tecnica%20da%20Secretaria%20de%20Governo%20e%20da%20Secretaria%20da%20Fazenda.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2019.

SÃO PAULO (Governo Estadual). *Termo de referência Fundo de Investimento Imobiliário*. 2017b. Disponível em: [http://www.imeis.sp.gov.br/anexos/DocumentosLicitacao/ANEXO%20I%20-%20Termo%20de%20Referencia%20\(republicao\).pdf](http://www.imeis.sp.gov.br/anexos/DocumentosLicitacao/ANEXO%20I%20-%20Termo%20de%20Referencia%20(republicao).pdf). Acesso em: 19 jun. 2019.

SÃO PAULO (Governo Estadual). *Em pregão, Estado de SP define gestor de Fundo Imobiliário*. 2018. Disponível em: <http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/em-pregao-estado-de-sp-define-gestor-de-fundo-imobiliario/>. Acesso em: 19 jun. 2019.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SAPATA, Jeanne Christine Versari Ferreira. A dilapidação das terras públicas e a ressignificação do interesse público no governo empresarial: o caso do Estado de São Paulo. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 5, n. 8, p. 121-144, jan./jun. 2019.

---