



GT 03 – Desafios do Cumprimento da Função Social da Propriedade e dos Princípios da Política Urbana
Frente à (Des)Mercantilização da Cidade

GOVERNANÇA EM TEMPOS DE AUSTERIDADE E FINANCEIRIZAÇÃO: SECURITIZAÇÃO, PLANEJAMENTO E A CONSTRUÇÃO SOCIAL DOS ATIVOS PÚBLICOS NO BRASIL

Carolina Lacerda dos Santos¹

1. INTRODUÇÃO

A financeirização do urbano configura-se como um processo estrutural por meio do qual agentes, mercados e práticas financeiras expandem sua influência sobre a produção e regulação do espaço, subordinando o planejamento e a gestão territorial a racionalidades voltadas à valorização financeira. Conforme formula Aalbers² (2015), trata-se da “crescente dominância de agentes financeiros, mercados, práticas, métricas e narrativas, em várias escalas, resultando em uma transformação estrutural das economias, empresas (incluindo instituições financeiras), Estados e famílias” (p. 214-215, tradução nossa). Essa presença transcende o campo estritamente econômico, reconfigurando a atuação do Estado por meio de alterações que interferem em marcos normativos e operacionais das políticas públicas e impactam as práticas de planejamento e as redes de governança ao reorganizar atores, relações e processos decisórios.

Nesse sentido, o urbano adquire centralidade como uma nova fronteira de valorização do capital, especialmente diante das dinâmicas da agenda neoliberal e restrições impostas pelas políticas de austeridade fiscal. Como destaca Harvey (2007), a urbanização tem desempenhado um papel histórico crucial na absorção do capital excedente, sendo reconfigurada, nas últimas décadas, como vetor privilegiado da acumulação capitalista em tempos de crise.

Essa centralidade do urbano como espaço estratégico de acumulação, entretanto, manifesta-se de maneira desigual e conflituosa. Como apontam Sanfelici e Klink (2019), a financeirização opera por meio de múltiplas escalas — locais, nacionais e transnacionais — e se sustenta em um campo permeado por disputas entre diferentes agentes, públicos e privados, que negociam e disputam o acesso, o controle e a valorização dos ativos urbanos. A produção do espaço financeirizado envolve a construção de uma infraestrutura institucional, jurídica e discursiva que viabiliza a conversão de bens públicos em ativos negociáveis, ao mesmo tempo em que

¹ Bacharel em Ciências e Humanidades e Bacharel em Planejamento Territorial pela Universidade Federal do ABC; estudante do programa de pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território. *E-mail:* ca.carol.lacerda@gmail.com.

² AALBERS, Manuel B. The potential for financialization. **Dialogues in Human Geography**, Londres, v. 5, n. 2, p. 214-219, jul. 2015.

redefine os mecanismos de governança urbana, frequentemente esvaziando instâncias participativas e subordinando o planejamento a critérios de risco, retorno e liquidez. Assim, o território não apenas sofre os efeitos da financeirização, mas também é produzido por ela, consolidando-se como arena estratégica onde se articulam interesses econômicos, decisões políticas e racionalidades financeiras.

Esse processo se intensifica em um contexto de reestruturação fiscal do Estado, no qual a austeridade se institucionaliza como princípio orientador da ação pública. Nesse sentido, Adisson e Halbert (2022) discutem a financeirização do Estado como um processo que reforça uma austeridade permanente, em que a valorização dos ativos públicos, especialmente os imobiliários, é promovida como estratégia para compensar a redução dos investimentos diretos do setor público.

Diante desse cenário de austeridade permanente, consolida-se a tendência de recorrer a arranjos financeiros que viabilizem a atuação estatal sem ampliar os gastos públicos diretos. A ausência de um padrão estável de financiamento público tem contribuído para a disseminação de modelos de financiamento considerados mais “flexíveis” — como apontam Klink e Souza (2017) —, nos quais mecanismos como Parcerias Público-Privadas (PPPs) e a securitização de fluxos futuros ganham centralidade na implementação de políticas públicas. Esses arranjos expressam uma reorganização da ação estatal segundo a lógica da financeirização, na qual instrumentos financeiros substituem progressivamente os mecanismos tradicionais de provisão pública, reconfigurando as bases institucionais do planejamento e intensificando a presença de agentes privados na definição de prioridades urbanas.

Essas transformações evidenciam uma inflexão significativa no papel do Estado e nas formas de intervenção pública sobre o território, marcada pela incorporação de racionalidades financeiras na formulação e implementação das políticas urbanas. Assim, o planejamento deixa de operar exclusivamente como instância de mediação de interesses públicos e passa a ser atravessado por disputas em torno da conversão do urbano em ativo, o que compromete sua função redistributiva e sua capacidade de sustentar projetos democráticos e territorialmente equitativos.

2. SECURITIZAÇÃO PÚBLICA E TRANSFORMAÇÕES INSTITUCIONAIS NO PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA DO TERRITÓRIO

O avanço da financeirização sobre as políticas urbanas tem se aprofundado por meio da incorporação de engenharias financeiras que reconfiguram a atuação estatal, atribuindo-lhe um papel central na estruturação institucional dos mercados e na mobilização do território como ativo econômico. Esse trabalho propõe discutir como esses processos vêm sendo estruturados no Brasil, com foco na atuação das securitizadoras públicas, evidenciados pelo caso da PBH Ativos S/A (Canettieri, 2017), para compreender os impactos dessas dinâmicas sobre o território e os desafios colocados à governança urbana, especialmente no que diz respeito à transparência, sustentabilidade financeira, justiça territorial e autonomia da ação pública.

A securitização, como destacam Melazzo e Abreu (2019), constitui uma forma de mediação financeira baseada na conversão de fluxos de renda — reais ou potenciais — em ativos negociáveis no mercado de capitais. Envolve um circuito institucionalizado no qual diferentes agentes atuam: os detentores dos direitos de receita, que os vendem a partir de uma taxa de desconto; as empresas securitizadoras, que agregam os fluxos em pacotes financeiros e emitem títulos com garantias associadas; os avaliadores, que classificam os riscos e os potenciais de retorno desses papéis; e os investidores, que os adquirem com base em expectativas de rentabilidade. Assim, a governança que emerge dessa dinâmica transcende as formas tradicionais de gestão pública, integrando dispositivos técnicos, jurídicos e financeiros que reorientam as práticas de planejamento e administração urbana segundo a lógica da valorização financeira do território voltada para obtenção antecipada de receitas futuras.

No Brasil, as empresas públicas de securitização têm desempenhado um papel crescente na reorganização das finanças públicas e na mediação entre Estado e mercado, especialmente em um cenário marcado por políticas de austeridade fiscal. Transformando fluxos e bens públicos em ativos financeiros negociáveis, essas entidades operam como instrumentos de antecipação de receitas futuras, articulando redes técnico-financeiras e dispositivos jurídicos e contábeis especializados para viabilizar tais operações. Ao fazê-lo, integram redes complexas de governança compostas por atores como bancos, fundos de investimento, agências de classificação de risco e órgãos de controle. Ainda que ampliem, em curto prazo, a capacidade fiscal dos entes subnacionais, seu funcionamento desloca os parâmetros da gestão urbana, subordinando o planejamento territorial à lógica da valorização financeira e às exigências do mercado de capitais.

Dessa forma, as securitizadoras se tornam centrais na mediação entre política urbana e finanças públicas ao atrelar a viabilidade de projetos territoriais à geração de receitas futuras, convertidas em ativos financeiros. Ao analisar o caso da PBH Ativos S/A (Canettieri, 2017), é possível verificar como na prática esse modelo tem se disseminado enquanto forma de financiamento privado. A PBH Ativos S/A é uma empresa privada na forma de sociedade anônima de capital fechado, criada em 2011, pela Prefeitura de Belo Horizonte.

Desde sua criação, na gestão do prefeito Márcio Lacerda, atuou como estrutura paralela à prefeitura (Canettieri, 2017) e apresentou como missão auxiliar a gestão municipal na articulação e operacionalização das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento econômico e social do município, por meio da gestão de obras de infraestrutura, PPPs, captação de recursos financeiros, administração patrimonial e gestão de ativos e de imóveis.

O caso da PBH Ativos S/A tornou-se emblemático em razão da forma como a empresa utilizou o mecanismo da securitização na exploração desmesurada dos ativos públicos para obtenção de lucros, como ficou explícito nas assimetrias referentes à emissão de debêntures e na apropriação da renda fundiária via transferências de terrenos públicos com contrapartidas mínimas, implicando em subavaliação e perda patrimonial. Conseqüentemente, a finalidade da política urbana, nesse cenário, foi revertida para a remuneração de investidores privados em detrimento do

desenvolvimento e do bem-estar da população de Belo Horizonte. Avaliando a entrada da PBH Ativos S/A na prática pública em Belo Horizonte, pode-se confirmar, à luz do urbanismo crítico — como sinaliza Canettieri (2017) —, uma forma de empresariamento urbano, representado pela privatização do orçamento municipal.

O crescimento de empresas públicas de securitização atuando no Brasil evidencia transformações significativas na forma como o Estado estrutura suas intervenções sobre o território, marcando uma transição para formas mais complexas e descentralizadas de governança. Essa dinâmica se intensifica em um cenário de austeridade fiscal permanente, no qual os entes subnacionais enfrentam crescentes restrições orçamentárias e recorrem a mecanismos de antecipação de receitas para viabilizar suas políticas. A recente aprovação da Lei Complementar n. 208/2024 consolida esse arranjo ao regulamentar a cessão de créditos tributários e não tributários — inclusive inscritos em dívida ativa — e a emissão de títulos no mercado financeiro com garantias estruturadas. Esse marco regulatório, ao legitimar a implementação desse mecanismo, situa-se no cerne dos debates sobre governança urbana, nos quais se evidencia o aumento da interdependência entre atores estatais e privados.

Essa configuração possibilita que ocorra uma articulação entre as políticas urbanas e os circuitos financeiros, contribuindo para o redirecionamento das práticas de planejamento e gestão territorial. Em vez de atuar como ferramenta de ordenamento socioespacial, o planejamento passa a ser reposicionado como elemento funcional à lógica de valorização de ativos, respondendo a exigências externas de desempenho e rentabilidade, de acordo — como aponta Levi-Faur (2012) — com o modelo ampliado de governança que substitui a centralidade do Estado por uma multiplicidade de atores e mecanismos de regulação.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho propõe uma reflexão sobre os impactos do processo de financeirização do espaço urbano e da adoção de novos mecanismos financeiros, como a securitização, no planejamento e na governança territorial no Brasil, especialmente em um contexto caracterizado pela austeridade fiscal. A partir da análise da construção social dos ativos públicos e do papel estratégico das empresas públicas de securitização, exemplificado pelo caso da PBH Ativos S/A, evidenciou-se a emergência de novos arranjos institucionais que deslocam o papel do Estado, ampliam a interdependência entre atores públicos e privados e subordinam o planejamento a lógicas financeiras de valorização e rentabilidade.

A discussão proposta ao longo deste trabalho sugere que, embora tenha o potencial de ampliar a capacidade fiscal de entes subnacionais e do Estado, a adoção de mecanismos financeiros como a securitização também tende a produzir efeitos que colocam em risco a sustentabilidade financeira dos governos, a transparência, a justiça social e a democratização dos processos de tomada de decisão. A governança é frequentemente apresentada de forma acrítica

como sinônimo de eficiência na gestão e nos arranjos institucionais — inclusive no campo do planejamento. No entanto, ao ser atravessada por disputas e assimetrias de poder, pode favorecer a consolidação de interesses financeiros em detrimento das demandas coletivas.

Diante desse cenário, reafirma-se a importância de uma abordagem crítica que questione os impactos que a adoção de mecanismos financeiros pode acarretar na governança e consequentemente nas práticas de planejamento e gestão territorial, assim como o fortalecimento de instrumentos que garantam a participação social efetiva, a transparência e a promoção da equidade na produção dos territórios. A construção de alternativas ao avanço da financeirização sobre o urbano exige reposicionar o planejamento não apenas como instrumento técnico, mas também como espaço estratégico de disputa e mediação política, capaz de tensionar os limites impostos pelas dinâmicas de financeirização e de afirmar a centralidade do interesse público e da justiça espacial na produção dos territórios.

REFERÊNCIAS

AALBERS, Manuel B. The potential for financialization. **Dialogues in Human Geography**, Londres, v. 5, n. 2, p. 214-219, jul. 2015.

ADISSON, Félix; HALBERT, Ludovic. State financialization: permanent austerity, financialized real estate and the politics of public assets in Italy. **Economy and Society**, [s. l.], v. 51, n. 3, p. 489-513, 2022.

BRASIL. Casa Civil. **Lei Complementar n. 208, de 2 de julho de 2024**. Brasília, DF: Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp208.htm. Acesso em: 2 ago. 2025.

CANETTI, Thiago. A produção capitalista do espaço e a gestão empresarial da política urbana: o caso da PBH Ativos S/A. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Recife, v. 19, n. 3, p. 513-529, 2017.

HARVEY, David. Neoliberalism and the city. **Studies in Social Justice**, New York, v. 1, n. 1, p. 2-13, Winter 2007. City University of New York. ISSN 1911-4788.

KLINK, Jeroen; SOUZA, Marcos Barcelos de. Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 19, n. 39, p. 379-406, 2017.

LEVI-FAUR, David. From “Big Government” to “Big Governance”? *In*: LEVI-FAUR, David (ed.). **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 3-18.

MELAZZO, Everaldo S.; ABREU, Marlon A. A expansão da securitização imobiliária: uma prospecção a partir da cidade de Ribeirão Preto/SP. **GEOUSP: Espaço e Tempo**, v. 23, p. 22-39, 2019.

SANFELICI, Daniel; KLINK, Jeroen (coord.). Dimensões, escalas e disputas em torno da financeirização do urbano. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL – ENANPUR, 18., 2019, Natal. **Anais [...]**. Natal: ANPUR, 2019.