HABITAÇÃO NA ERA DA AUSTRERIDADE

A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO CENTRO DE SÃO PAULO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

JOÃO PEDRO DE OLIVEIRA CAMPOS VOLPATO

ORIENTADORA: LUCIANA DE OLIVEIRA ROYER

SÃO PAULO | 2019

JOÃO PEDRO DE OLIVEIRA CAMPOS VOLPATO

HABITAÇÃO NA ERA DA AUSTERIDADE

A Parceria Público-Privada no centro de São Paulo

Dissertação apresentada como requisito à obtenção do grau de mestre do curso de Pós-Graduação da FAUUSP – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

Área de concentração: Habitat

Orientadora: Profa. Dra. Luciana de Oliveira Royer

Exemplar revisado e alterado em relação à versão original, sob responsabilidade do autor e anuência da orientadora. A versão original, em formato digital, ficará arquivada na Biblioteca da Faculdade. São Paulo, 10 de junho de 2019.

**SÃO PAULO
2019**

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço Técnico de Biblioteca
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

Volpato, João Pedro de Oliveira Campos
Habitação na era da austeridade: A Parceria Público-Privada no centro de São Paulo / João Pedro de Oliveira Campos Volpato; orientadora Luciana de Oliveira Royer. - São Paulo, 2019.
236.

Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Área de concentração: Habitat.

1. Parceria Público-privada. 2. Provisão Habitacional. 3. Política Habitacional. 4. Produção do Espaço. I. Royer, Luciana de Oliveira, orient. II. Título.

FOLHA DE APROVAÇÃO

Nome: VOLPATO, João Pedro de Oliveira Campos

Título: Habitação na era da austeridade: A Parceria Público Privada no centro de São Paulo

Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Aprovado em: 29/04/2019

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Prof.^a Dra. Luciana de Oliveira Royer Instituição: FAU-USP
Assinatura:

Avaliador: Álvaro Luís dos Santos Pereira Instituição: Direito-UNIFESP
Assinatura:

Avaliadora: Mariana Barreto de Azevedo Fix Instituição: Instituto de Economia - Unicamp
Assinatura:

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Profa. Dra. Luciana de Oliveira Royer pela dedicação e pelas orientações sempre tão importantes e precisas.

Às Profas. Dras. Lúcia Shimbo e Mariana Fix, pela dedicação e sugestões ao texto preliminar apresentado no exame de qualificação. Agradeço aos pesquisadores do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos – LabHab, aos professores das disciplinas cursadas por mim ao longo do Mestrado, bem como aos demais funcionários. Agradeço ainda por toda a infraestrutura disponibilizada pela FAU-USP.

À Casa Paulista, pelas oportunidades e desafios profissionais dos últimos cinco anos, e aos colegas de trabalho que auxiliaram na construção desta dissertação. Um agradecimento especial a Bianca Godoy, Carmeliza Alves e Manuella Farah, pelos diálogos e pelas discussões sobre o tema.

Aos colegas do mestrado Carolina Sacconi, Giuseppe Filocomo, Guilherme Braz, He Nem Kim Seo, Júlia Murad, Lyzanda Machado, Maria Pia Quagliato, Rafael Alves e Rérisson Máximo, obrigado pela presença constante, pelos momentos de discussão e de ajuda mútua. Agradeço especialmente a Mônica Máximo e Gabriel Palladini pelos conselhos, auxílio nos momentos de maior necessidade e pelas contribuições ao trabalho.

Aos amigos de longa data pelo apoio e por saberem conviver com os momentos de ausência. Agradeço especialmente a Camila Knauer e Cibele Guimarães, pela contribuição ao trabalho.

Aos meus pais, pelo amor, dedicação e principalmente por saberem conviver com o tempo e a distância em prol dos meus estudos. À minha avó Regina, pelo amor de sempre.

[...] o que está em disputa é a própria cidade, seus equipamentos sociais, suas oportunidades de emprego, de lazer, de mobilidade. Mas essa disputa se refere também à aplicação do fundo público, que ao invés de se dirigir à reprodução da força de trabalho, se dirige à reprodução do capital. O que se estabelece é a oposição entre valor de troca e o valor de uso no espaço urbano; entre a renda imobiliária e condições de vida. A crise urbana está no centro do conflito social no Brasil, só não a enxerga aquele que não quer ver.

(MARICATO, 2014, p.26)

RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo demonstrar como a ideologia da austeridade fiscal se converte em agenda institucional, em especial sua interface com a política habitacional. Para isto, foi utilizada como objeto de análise a PPP-Habitacional do estado de São Paulo, a partir da qual tratou-se de compreender como a utilização desse instrumento jurídico implicou na transformação dos modos de provisão e estrutura administrativa do Estado, ao mesmo tempo em que demonstramos seus impactos na produção do espaço urbano.

Entendida como parte de um projeto neoliberal, cujo objetivo é implantar uma racionalidade e um modelo de governança assentado em discursos, práticas e dispositivos que seguem o princípio universal da concorrência, a primeira PPP destinada à Habitação de Interesse Social do Brasil pretende inserir uma agenda para a política habitacional conforme orientações predicadas pelo Banco Mundial e por instituições *market-oriented*; isto é, combinar austeridade fiscal com a inserção da lógica dos mercados em áreas até então de responsabilidade exclusiva do Estado.

Nesse processo, observamos o obscurecimento de questões sensíveis em relação às ações empreendidas anteriormente pelo Estado no âmbito da provisão habitacional. Fica clara também a naturalização de discursos de ineficiência ou incapacidade de atuação do Estado, e a consequente apresentação de uma solução “inevitável”, por meio da inserção dos mercados na provisão de serviços públicos. A partir da análise dos empreendimentos construídos ou em construção, buscou-se compreender como a política se opera no território e como se desenham as novas relações sociais de produção do espaço, com vistas a identificar os limites e avanços da PPP Habitacional.

Palavras-chave: Parceria Público-Privada, Provisão Habitacional, Política Habitacional, Produção do Espaço.

ABSTRACT

This work aims to present means in which the fiscal austerity ideology is converted into an institutional agenda, especially its interface with a housing policy. For this purpose, the Housing PPP of the State of São Paulo was analysed, and researched to realise how this legal instrument implied in the transformation of the modes of provision and administrative structure of the state, at the same time showing its impacts when producing urban space.

Understood as part of a neoliberal project, in which the main goal is to establish a rationality and a model of governance based on discourses, practices and devices that fit the universal public of the competition, the 1st PPP destined to Social Interest Housing of Brazil aims to create an agenda towards better housing policies, according to orientation from the World Bank and market-oriented companies, i.e. join fiscal austerity with the law of the markets in areas of governance, that, until then, were the sole responsibility of the State.

In this case, we were able to observe the omission of sensible matters related to previously implemented State actions when discussing housing provision, as well as the naturalization of inefficiency and inability discourses and the “inevitable” solution of inserting marketing cases in the public service provision. From the analysis of the built or under construction enterprises, it was sought to understand how politics operate in the territory, and how they design the new social technologies of space production with focus to an understanding the advancements and limits of PPP Housing.

Keywords: Public-Private Partnership, Housing Provision, Housing Policy, Space Production.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 01	Mensagens ao usuário antes e depois da privatização da telefonia alemã	28
FIGURA 02	Contratação tradicional (Lei nº 8.666/93).	44
FIGURA 03	Contratação por concessão comum (Lei nº 8.987/95).	46
FIGURA 04	Relação contratual entre os agentes envolvidos em contrato de PPP.	54
FIGURA 05	Caminho para o equilíbrio fiscal no Brasil.	56
FIGURA 06	Divulgação internacional do modelo de PPP	64
FIGURA 07	Divulgação internacional da PPP-Habitacional.	64
FIGURA 08	Divulgação nacional da PPP para habitação.	65
FIGURA 09	Inserção urbana PPP – Jardins Mangueiral.	73
FIGURA 10	Configuração urbana Jardins Mangueiral.	75
FIGURA 11	Proposta urbanística – URBEM.	86
FIGURA 12	Mapa de localização dos setores destinados à intervenção	86
FIGURA 13	Mapa de localização dos setores destinados à intervenção no Lote 02.	90
FIGURA 14	Área da Fazenda Albor.	92
FIGURA 15	Imagem ilustrativa dos empreendimentos desejados na PPP – Albor	95
FIGURA 16	Diagrama de implantação das unidades da PPP – Albor	95
FIGURA 17	Proposta para PPP – Tiquatira (antes e depois).	98
FIGURA 18	Terrenos propostos de propriedade da CDHU e Exército para PPP – Campinas.	102
FIGURA 19	Distribuição dos Conselhos Habitacionais	107
FIGURA 20	Relações entre os atores da Política Habitacional do Estado de São Paulo.	108
FIGURA 21	Esquema de operação dos novos instrumentos da Política Habitacional de São Paulo.	110
FIGURA 22	Esquema de provisão habitacional do Estado de São Paulo.	112
FIGURA 23	Distribuição de recursos SEH X CDHU	116
FIGURA 24	Mapa com os setores pesquisados para o Programa de Atuação em Cortiço do Governo do Estado no Município de São Paulo.	130
FIGURA 25	Contratos de PPP por setor.	143
FIGURA 26	Implantação e localização dos blocos do Conjunto Residencial São Caetano.	149
FIGURA 27	Croquis de diretriz da PPP x Fachada de Empreendimento executado	152
FIGURA 28	Área de lazer do empreendimento Rua São Caetano.	152
FIGURA 29	Planta ilustrativa das unidades habitacionais construídas no empreendimento Residencial São Caetano (sem escala)	153
FIGURA 30	Planta ilustrativa das unidades habitacionais construídas no empreendimento Alameda Gleite (sem escala)	155
FIGURA 31	Muro de divisa entre o empreendimento e a CTEEP	156
FIGURA 32	Obras em andamento do conjunto residencial República A.	157
FIGURA 33	Projeto empreendimento Quadra 69	158
FIGURA 34	Projeto vencedor do concurso de ideias para o Complexo Júlio Prestes	159
FIGURA 35	Implantação do empreendimento Complexo Júlio Prestes	160

FIGURA 36	Projeto arquitetônico após modificações de fachada e de projeto da escola de música	161
FIGURA 37	Comparação entre projetos para o concurso de ideias (esquerda) e executivo (direita)	161
FIGURA 38	Planta ilustrativa das unidades habitacionais construídas no empreendimento Complexo Júlio Prestes (sem escala).	163
FIGURA 39	Comparação entre projetos para a Escola de Música no concurso de ideias (acima) e executivo (embaixo).	164
FIGURA 40	Projeto executado e praça cercada por gradil.	166
FIGURA 41	Projeto cercado por muro com concertina e controle de acesso.	166
FIGURA 42	Área destinada ao comércio - fachada ativa.	166
FIGURA 43	Espaço privado de fruição pública	167
FIGURA 44	Acesso à torre residencial	167
FIGURA 45	Localização dos empreendimentos construídos e em obras pela PPP Habitacional.	168
FIGURA 46	Projetos propostos para o terreno da quadra 49	182
FIGURA 47	Principais gargalos na produção imobiliária	186
FIGURA 48	Ciclo de lançamento e construção - Produção Privada	187
FIGURA 49	Ciclo de investimento e riscos dos recursos investidos – produção privada	188
FIGURA 50	Estrutura de provisão habitacional pela CDHU	189
FIGURA 51	Ciclo de lançamento e construção – CDHU	190
FIGURA 52	Ciclo de investimento e riscos dos recursos investidos – MCMV	192
FIGURA 53	Estrutura de provisão habitacional proposta para a PPP.	193
FIGURA 54	Ciclo de incorporação pela PPP	197
FIGURA 55	Canteiro de obras empreendimento Complexo Júlio Prestes	198
FIGURA 56	Detalhes construtivos de empreendimento da PPP-Habitacional	199
FIGURA 57	Apartamento modelo empreendimento Complexo Júlio Prestes	200
FIGURA 58	Entraves à produção habitacional resolvidos pela PPP –habitacional	202
FIGURA 60	Planos elaborados para a Luz - Período 1974 a 2016	204
FIGURA 61	Notícias vinculadas às ações empreendidas na Cracolândia	206
FIGURA 62	Propriedades imobiliárias região da Luz.	208
FIGURA 63	Quadro comparativo entre PPP Patrocinada e Administrativa.	209
FIGURA 64	Mapa de calor sobre confiabilidade das PPPs na América Latina	210
FIGURA 65	Estrutura de provisão habitacional para a PPP-Lote 01	215

LISTA DE QUADROS

QUADRO 01	Diplomas normativos das Parcerias no âmbito estadual	66
QUADRO 02	Contratos de PPP em vigência no Estado de São Paulo	69
QUADRO 03	Preços de venda dos imóveis no Setor Habitacional Jardins Mangueiral, segundo o contrato da PPP da primeira parcela financiada	75
QUADRO 04	Síntese do escopo da parceria Jardins Mangueiral	76
QUADRO 05	Previsão de investimento para provisão habitacional em São Paulo.	79
QUADRO 06	Previsão inicial de atendimento da PPP-Habitacional	80
QUADRO 07	Previsão de atendimento por faixa de renda da PPP-Habitacional	81
QUADRO 08	Previsão sobre distribuição das unidades por faixa de renda	83
QUADRO 09	Distribuição das unidades por lote e faixa de renda – edital de licitação - 2014	88
QUADRO 10	Alterações da distribuição de unidades por faixa de renda	89
QUADRO 11	Distribuição de unidades por faixa de renda PPP – Albor	94
QUADRO 12	PPP – Tiquatira - distribuição de unidades por faixa de renda	96
QUADRO 13	Lista de possíveis terrenos para PPP – Campinas	101
QUADRO 14	Programas e ações estaduais propostas no PEH	114
QUADRO 15	Atendimentos CDHU - período 2008 – 2011	118
QUADRO 16	Tabela de subsídios da Casa Paulista para aquisição de imóveis.	123
QUADRO 17	Programas em vigência da Casa Paulista	127
QUADRO 18	Distribuição de unidades em construção	148
QUADRO 19	Residencial São Caetano - distribuição de unidades por tipologia, área e composição familiar	153
QUADRO 20	Residencial Alameda Gleite - distribuição de unidades em relação ao percentual de famílias atendidas	154
QUADRO 21	Complexo Júlio Prestes - distribuição de unidades e área interna das unidades do empreendimento	162
QUADRO 22	Terrenos aventados para a construção de empreendimentos da PPP habitacional	180

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 01	Comparação entre prazo de entrega dos empreendimentos PPP e Contratação comum no Reino Unido	26
GRÁFICO 02	% da dívida governamental em relação ao PIB dos países da OCDE (1970-2017).	29
GRÁFICO 03	Trajetória da dívida consolidada líquida/Receita corrente líquida no Estado de São Paulo	37
GRÁFICO 04	Relação entre previsão desembolso para os contratos de PPP e de Receita Corrente Líquida no Estado de São Paulo	41
GRÁFICO 05	Valor contratado na modalidade de PPP por ano fiscal	42
GRÁFICO 06	Dívida bruta em 2015 (percentual do PIB), vários países.	57
GRÁFICO 07	Despesas com juros em 2014 (percentual do PIB), vários países.	58
GRÁFICO 08	Distribuição contratos de PPP vigentes em São Paulo por setor	71

LISTA DE SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional de Habitação
CDHU	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano
CEF	Caixa Econômica Federal
CEH	Conselho Estadual de Habitação
CMN	Conselho Monetário Nacional
CPP	Companhia Paulista de Parcerias
DCL	Despesa Corrente Líquida
LFT	Letras Financeiras do Tesouro
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FDS	Fundo de Desenvolvimento Federal
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FGH	Fundo Garantidor Habitacional
FPHIS	Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
LTN	Letras do Tesouro Nacional
HIS	Habitação de Interesse Social
HMP	Habitação de Mercado Popular
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OGU	Orçamento Geral da União
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAC-BID	Programa de Atuação em Cortiços
PEH	Plano Estadual de Habitação
PIU	Projeto de Intervenção Urbana
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PPP	Parceria Público-Privada
RCL	Receita Corrente Líquida
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
SECOVI	Sindicato da Habitação
SFH	Sistema Financeiro Habitacional
SEH	Secretaria do Estado da Habitação
SINDUSCON	Sindicato da Indústria da Construção e Mobiliário
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SPE	Sociedade de Propósito Específico
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	14
CAPÍTULO 01 O PAPEL DA DÍVIDA PÚBLICA E O FINANCIAMENTO DE INFRAESTRUTURA NA ERA DA AUSTERIDADE FISCAL	24
1.1 A FORMAÇÃO DE UM CONSENSO	25
1.1.1 As origens da Parceria Público-Privada	24
1.1.2 Austeridade fiscal: a formação de um consenso	27
1.1.3 Dívida pública brasileira: os ativadores da austeridade	31
1.1.4 Dívida pública brasileira e o financiamento de infraestrutura	35
1.2 A CONTRATAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS NO BRASIL	43
1.2.1 Lei geral de licitações e contratos [1993]	43
1.2.2 Lei de concessões [1995]	44
	45
1.2.3 Lei das Parcerias Público-Privadas [2004]	47
1.2.4 Especificidades do contrato de Parceria Público-Privada	49
1.3 UM AJUSTE (NADA) JUSTO: MAIOR AUSTERIDADE PARA O PAGAMENTO DA DÍVIDA	55
CAPÍTULO 02 A PARCERIA PÚBLICO PRIVADA NA PROVISÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS	59
2.1 A INTERAÇÃO ENTRE SETORES PÚBLICO E PRIVADO NA PROVISÃO DE SERVIÇOS NO BRASIL	60
2.1.1 A utilização das PPPs no Estado de São Paulo	65
2.2 AS EXPERIÊNCIAS E PROPOSTAS DE PPPs EM HABITAÇÃO	71
2.2.1 PPP Habitacional Jardins Do Mangueiral	71
2.2.2 A proposta para 1ª PPP – Habitacional de São Paulo: Lote 01	77
2.2.2.1 Manifestação De Interesse Privado – MIP	83
2.2.2.2 O modelo de cidade pretendido	84
2.2.2.3 Definição do público alvo	88
2.3 PPP Lote 02	89
2.4 PPP Fazenda Albor - “Nova Cidade”	91
2.5 PPP Tiquatira	96
2.6 PPP Campinas	100
CAPÍTULO 03 TRANSFORMAÇÕES DA PROVISÃO HABITACIONAL NO ESTADO DE SÃO PAULO	103
3. TRANSFORMAÇÕES INSTITUCIONAIS E O PAPEL DO FUNDO PÚBLICO NA PROVISÃO HABITACIONAL.	104
3.1 ATRIBUIÇÕES CDHU	112
3.2 ATRIBUIÇÕES CASA PAULISTA	120
3.3 PROVISÃO HABITACIONAL PARA O CENTRO DE SÃO PAULO: EXPERIÊNCIAS DA SEH	128
CAPÍTULO 04 A DIMENSÃO DAS ESFERAS PÚBLICO E PRIVADA NA PROMOÇÃO DA PPP HABITACIONAL EM SÃO PAULO	140
4.1 A FORMULAÇÃO DA PPP HABITACIONAL: O FALSO PROBLEMA	141
4.2 EMPREENDIMENTOS REALIZADOS	147

4.2.1	Conjunto Residencial São Caetano.- 126 Unidades Habitacionais	148
4.2.2	Conjunto Residencial Alameda Gleite – 96 Unidades Habitacionais	154
4.2.3	República A – 96 Unidades Habitacionais	157
4.2.4	“Quadra 69” – 245 Unidades Habitacionais	158
4.2.5	Complexo Júlio Prestes – 1.202 UHs	158
4.3	PERCEPÇÃO DO MERCADO	168
4.4	O PAPEL DAS TERRAS PÚBLICAS	172
4.5	GARANTIAS AO PRIVADO	183
4.6	PPP EM HABITAÇÃO COMO OPORTUNIDADE DE INCORPORAÇÃO IMOBILIÁRIA.	185
4.6.1	Incorporação na política habitacional	188
4.6.2	Incorporação na PPP-habitacional	193
4.6.3	Estratégias utilizadas na construção do empreendimento	197
4.7	Para além de um projeto habitacional: a cidade em disputa	203
4.8	A dimensão do poder público na parceria	209
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	217
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	223

APRESENTAÇÃO

APRESENTAÇÃO

A primeira PPP destinada à Habitação de Interesse Social do Brasil foi proposta como um modelo inovador, principalmente por colocar o discurso de eficiência do mercado em contraposição a um modelo supostamente esgotado de provisão habitacional. A partir dessa premissa, o estado de São Paulo lançou, em 2012, um edital de chamamento para que o setor privado apresentasse estudos para a construção e manutenção de 10.000 unidades habitacionais no centro expandido da cidade de São Paulo, com prioridade para a produção de Habitação de Interesse Social (HIS) e infraestrutura urbana, por meio de um contrato de 20 anos,

A proposta da Casa Paulista, agência criada pelo governo estadual para implementar uma nova agenda de provisão habitacional, tinha por objetivo atrair investimentos privados para a oferta de 50.000 unidades habitacionais, distribuídas no município de São Paulo e demais regiões metropolitanas no estado. No presente trabalho, apresentamos todas as propostas de PPP elaboradas para o setor habitacional em São Paulo, porém centramos a análise na primeira proposta que utilizou o instrumento jurídico contratual da PPP para a produção de HIS.

Concebida como uma espécie de projeto-piloto para parcerias vindouras, a proposta para o centro da cidade de São Paulo previa reverter o quadro de suposto esvaziamento territorial da região e realizar um grande projeto urbano, a partir da produção de 21.200 unidades habitacionais. A expectativa era aproximar moradia do local de trabalho, otimizar a infraestrutura urbana existente, atrair um público de faixa de renda nunca antes contemplado pelo setor habitacional, promover empreendimentos com múltiplos usos e garantir diversidade arquitetônica, dentre outros objetivos. No entanto, conforme será demonstrado ao longo desta dissertação, o projeto implementado tem características distintas do projeto inicial. Vale ressaltar que apenas 3.863 unidades foram contratadas e construídas na área central, em lotes que não correspondem ao perímetro estabelecido no edital de licitação. Além disso, objetivos como a *mixité sociale*, empreendimentos

de uso misto, e o acesso à população de menor renda não foram alcançados pela PPP

A proposta se apresenta como solução sedutora do ponto de vista da provisão habitacional ao combinar, em uma mesma “fórmula mágica”¹, a construção de um elevado número de unidades habitacionais bem localizadas com a velocidade de produção, requalificação do espaço urbano e *expertise* do mercado, além de romper com o modelo de provisão habitacional do estado de São Paulo, identificado no discurso midiático como arcaico e ineficiente.

À medida que a proposta avançou e ganhou contornos de um programa habitacional, a PPP se manifestou como parte de um projeto neoliberal que avança em áreas de atuação antes exclusivas do Estado, subvertendo a lógica da moradia como direito para a lógica seletiva dos mercados². É nesse contexto que a presente pesquisa se insere e pretende discutir como o estado resolve o *problema da habitação* num período de restrição fiscal e de rediscussão do pacto social, em detrimento de um novo modelo de organização do setor público.

Assim, a investigação procura demonstrar como a ideologia da austeridade fiscal se converte em agenda institucional e se articula, em especial, com a política habitacional. Para isto, foi utilizada como objeto de análise a PPP-Habitacional do estado de São Paulo. Buscamos compreender como a utilização desse instrumento jurídico implicou na transformação dos modos de provisão e estrutura administrativa do estado, ao mesmo tempo em que demonstramos seus impactos na produção do espaço urbano.

Conforme veremos ao longo desta dissertação, o projeto neoliberal não apenas transforma o cidadão em consumidor, mas busca implantar uma racionalidade e um modelo de governança assentados em discursos, práticas e dispositivos que seguem o princípio universal da concorrência³. Ao mesmo tempo, naturaliza o

¹ Termo utilizado por FIX (2001) ao descrever como as Parcerias Público-Privadas despontaram como justificativa para a instalação da oferta de infraestrutura pela iniciativa privada, diante da crise fiscal.

² Royer (2009, p. 13) aponta que a provisão habitacional migrou paulatinamente do discurso universalista dos direitos fundamentais para a lógica seletiva dos mercados, articulando-se de maneira inovadora com a arquitetura financeira dos novos padrões de acumulação do capital.

³ Conforme observado por Dardot & Laval (2016).

discurso da ineficiência e da incapacidade de atuação do Estado e apresenta como solução “inevitável” a presença cada vez maior dos mercados no nosso cotidiano.

Assim, temas como austeridade fiscal, ineficiência do Estado, incapacidade de produzir habitação bem localizada, dentre outros, se tornaram tão naturais que contribuíram para a criação de marcos legais como a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), que restringe a capacidade de endividamento e financiamento dos estados, e outras que operaram ativamente para inserir o setor privado na prestação de serviços públicos, a exemplo da Lei de Concessões (1995) e, mais tarde, a Lei das Parcerias Público-Privadas (2004).

É nesse cenário que São Paulo se apresenta como pioneiro na utilização das PPPs, seja na criação de legislação sobre as parcerias, que se deu sete meses antes da legislação nacional, na assinatura do primeiro contrato nesta modalidade para a Linha – 04 do Metrô, ou para a formalização da primeira PPP de Habitação de Interesse Social do Brasil. Ao se colocar na “vanguarda”, o estado de São Paulo se propõe a experimentar um modelo gestado apenas sob a égide da austeridade, o que não significa atingir o sucesso pretendido inicialmente, justificando assim a necessidade de estudos aprofundados sobre o tema para que se revelem processos ainda pouco conhecidos sob demais aspectos.

A pesquisa realizada para esta dissertação de mestrado se organizou a partir de três eixos de análise: o primeiro destinado a compreender o movimento global do neoliberalismo e suas implicações na transformação das relações sociais e das políticas públicas; o segundo destinado a descrever as transformações institucionais da Secretaria de Habitação do estado de São Paulo e a cisão entre o modo de produção tradicional e o modelo de contratação pela PPP; e, por fim, a análise do empreendimento buscará compreender como a política se opera no território e como se desenham as novas relações sociais de produção do espaço, com vistas a compreender os limites e avanços da PPP Habitacional.

Por se tratar de um processo em curso e com uma produção imobiliária ainda incipiente, foram utilizadas duas abordagens metodológicas: a primeira, de caráter qualitativo exploratório, é baseada em levantamento bibliográfico,

entrevistas, participação em eventos sobre o tema e análise dos empreendimentos; a segunda abordagem se concentrou em visitas periódicas ao canteiro de obras. O texto da presente dissertação se organiza em quatro capítulos, conforme descrito abaixo.

O Capítulo 1 – *O papel da dívida pública e o financiamento de infraestrutura na era da austeridade fiscal* pretende apresentar como o projeto neoliberal formatou o consenso sobre austeridade fiscal e o papel da dívida pública como estratégia para introduzir um novo sistema regulatório a favor de uma nova relação entre Estado e mercados. Para isso, é apresentado um panorama que começa com a formatação de uma agenda dedicada a evidenciar a eficiência dos mercados em contraposição ao suposto esgotamento das políticas de bem-estar social nos países de capitalismo avançado, e que termina com a adoção das PPPs como modelo de contratação de obras e serviços públicos, de maneira a contornar o déficit fiscal dos estados nacionais.

Os elementos que favoreceram a implementação de uma agenda de austeridade foram identificados e documentados por diversos autores que demonstraram como a dívida pública brasileira e a forma de custeio das políticas públicas são utilizadas como um projeto político. A reboque da difusão de um modelo no qual a austeridade é defendida pelo Banco Mundial e por instituições *market-oriented* como medida necessária ao progresso econômico, assistimos a uma série de reformas estruturais, privatizações e desregulamentação, a favor de um projeto econômico global.

No Brasil, a agenda de austeridade se alicerça como fruto do conjunto de ideias difundido pelo Consenso de Washington. A partir dos anos 1990, o país intensificou a criação de marcos legais que ratificaram a institucionalização das relações pré-existentes entre o poder público e o setor privado. Nessa agenda observamos um duplo movimento: a criação de marcos regulatórios favoráveis a um maior controle da dívida pública e consequente restrição da capacidade de investimento dos estados, em paralelo à transmutação dos modelos de contratação de obras públicas.

Na esteira do processo de privatizações e concessões, a inserção das PPPs como modelo de contratação de obras públicas assinalou a possibilidade de incentivar a participação do setor privado em projetos que não seriam lucrativos no modelo de concessão, ao mesmo tempo em que se instituíram regras que possibilitam ao poder público contratar obras e serviços de grande volume de recursos, transferindo despesas para orçamentos futuros e assegurando uma suposta responsabilidade fiscal aos tomadores de decisão.

O Capítulo 2 – *A Parceria Público Privada na provisão de serviços públicos*, ainda na perspectiva da interação entre os setores público e privado, mostra como as PPPs cumprem uma agenda exigida do ao Estado “moderno e eficiente”. A transição de Estado interventor para Estado regulador, apontada como tendência por Harvey (2008), catalisa em si o desejo de tornar o país um ambiente seguro e regulado para captação de parte do capital circulante e ratifica consenso sobre a imprescindibilidade da participação do setor privado na provisão de obras e serviços públicos.

Assim, num primeiro momento se demonstrou como as PPPs foram difundidas por instituições nacionais e internacionais como “alternativa vantajosa” para a oferta de serviços básicos, “evitando o endividamento” do poder público. Na sequência, como o estado de São Paulo captura esse discurso e se torna pioneiro no Brasil, criando estruturas específicas para a condução das PPPs.

Na segunda parte desse capítulo, apresentamos como a habitação passa a compor o portfólio de projetos passíveis de uma PPP. O primeiro expoente desse projeto é a PPP Habitacional Jardins do Mangueiral, destinada à produção de unidades de Habitação de Mercado Popular. A proposta demonstrou a possibilidade de adaptação do modelo para um público de menor faixa de renda – como no caso de São Paulo – e assinalou quais seriam as principais barreiras à penetração dos agentes de produção habitacional, isto é, custo do terreno, necessidade de produção em escala e concentração espacial da intervenção.

Desenhada a favor dos grandes *players* do mercado, a PPP habitacional de São Paulo foi proposta como um grande projeto que combina provisão habitacional e

renovação urbana. Sob este aspecto, procuramos demonstrar como o estado de São Paulo criou uma narrativa para implantar a proposta valendo-se do discurso da crise fiscal e do esgotamento do modelo tradicional de provisão. Na era da austeridade, a transferência da provisão habitacional para o setor privado se coloca como alternativa ao combinar a *expertise* do mercado e a captura de faixas de renda com capacidade de contrair financiamento.

A partir dessa lógica, mostramos como o Estado trabalhou a favor dos interesses do mercado, na medida em que foi responsável por provocar a apresentação de propostas para o projeto nesse setor, alterou a distribuição de unidades por faixa de renda, disponibiliza terrenos públicos e trabalha seguindo a lógica de mercado na procura de terrenos e elaboração de propostas para construção de outras 22.000 unidades, além das 10.000 previstas para o Lote 01 em um movimento que nos assinala o interesse sobre as PPPs como um modelo contínuo de provisão habitacional.

O Capítulo 3 - *Transformações da provisão habitacional no estado de São Paulo* revela o processo de reestruturação institucional da Secretaria de Habitação do Estado a partir de um novo modelo de política habitacional, que intensifica a combinação de fundos públicos, a utilização de subsídios e uma maior aposta na provisão via entes privados. Preocupado em se adequar ao novo contexto institucional que se desenhava no Brasil, o Estado atuou ativamente na edição de leis e decretos destinados a implantar o Conselho Estadual de Habitação (CEH), bem como, instituir o Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social (FPHIS) e o Fundo Garantidor Habitacional (FGH) como instrumentos de conexão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

Criada num cenário de crescimento econômico nacional, a Agência Paulista de Habitação Social – Casa Paulista é designada como unidade gestora de fundos públicos para subsidio habitacional, (subsidio para compra de terrenos no estado de São Paulo, para o PMCMV), demonstrando o deslocamento das formas “tradicionais” de provisão habitacional do estado, até então realizada pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano de São Paulo (CDHU).

Essa cisão entre produção direta e fomento habitacional se apresenta como parte do processo de neoliberalização do Estado, relacionado à crise fiscal e à dependência do país no cenário internacional. A suposta redução do Estado se revela um falso problema, já que estaria relacionada à atuação do Estado e ao seu contingente administrativo. Contudo, o que é empiricamente observado é a redução de sua atuação no território, em favor dos setores privados ávidos pela captura dos fundos públicos.

Embora tenham sido propostos mecanismos jurídicos, uma nova estrutura para a Secretaria e uma PPP como alternativa à provisão habitacional, demonstramos que a CDHU operou, entre os anos de 2002 e 2010, um programa de provisão habitacional no centro de São Paulo – PAC-BID. Em que pesem as críticas ao programa, é inevitável observar que não há nada de inovador na PPP no campo da provisão de habitação em áreas centrais. Além disso, ao estudar o programa, observamos que em sua duração, o PAC-BID executou o equivalente a 81% das 2.260 unidades de HIS previstas para o Lote 01 da PPP.

O Capítulo 4 – *Aspectos da PPP Habitacional* centra sua análise na observação dos primeiros resultados da PPP e questiona se os aspectos que fazem a provisão de Habitação de Interesse Social e de Mercado Popular se tornar rentável são relevantes a ponto de justificar um contrato de PPP. Em paralelo, questionamos os objetivos ambiciosos de provisão habitacional e de intervenção no espaço urbano, aliados à inserção de camadas de menor renda na lógica de financiamento habitacional e à ideia de uma solução “natural” sobre a questão da Cracolândia.

Para atingir os objetivos propostos nesse capítulo apresentamos, num primeiro momento, um retrato do processo de construção dos empreendimentos da PPP num período fixado entre março de 2017 a março de 2019. Essa análise, ainda que incipiente em relação ao processo global, nos revelou pistas importantes sobre a efetividade do modelo enquanto política habitacional. Pudemos observar que as diretrizes propostas no edital do programa, referentes aos aspectos urbanísticos, de mistura social, localização dos empreendimentos, dentre outros, não se materializaram no espaço urbano, reforçando a percepção de que o projeto fora

elaborado sem estudos técnicos que reconheçam as especificidades do local de intervenção, e centrados no desenho urbano, e não efetivamente na ideia de direito à cidade.

No esforço de compreender as especificidades da produção habitacional e sua adequação ao modelo de PPPs, nos deparamos com a questão da terra urbana, insumo fundamental para a construção civil. Entendida como um “nó” (MARICATO, 1999) para o desenvolvimento das cidades e condução das políticas habitacionais, a terra urbana assume papel central para viabilizar a PPP. Essa afirmação parte da constatação de que o Estado inicialmente editou um decreto autorizando o parceiro privado a executar a desapropriação de terrenos na área central. Após a revogação do decreto, devido à pressão da sociedade civil organizada, optou-se por transferir terrenos públicos para a parceria, reduzindo significativamente a necessidade de o ente privado imobilizar capital para a compra de terrenos e, conseqüentemente, aumentando a taxa interna de retorno (TIR) do empreendimento.

Seguindo o mesmo direcionamento, o Estado se revela como agente central do processo e subverte a própria lógica da parceria, isto é, de compartilhamento de riscos com o parceiro privado, que antecipa volumosos recursos financeiros no curto prazo, com a expectativa de retorno dos seus investimentos em longo prazo. Portanto, num contrato de PPP, a renúncia de recursos líquidos de menor risco só é aceita mediante um “prêmio” atrativo, comparativamente a outros ativos de risco similar, pelo período de sua indisponibilidade.

Pelo fato de o Estado disponibilizar terrenos e projetos, apresentar e subsidiar a demanda, aportar recursos, financiar a construção e aquisição dos empreendimentos, bem como facilitar o processo de incorporação, observamos que a parceria se apresenta mais como uma oportunidade de negócios para o incorporador do que efetivamente um projeto de compartilhamento de riscos. Do ponto de vista da incorporação imobiliária, a proposta destrava os principais aspectos necessários à produção habitacional e ao “investimento imobiliário”, conforme demonstrado por Ribeiro (1996).

Sob os aspectos institucionais, a proposta rompe com uma estrutura capaz de conduzir a PPP sem realizar, de fato, um programa inovador e capaz de requalificar o centro de São Paulo.

Apesar de narrar um processo ainda em curso, as *Notas Finais* tratam de encerrar este trabalho demonstrando que a habitação na era da austeridade nada mais é que uma tentativa de reconfigurar o padrão de atuação do Estado sem apresentar quaisquer ganhos, seja de cunho gerencial, administrativo, urbanístico ou social, o que ainda coloca a política habitacional em estado de emergência.

Ao contrário da ideologia neoliberal de um Estado regulador, os primeiros resultados da PPP e sua interface com a produção do espaço urbano apontam a existência de um Estado forte, que cria instrumentos e políticas que favorecem a acumulação financeira de grupos muito restritos, ao mesmo tempo em que atua de maneira desigual no processo de produção urbana, “portanto, de vida urbana: qualidade de quantidade de solo, habitação, infraestruturas, equipamentos e serviços, e condições ambientais”. (PIREZ, 2016, p. 99. Tradução nossa).

CAPÍTULO 01

O PAPEL DA DÍVIDA PÚBLICA E O
FINANCIAMENTO DE INFRAESTRUTURA
NA ERA DA AUSTERIDADE FISCAL

1.1 A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA – DIFUSÃO DO MODELO

1.1.1 As origens da Parceria Público-Privada

O que conhecemos hoje como parcerias público-privadas teve início no Reino Unido, em 1992, com o objetivo de utilizar as habilidades financeiras, de projeto, operação e gestão do setor privado para a provisão de serviços públicos, principalmente para a construção de infraestrutura e atendimento a áreas essenciais como educação, saúde e moradia. O modelo tem origens relacionadas com o extenso programa de privatizações iniciado no governo Thatcher e com o conceito de concorrência pública.

Inicialmente conhecidas como *Private Finance Initiative* (PFI), as PPPs inauguram uma forma de contratação entre o setor público e o setor privado para

Construir, operar, manter e financiar um ativo, e prestar um serviço a longo prazo (frequentemente por 25 anos) em troca de pagamentos regulares do setor público, estruturados para garantir a prestação de serviços de alta qualidade para toda a vida do contrato. (HARRIS, 2004, p. 02, tradução nossa).

Outro argumento que favoreceu a experimentação desse modelo, ainda segundo Harris, é o da melhor performance do setor privado em razão do maior poder de barganha na compra de materiais de construção. O argumento considerava, ainda, a economia de escala e a autorregulação dos mercados, bem como uma maior eficiência no prazo de entrega. Este último argumento ganhou repercussão com a divulgação do relatório intitulado *PFI: meeting the investment challenge*, publicado pelo Departamento do Tesouro do Reino Unido em 2003. O relatório em questão apresentou estudo conjunto com o órgão nacional de auditoria, demonstrando performance superior da iniciativa privada, com entrega dentro do prazo dos projetos em PPP em 88% dos casos, número que contrasta com o atraso em 70% dos projetos contratados pela administração pública.

GRÁFICO 01
COMPARAÇÃO ENTRE PRAZO DE ENTREGA DOS EMPREENDIMENTOS PPP E CONTRATAÇÃO CONVENCIONAL COMUM NO REINO UNIDO

FONTE: Adaptado de TREASURY, 2003

No entanto, a narrativa sobre o prazo de entrega dos empreendimentos e a eficiência dos mercados em contratos de PPP obscurece o processo de estruturação e contratação da parceria, que, em alguns casos, pode apresentar custos mais elevados em relação à outra modalidade de contratação. Nesse sentido, a legislação brasileira de PPP (Lei Federal nº 11.079/04) associa o pagamento dos serviços ao desempenho, padrão de qualidade e a sua fruição, alterando, portanto, a lógica de produção e financiamento que se vincula à velocidade de entrega.

Segundo Harris (2004), o PFI se tornou possível no Reino Unido quando o governo conservador aboliu as regras que restringiam o uso de capital privado para financiar ativos públicos. Essa opção foi suscitada em meio à necessidade de adaptação às regras da União Europeia⁴ cujo foco era limitar o financiamento das despesas de capital. Não obstante, o modelo do PFI inglês causou interesse nas administrações públicas mundo afora, sendo amplamente difundido como alternativa para a provisão de infraestrutura, combinada com a redução dos gastos públicos.

⁴ As regras de convergência monetária, também conhecidas como Critérios de Maastricht, têm como objetivo controlar a taxa de inflação, reduzir o déficit orçamentário e controlar os mecanismos da taxa de câmbio e de juros dos países membros da União Europeia.

Desde então, o modelo vem sendo difundido por instituições financeiras como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) como forma de financiamento. Além disso, é apresentado pela UN-Habitat como alternativa para assegurar a provisão habitacional. Contraditoriamente, a adoção das PPPs nos países industrializados é considerada pelos analistas ortodoxos como uma ferramenta para o desenvolvimento dos serviços públicos (HODGE, 2004), enquanto nos países em desenvolvimento difunde-se o discurso de que o modelo seria um meio para reduzir a pobreza (UNESCAP, 2004).

1.1.2 AUSTERIDADE FISCAL: A FORMAÇÃO DE UM CONSENSO

A década de 1970 representou um ponto de inflexão nas políticas de bem-estar social nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O período anterior (1945-1975), também conhecido como “trinta gloriosos”, foi marcado pelo desenvolvimento econômico que surgiu a reboque da Segunda Guerra Mundial e conseguiu, de certo modo, abafar o projeto neoliberal que vinha sendo desenhado pela Escola de Chicago. Os países que optaram pelo regime do capitalismo democrático conseguiram, segundo Streeck (2014), “combinar participação em massa institucionalizada com economia de mercado e as relações de propriedade presentes no capitalismo” (STREECK, 2014, p. 1, tradução nossa).

No contrato social firmado à época, esperava-se que os governos interferissem nos mercados para garantir justiça social e estabilidade. Naquele momento, o conceito de austeridade servia de princípio para garantir o acesso aos serviços públicos e estender à população o acesso aos direitos universais (MASSONETO, 2017). Por sua vez, Streeck (2013) estabelece uma correlação entre os modos de produção, satisfação dos usuários e o alcance das políticas públicas durante os “trinta gloriosos”: se, por um lado, a relação entre produtores e consumidores se baseava na padronização, baixo custo e demora na entrega dos produtos, por outro, a relação entre os cidadãos e o Estado se dava por meio de políticas públicas

que seguiam um modelo de austeridade para universalização e padronização dos serviços.

O avanço das privatizações como alternativa à “ineficiência” dos serviços públicos ganhou força em várias áreas. A construção do discurso sobre a ineficiência do Estado é exemplificada por Streeck (2013) por meio da publicidade divulgada após a privatização do sistema de telefonia alemão. Quando de responsabilidade do Estado, as cabines de telefone tinham um cartaz com a seguinte instrução: *Fasse dich kurz* (seja breve). Uma publicidade divulgada após a privatização do serviço trazia o slogan *Quatsch dich leer* (jogue conversa fora à vontade), o que ilustraria as qualidades do mercado em comparação com o Estado.

FIGURA 01
MENSAGENS AO USUÁRIO ANTES E DEPOIS DA PRIVATIZAÇÃO DA TELEFONIA ALEMÃ

FONTE: Imagem à esquerda: WARUMDUSCHER (2015); imagem à direita: COLNECT (2017)

Naquele período, formou-se o consenso de que o Estado oferecia o que as pessoas necessitavam e o mercado, aquilo que desejavam. Nas palavras de Streeck (2013):

Quando o progresso tecnológico possibilitou que essas áreas antes controladas pelos Estados sofressem a mesma multiplicação e diversificação de produtos verificada na indústria manufatureira, os governos de todo o mundo aceitaram e ajudaram a legitimar o argumento de que só as empresas privadas poderiam satisfazer as expectativas crescentes dos consumidores, que agora exigiam produtos mais personalizados. (STREECK, 2013)

Como consequência da suposta superioridade do setor privado em relação ao público, observou-se uma série de reformas promovidas pelos governos, em meio às quais os cidadãos passaram a ser vistos como consumidores. Nessa nova lógica,

Os funcionários do Estado em contato com a população foram ensinados a agir não mais como representantes da lei [...], mas como prestadores de serviços em um mercado competitivo, movido pelos desejos dos seus clientes e pela pressão da concorrência. (STREECK, 2013).

Com o propósito de compreender o resultado das transformações do Estado de acordo com os princípios do neoliberalismo, Streeck (2014) apresenta um amplo estudo sobre o aumento da dívida pública e sua correlação com as falhas de mercado. O autor demonstra, por meio de uma série de gráficos, como o Estado vem se desenhando com base na cartilha neoliberal. A partir dos anos 1970 observou-se um aumento da dívida pública, principalmente a partir de 2008, quando ocorreu a crise financeira internacional. O movimento foi acompanhado da diminuição do número de greves, redução das garantias empregatícias e aumento das desigualdades sociais.

O aumento do déficit público nesse período é resultado do modelo de estabilização fiscal de caráter keynesiano. O crescimento da dívida, que continuou após a segunda crise do petróleo, em 1979, é justificado pelo aumento nos gastos com benefícios concedidos aos desempregados e pela redução das receitas provenientes dos impostos sobre os salários.

GRÁFICO 02
% DA DÍVIDA GOVERNAMENTAL EM RELAÇÃO AO PIB NOS PAÍSES DA OCDE (1970-2017)⁵

FONTE: STREECK (2014)

⁵ Segundo a legenda do gráfico apresentado por Streeck (2014) os países incluídos na média não ponderada: Áustria, Bélgica, Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Países Baixos, Noruega, Suécia, Reino Unido, EUA (tradução nossa).

Naquele período, o Reino Unido, sob o governo Thatcher, optou pelo monetarismo, dando maior ênfase à política monetária para estabilizar a economia, num compromisso que “causou o maior aumento da inflação após o crescimento econômico do pós-guerra.” (STREECK, 2014, p. 7).

O movimento, cujo objetivo era encerrar o “*Welfare State* como conhecemos”⁶, transformou as formas de tributação do Estado. Isso ocorreu a partir de uma série de reformas tributárias que retirou a taxação das grandes fortunas e introduziu cortes no orçamento sob o argumento da necessidade de redução da dívida pública. Além disso, aumentou o endividamento em detrimento do resgate do sistema financeiro.

Apesar dos esforços realizados pelos governos locais para fomentar um novo tipo de austeridade, agora relacionado com os gastos do Estado, e de uma maior ênfase à capacidade dos mercados, o que de fato ocorreu foi o aumento da dívida e o declínio das taxas de crescimento nos países da OCDE. Nesse sentido, Streeck (2014) aponta que a estabilização monetária da década de 1980 produziu desemprego e perturbou o equilíbrio fiscal dos sistemas de seguridade social, além de causar resistência tributária, dando origem a uma guerra fiscal em escala global.

Assim, observamos a consolidação de um Estado que se propõe a reduzir o seu tamanho, apoiado em um discurso de austeridade e na privatização das infraestruturas e dos serviços sociais. Contudo, o que está em jogo é o processo democrático e também a economia, que inaugura um novo sistema, baseado na desregulamentação e internacionalização das finanças, assentadas num modelo de não produtividade e de captura do fundo público para sua sustentação. Para compreender como a austeridade foi sendo construída como um modelo ideal para os países da América Latina, faremos, a seguir, uma breve consideração sobre o papel da dívida pública no Brasil.

⁶ No original, “*end welfare as we know it*” Proposta de Bill Clinton quando candidato à presidência dos EUA para restaurar o crescimento econômico por meio do incremento à produção das empresas norte-americanas. (STREECK, 2014, p 08)

1.1.3 DÍVIDA PÚBLICA BRASILEIRA: OS ATIVADORES DA AUSTERIDADE

Utilizada como projeto político, a dívida pública determinou a forma de desenvolvimento do país e definiu como seria a sua inserção no cenário global. Uma revisão atenta das opções políticas nos revela que o endividamento consiste em um forte instrumento de promoção de crescimento e equalização das desigualdades sociais. Assim, deve ser compreendido como motor de desenvolvimento social e econômico, transformado em instrumento de valorização de capital improdutivo. Ao mesmo tempo, o endividamento justifica a austeridade e, portanto, o aumento das desigualdades sociais.

O histórico da dívida pública brasileira é dividido em duas partes. O primeiro período é compreendido entre a época do Brasil Colônia e 1963. O segundo inicia-se após 1964 e permanece até os dias atuais. Essa categorização histórica é baseada no caráter da dívida: o primeiro período foi destinado a financiar projetos específicos e o segundo, marcado pela reestruturação do mercado de capitais no Brasil.

A dívida pública brasileira tem origem ainda no período colonial. Embora os empréstimos fossem destinados à manutenção da corte e ao subsídio do exército português, “tudo era desconhecido: o tamanho da dívida, a finalidade do empréstimo, as condições em que esse era feito etc.” (NETO, 1980). Silva (2009) destaca que, apesar dos esforços realizados pela coroa portuguesa para o desenvolvimento econômico nacional – como a abertura dos portos, em 1808, e a criação do primeiro Banco do Brasil, em 1909 –, a dívida deixada por D. João VI quando de seu regresso a Portugal era preocupante.

O processo de endividamento público no Brasil República (1889-1963) foi marcado por dificuldades de financiamento interno e externo. Silva (2009) aponta que a gestão da dívida interna passou por dificuldades decorrentes de um longo período de suspensão do resgate dos títulos em circulação (1889 - 1939). Além disso, havia elevada fragmentação, com títulos cujos prazos e taxas eram distintos, além das transferências burocráticas complicadas, que dificultavam a negociação e a

liquidez da dívida interna. Por outro lado, o Brasil passou por um período de gradativo aumento da dívida externa, que impactou no balanço dos pagamentos nos últimos anos antes da virada para o século XXI.

O segundo momento histórico da dívida brasileira inicia-se em 1964. Segundo Pedras (2009), o governo empreendeu uma série de reformas que vieram a alterar profundamente o mercado de capitais no Brasil. O objetivo era montar um mercado de títulos públicos de forma estruturada e profundamente influenciada pelos ambientes macroeconômicos de cada período. Iniciado o período do regime militar (1964-1985), o presidente Castello Branco estabeleceu o “Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), o qual tinha como um de seus objetivos a redução das taxas de inflação verificadas nos anos anteriores, redução está a ser viabilizada por meio de política monetária restritiva e de ajuste fiscal.” (PEDRAS, 2009, p. 58).

A criação das Letras do Tesouro Nacional (LTNs), no início da década de 1970, possibilitou instrumentalizar e conduzir a política monetária. Amplamente utilizadas nas operações de mercado aberto, as LTNs foram responsáveis por um expressivo aumento da dívida brasileira. Nesse período, a “dívida pública passou a ser não somente um instrumento de financiamento do governo, como também uma importante aliada na condução da política monetária.” (PEDRAS, 2009, p. 61).

Apesar do crescimento econômico iniciado nos anos 1960, a economia brasileira, bem como a de todo o continente latino-americano, foi abalada pelas crises do petróleo. A primeira eclodiu em meados dos anos 1970 e levou ao crescimento da taxa de inflação, que superou a barreira dos três dígitos quando ocorreu o segundo choque do petróleo, em 1979. Em consequência, a economia brasileira passou por um longo período de recessão, também conhecido como a “década perdida”.

As dificuldades de controle da inflação e o desequilíbrio fiscal em meados da década de 1980 acarretaram a reestruturação da área fiscal. O período foi marcado pela criação do Plano Cruzado (1986-1987), que “congelou os preços, decretou o fim da correção monetária e reduziu as taxas reais de juros” (PEDRAS, 2009).

A inserção do Brasil nas finanças de mercado internacional se deu com a criação, em 1992, da conta capital⁷, que, por meio da desregulamentação do sistema financeiro, permitiu o envio e o recebimento de divisas sem restrições ou justificativas de origem. Além disso, possibilitou o investimento de pessoas físicas e jurídicas, residentes ou não, no mercado de investimentos, enquanto os

[...] entes estrangeiros passaram a ter mais liberdade em suas movimentações financeiras, que são, agora, essencialmente dirigidas para a compra de ações, aplicações financeiras em fundos de renda fixa, privatizações, fusões e aquisições e investimentos imobiliários. (BENAKOUCHE, 2013, p. 45).

Esse processo de abertura do país para o mercado externo é entendido por Paulani (2008) como a admissão do Brasil no circuito internacional de valorização financeira, de modo que “os títulos da dívida brasileira lançados e cotados no exterior confirmaram o país no papel de emissor de capital fictício”. Benakouche (2013) ressalta que essa mudança radical na condução econômica do país ocorreu em razão de uma decisão política e consciente favorável ao endividamento externo.

A liquidez internacional serviu de suporte para a implementação do Plano Real, em 1994. Ancorado na taxa de câmbio, o plano dependia do influxo de capitais para seu sucesso, possibilitando ao país escolher a melhor combinação de prazos e taxas de juros para atrair investimentos de capital.

O perfil da dívida pública no governo Lula seguiu o modelo previsto pelo governo Fernando Henrique Cardoso, aprofundando a ortodoxia na condução da política econômica, justificada pela credibilidade conquistada junto aos mercados internacionais. Paulani (2008) descreve uma série de fatores que justificam o fato de o governo Lula ter aprofundado os preceitos neoliberais, dentre os quais destaca: i) a elevada taxa real de juros (a maior do mundo); ii) mudanças no mercado cambial, com facilitação do envio de recursos ao exterior; iii) nova Lei de

⁷ Benakouche (2013) define a abertura da conta de capital como a possibilidade de a moeda nacional ser convertida em outras moedas, “principalmente para o dólar e, em posição secundária, o euro, de modo que recursos possam ser enviados e recebidos no exterior por meio desta conta”. (p. 44).

Falências, que prioriza os créditos financeiros em detrimento dos trabalhistas; e iv) proposta de nova lei trabalhista.

Observamos que a dívida externa brasileira apresentou diferentes fases e ao longo do tempo foi permeada por várias negociações que levaram à cooptação da agenda econômica do país, apoiada em diretrizes de bancos internacionais e do Fundo Monetário Internacional. Nesse sentido, a comunidade financeira internacional passou a disseminar a ideia da “capacidade de pagamento” dos países, inserindo assim uma nova lógica no âmbito da administração pública para os tomadores de empréstimo. O receituário difundido “determinava rigidez tanto nas políticas monetária como fiscal, o que estava gerando efeitos colaterais consideráveis sobre a economia dos países que adotassem tais políticas. ” (PEDRAS, 2009).

Em relação a esse aspecto, Paulani (2008) aponta como o discurso de austeridade passou a dominar a política econômica brasileira. Para a autora, um artigo denominado “Inserção externa e desenvolvimento”, publicado em 1996 por Gustavo Franco, então diretor da área externa do Banco Central, demonstrou, a partir de uma leitura recente do Plano Real, que o modelo de desenvolvimento escolhido deveria ser aquele difundido pelo Consenso de Washington – ou seja, a adoção de um “Estado mínimo e as políticas fiscais e monetárias ‘sólidas’ com juros reais elevados, além de construírem antídotos naturais contra a inflação, assegurariam a credibilidade dos investidores externos e resolveriam os problemas do balanço de pagamentos” (PAULANI, 2008, p. 40).

No âmbito da regulamentação fiscal, destacamos a Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), cujo propósito era estabelecer uma hierarquia entre os diferentes gastos públicos, priorizando o pagamento da dívida e, portanto, o credor financeiro, em detrimento da alocação de recursos para políticas sociais. Para Bercovici e Massonetto (2006), a promulgação dessa lei encerra o processo de abertura financeira iniciado nos anos 1970 e, em consequência, funciona como uma espécie de garantia para aqueles que investem nos títulos da dívida brasileira.

Os efeitos da nova lei se estenderam para o âmbito dos estados e municípios:

A austeridade fiscal da LRF, que exige de prefeitos e governadores esse tremendo aperto e a redução impiedosa dos gastos na área social, não impõe nenhum controle ou sanção aos que decidem a política de juros e elevam a dívida pública do país em favor dos credores nacionais e internacionais. (PAULANI, 2008, p.58).

Esse movimento do governo federal reforçou a assimetria existente entre os entes federados. Segundo Bachur (2005), verificou-se um recrudescimento da preponderância do governo federal sobre as fazendas estaduais. A importância das finanças durante esse período foi reforçada com a edição da Lei n.º 10.028, de 19 de outubro de 2000, que tipifica como crime a promoção do déficit público e estabelece as penas correspondentes.

O breve histórico da dívida pública aqui apresentado procurou demonstrar que o endividamento não foi um caminho adotado para propiciar o desejado desenvolvimento do país, gerando emprego e crescimento econômico.

Ao contrário, a dívida pública brasileira passou a representar um negócio milionário na sua dimensão financeira e comercial, principalmente para os atores envolvidos na negociação dos títulos públicos (bancos privados, agências governamentais, lobistas, advogados, etc.). Ao mesmo tempo, serviu para implementar o discurso neoliberal que vinha sendo desenhado desde o final da Segunda Guerra Mundial e que ganhou força após o período de grande crescimento econômico nos países da OCDE, também conhecido como os “trinta gloriosos”.

1.1.4 DÍVIDA PÚBLICA BRASILEIRA E O FINANCIAMENTO DE INFRAESTRUTURA

A autonomia dos estados brasileiros foi reduzida diante das opções feitas pela União ao adotar um perfil de dívida pública voltado aos interesses do mercado, e também do modelo fiscal implantado no pacto federativo. Se, por um lado, a criação da LRF ocupou um papel central na alocação dos recursos destinados ao pagamento da dívida, por outro, o pacto fiscal criou uma arena de disputa entre

estados para atração de investimentos. Nesse contexto, prevaleceu a guerra por impostos e recursos provenientes do desenho institucional da política fiscal.

A União estabeleceu critérios para a renegociação da dívida pública estadual, obrigando os estados a cumprirem duras regras de ajuste fiscal, conforme previsto na Lei nº 9.496/1997. Além da imposição de regras para o controle dos gastos públicos, o ajuste fiscal e a transparência das contas públicas passaram a ganhar status político, transformando-se logo em “bandeira eleitoral” e paradigma de boa administração. Segundo Paulani (2008, p.29), o discurso sedutor aparece condicionado à “retórica do respeito no trato da coisa pública, da necessidade de transparência, austeridade de gestão fiscal responsável”.

Lopreato (2008) assinala que o movimento de enfraquecimento dos Estados em detrimento do marco regulatório sobre o comprometimento dos gastos estaduais foi desencadeado pelos seguintes fatores:

(i) a crise fiscal; (ii) a desmontagem das articulações com a esfera federal e das relações no interior das próprias unidades, com a privatização de bancos e empresas estaduais, responsáveis, na fase anterior, por definirem a atuação e o valor das despesas estaduais em diferentes áreas; e (iii) o comprometimento com o ajuste fiscal e o pagamento dos encargos da dívida renegociada com a esfera federal. (LOPREATO, 2008, p. 195-196).

A deterioração da capacidade financeira e de gestão dos estados foi reforçada por um modelo particular de federalismo. Conforme apresentado por Bachur (2014), o pacto federativo brasileiro possui problemas de ordem jurídica e política e sua consolidação embute sequelas dos regimes políticos implantados no país, em um processo marcado: i) pela construção de um arcabouço jurídico de caráter cooperativo e coordenado, ainda poroso; ii) pela consolidação de um federalismo descentralizado; e iii) por um pacto federativo marcado por traços cooperativos, ainda inacabados e permeados por uma lógica centralizadora.

Como resultado desse modelo disforme de controle da dívida pública e da política fiscal, observa-se o estrangulamento das receitas estaduais. No campo administrativo, Lopreato (2008) registra que essa política atingiu os cortes pretendidos por meio das reformas previdenciárias realizadas nos governos FHC (EC nº 20 de 15/11/1998) e Lula (EC nº 41 de 19/12/2003 e EC nº 47 de

05/07/2005), com a tentativa de redução das despesas com a previdência dos servidores públicos e uma efetiva política de privatizações de empresas estatais e concessões dos serviços públicos.

Conforme podemos observar no gráfico abaixo, a trajetória da dívida consolidada do estado de São Paulo demonstra um leve crescimento entre 2015 e 2016. Segundo a Secretaria de Fazenda do Estado de São Paulo, o valor da dívida passou de R\$ 269,8 bilhões para R\$ 277,9 bilhões, uma elevação de 3,3% em termos nominais. Apesar da relação DCL/RCL ser inferior ao indicador estabelecido por resolução do Senado Federal ($DCL/RCL = 2,00$), observamos uma trajetória ascendente da dívida desde 2008. De acordo com o Governo do Estado, o resultado desse “controle da dívida” é proveniente de “rigorosa gestão fiscal, com contenção de despesas, incluindo a permanente renegociação de contratos, assim como o resultado satisfatório obtido na renegociação da dívida com a União”. (SÃO PAULO, 2016).

FONTE: SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DE SÃO PAULO (2016)

No campo jurídico, o processo de ajuste fiscal demonstrou fragilidades por conta da necessidade de enquadramento político, posto que o texto da LRF foi alterado no que diz respeito à alocação de despesas, que foi transferida para outras rubricas orçamentárias⁸.

⁸ A exemplo de quando os estados foram habilitados a retirar o valor total dos gastos com inativos e pensionistas do conceito de despesa de pessoal, passando a registrar nessa rubrica apenas os gastos com os ativos. Assim, a equação DCL/RCL poderia se enquadrar na previsão institucional da LRF.

Essa possibilidade de alocação de recursos em outras rubricas orçamentárias que fogem à regra da LRF é a mesma prevista nos contratos de Parceria Público-Privada (PPP). Assim, o modelo de contratação por PPPs surge como uma opção sedutora para os entes federados, principalmente para os estados altamente endividados. Esta hipótese é confirmada quando observamos que, do total de 86 contratos de PPPs firmados e vigentes no Brasil até o ano de 2016, apenas um foi celebrado pela União, e todo o restante pelos estados. Lideram a lista os estados de São Paulo e Minas Gerais, com respectivamente 21 e 15 contratos firmados e vigentes⁹.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (2017) alerta para o fato de que os contratos de PPP não são contabilizados como déficit público, o que pode levar a uma distorção, tornando-os atrativos para os governos locais. Nesse sentido, o banco considera que os possíveis truques contábeis que derivam desse modelo de contratação não são aconselháveis do ponto de vista da saúde financeira dos entes públicos. Além disso, afirma que a adoção desse modelo de contratação, por ser “teoricamente” de alto risco para o setor privado, dado o investimento de grandes valores com expectativa de retorno ao longo de até 30 anos, pode inegavelmente demandar a criação de garantias por meio de fundos parafiscais.

Na esteira do processo de privatizações e concessões, cuja regulamentação foi pautada na Lei nº 8.987/95, “[a] lógica encampada pela Lei de PPP foi a de incentivar o interesse e a participação da iniciativa privada em projetos de concessão, sobretudo aqueles que não seriam viáveis na forma da Lei 8.987/95” (BELSITO e VIANA, 2013, p. 126). Abria-se, assim, a possibilidade de contratação de serviços que não seriam financeiramente executáveis com o pagamento de tarifas pelos usuários diretos.

No entanto, a regulamentação proposta pela Lei das PPPs, ainda que oriente os estados e municípios no sentido de editar as suas próprias leis, determina que, por

⁹ Os dados sobre o número de contratos vigentes no país até o ano de 2016 foram retirados do *Sumário Executivo PPP Summit 2013: rumo aos 100 contratos*, disponível em: <https://www.radarppp.com/biblioteca/>. Acesso em: 10 jan. 2018.

questões relacionadas à Lei de Responsabilidade Fiscal, o valor total das despesas derivadas dos contratos de PPP não deve ultrapassar o limite de 5% da Receita Corrente Líquida dos estados.

A Receita Corrente Líquida é definida no Artigo 2º, inciso IV da Lei de Responsabilidade Fiscal como “somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes”.

[...]estão compreendidos na RCL os recursos financeiros classificados como receitas correntes e que se destinem, entre outros fins, às aplicações de manutenção e funcionamento das “atividades-meio” e “atividades-fim” enquadradas como despesas correntes. (MACHADO; REIS, 2008 citados por BELSITO; VIANA, 2013, P.131).

De acordo com Belsito e Viana (2013), o limite de comprometimento de receitas com PPPs foi estabelecido para evitar o uso dessas parcerias como instrumentos de “ocultação de endividamento dos entes contratantes”.

Tal preocupação decorre, em grande parte, do fato de que os contratos celebrados na forma de PPP, em regra, não são classificados como operações de crédito (dívida), o que afasta comandos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 30 e 32, inciso III) e em resoluções editadas pelo Senado Federal estabelecendo limites de endividamento público (em especial as resoluções 40 e 43)” (BELSITO e VIANA, 2013, p.132).

O limite de 5% da RCL, estabelecido no Artigo 28 da Lei de PPPs, teve sua constitucionalidade contestada no meio jurídico. Isso porque a União estaria interferindo na autonomia constitucional dos estados, municípios e DF de gerir seus próprios orçamentos. Contudo, argumenta-se que o referido artigo não veda a contratação de PPPs, apenas impossibilita o repasse de transferências voluntárias da União caso o limite seja ultrapassado¹⁰.

¹⁰ Sobre esse ponto, Belsito e Viana (2013) transcrevem excerto do livro de comentários à Lei de PPP de Ribeiro e Prado (2007, p. 449): “Por fim, é necessário fazer uma última nota sobre o problema da constitucionalidade do dispositivo. Ele condiciona a outorga de garantias em operações de crédito e a realização de transferências voluntárias pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios ao cumprimento, por tais entes, dos limites de despesa com PPPs de 1% da RCL. A rigor, é ato discricionário da União a emissão das garantias e a realização das aludidas transferências de recursos, de maneira que não há qualquer impedimento a que a lei ordinária, como a Lei de PPP, estabeleça condições e limitações para tanto. [...] O problema é que o dispositivo utiliza um meio lícito (o condicionamento da realização de transferências e garantias em operações de crédito) para obter fins que, em face do art.163, I, da CF, só poderiam ser logrados diretamente por lei complementar (limitação de despesas de PPPs dos Estados, Distrito Federal e Municípios a 1% da RCL). Note-se que os entes subnacionais da Federação, em sua grande maioria,

No entanto, apesar dos projetos de PPP assumir características que possibilitem ao poder público escapar do controle de gastos proposto pela LRF, há possibilidade de que alguns contratos em PPP sejam considerados como endividamento público a partir do momento em que este assuma parcela importante de:

(i) do risco de demanda, entendido como a garantia de receita mínima ao parceiro privado em montante superior a 40% do fluxo total de receita do projeto, independente da efetiva utilização do serviço; (ii) do risco de construção, na medida em que o parceiro público garanta ao parceiro privado compensação de, no mínimo, 40% em relação ao custo originalmente contratado, ou, pelo menos, 40% em relação à variação do custo que exceder ao valor originalmente contratado; ou (iii) do risco de disponibilidade, caso em que o parceiro público garanta ao parceiro privado o pagamento de, no mínimo, 40% da contraprestação devida, independentemente da prestação dos serviços pelo particular estar ou não em acordo com o respectivo contrato de concessão. (Artigo 4, incisos I, II e III da Portaria STN 614/2006).

Apesar da disposição legal, os contratos de PPP em vigência no estado de São Paulo optam por respeitar o limite fixado no Artigo 28 da Lei de PPPs. Conforme podemos observar no quadro abaixo, a previsão de desembolso é inferior a 5% da receita prevista do estado. Se por um lado o modelo apresenta-se “sustentável” em relação à LRF, por outro, observamos o comprometimento de receitas em 2024 na ordem de aproximadamente R\$ 2 bilhões. À medida que novos contratos forem assinados, menores serão o “colchão”, a arrecadação estadual e a possibilidade de contratação, conforme fixado em lei.

dependem, os mais pujantes, das garantias da União para renegociação das suas dívidas; os menores, das transferências voluntárias. A sanção, portanto, é extremamente contundente e força Estados e Municípios indiretamente a cumprir uma regra de finanças públicas que só poderia ser estipulada por lei complementar. Por essa razão, pensamos estar o dispositivo eivado de inconstitucionalidade”. Registre-se que, à época de tal edição, o limite da RCL estabelecido na Lei de PPP ainda era de 1%. (BELSITO e VIANA, 2013, p. 113-134).

GRÁFICO 04
 RELAÇÃO ENTRE PREVISÃO DE DESEMBOLSO PARA OS CONTRATOS DE PPP E DE RECEITA
 CORRENTE LÍQUIDA NO ESTADO DE SÃO PAULO

FONTE: O autor, com dados extraídos do Portal da Transparência do Governo do Estado de São Paulo (2018)

A sustentabilidade do modelo é questionável se comparamos a relação entre o volume de PPPs contratadas e o valor comprometido para o pagamento de contratos assinados. Assim, observamos que, no período de apenas 11 anos, ou seja, em três mandatos governamentais, o estado de São Paulo comprometeu aproximadamente R\$ 70 bilhões do seu orçamento para o pagamento de 13 contratos que se estenderão até o ano fiscal de 2047¹¹. Isso caso não haja nenhuma outra contratação no período.

Observamos, no gráfico abaixo, que o volume de contratação apresentou seu ápice em 2013, quando atingiu o volume de R\$ 31 bilhões. Naquele ano, a receita corrente do estado foi de R\$ 196 bilhões. Desse modo, em apenas um ano fiscal, o governo Alckmin contratou cerca de 16% do orçamento disponível para 2013. No entanto, o comprometimento do orçamento foi diluído para administrações vindouras.

¹¹ Os contratos de PPP assinados no estado de São Paulo possuem prazo mínimo de 15 anos (caso do contrato assinado em 2013 com a Indústria Farmacêutica de Américo Brasiliense – FURP-IFAM/SEM) e prazo máximo de 35 anos (a exemplo do contrato da Linha 4 – STM/Metrô, assinado em 2006, com validade, portanto, até 2041). O contato com maior previsão de duração em relação ao desembolso, até a data de publicação deste trabalho, se refere à concessão de aeródromos públicos, assinada em 2017, com duração de 30 anos.

FONTE: O autor, com dados extraídos do Portal da Transparência do Governo do Estado de São Paulo

De acordo com Belsito e Viana, a intensificação do uso das PPPs decorre dos seguintes fatores:

(1) crescente necessidade de implementar vultosos investimentos públicos na área de infraestrutura; (2) necessidade de contar com capital e expertise de parceiros privados; e (3) percepção de que as PPPs viabilizam uma aplicação mais eficiente de recursos públicos. (BELSITO; VIANA, 2013, p.136)

Nesse sentido, observamos a criação de órgãos administrativos nos âmbitos estadual e municipal, com objetivo de estimular a participação da iniciativa privada em projetos públicos, mediante o comprometimento futuro de receitas. Entre outros órgãos, surgiram a Unidade Central de Parcerias Público-Privadas em Minas Gerais, a Secretaria Executiva de Projetos Especiais em Pernambuco, a Secretaria Executiva das Parcerias Público-Privadas na Bahia e o Programa de Parcerias Público-Privadas em São Paulo.

Por outro lado, o discurso de aplicação eficiente dos recursos públicos, que levanta a hipótese de alocar os recursos “economizados” em outras áreas prioritárias ou de caráter social, mascara a possibilidade de manter a sustentabilidade fiscal e macroeconômica a longo prazo. Conforme argumenta Shapiro (2005), mesmo que o contrato de PPP respeite os limites estabelecidos pela LFR, a previsão de desembolsar os recursos ao longo do contrato acaba por transferir as competências orçamentárias para as gestões seguintes.

Apesar da blindagem de gastos proposta na LRF, Soares e Campos Neto (2014) observam a fragilidade do equilíbrio fiscal, considerando as variações econômicas que ocorrerão no longo período de contrato de uma PPP. Quanto à hipótese de exigência de declaração de disponibilidade orçamentária pelo ordenador de despesa, esta parece inócua, uma vez que o problema não surgirá no ano de abertura da licitação, mas quando o empreendimento estiver concluído e a administração tiver de realizar os pagamentos.

1.2 A CONTRATAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS NO BRASIL

1.2.1 LEI GERAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS [1993]

A contratação de obras públicas e serviços no Brasil tem como marco referencial a Lei Federal nº 8.666/1993 – Lei Geral de Licitações e Contratos. Sua edição¹² ocorreu num contexto de construção do estado democrático brasileiro. A lei traz consigo um discurso de combate à corrupção, supostamente alcançado por meio da competição na contratação de obras e serviços pelo setor público, a partir dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa e da vinculação ao instrumento convocatório. A lei é entendida por Justen Filho (2010) e Rosilho (2011) como um diploma normativo extenso, minucioso e detalhista, possuindo 126 artigos. Rosilho (2011) considera que esse modelo se mostrou rígido quanto às regras e princípios jurídicos e:

[...] anulou a esfera de liberdade da administração pública, declarando ser, em alto e bom tom, portadora (com exclusividade, diga-se de passagem) de moralidade – e, por fim, pelos órgãos de controle – já que o fato de ela ser altamente procedimentalizada viabilizou a realização de um rigoroso controle burocrático. (ROSILHO, 2011, p. 114).

¹² Segundo Rosilho (2011), o Projeto de Lei nº 1.497 foi apresentado pelo deputado federal Luís Roberto Ponte (PMDB-RS) num período em que o então presidente de República, Fernando Collor de Mello, passou a ser investigado por suspeitas de compras superfaturadas em sua administração. A eclosão de uma série de escândalos foi vista como uma *janela de oportunidade* para alterar o diploma normativo das contratações e dar uma resposta às demandas da sociedade.

Como se pode observar no quadro abaixo, a legislação proposta deixa pouca margem de manobra para correções e especificidades das administrações locais, restringindo interpretações do texto legal. Para Rosilho (2011), a utilização desse modelo favoreceu a contratação de empreiteiras emergentes. De acordo com o autor, “as normas haviam sido moldadas de modo a atender não ao interesse do público, mas daqueles que foram capazes de influir no processo legislativo”.

FIGURA 02
CONTRATAÇÃO TRADICIONAL (LEI N° 8.666/93)

FONTE: SINDUSCON (2017)

Rosilho (2011, p.114) argumenta que a Lei de Licitações não se preocupa efetivamente com a “boa contratação (barata, de qualidade, rápida, eficiente, proba, etc.), mas em garantir a determinados segmentos acesso facilitado ao mercado público”. Para Zymler e Almeida (2008), os contratos de licitação favorecem o aumento da burocracia, tendo em vista a necessidade de vários procedimentos licitatórios para a execução completa de um serviço público.

Não obstante, as normas de contratação passaram a ser discutidas com o intuito de conferir maior flexibilidade à lei e de incluir empresas de médio porte estabelecidas no mercado.

Além dos elementos citados, uma questão que envolve a Lei de Licitações (Lei Federal nº 8.666/93) se refere aos mecanismos de limite e disputa impostos pelo modelo. A lei exige a entrega de envelopes fechados com os valores definidos pelos proponentes, fato que restringe a concorrência e a possibilidade de diminuir o preço do objeto contratado. Além disso, é vedado oferecer um serviço por preço abaixo do limite pré-estabelecido, condição que visa evitar que empresas emergentes entrem no sistema de contratação pública.

Conforme citado nos parágrafos anteriores, além das inovações jurídicas criadas para flexibilizar o que a Lei Federal 8.666/93 instaurou, houve um movimento de pulverização dos regimes contratuais. Essa pulverização possibilitou à administração pública ampliar suas relações contratuais e opções de critérios para a tomada de decisões, o que se materializou por meio da edição das Leis de Concessão (Lei nº 8.987/95), Lei das Parcerias Público-Privadas (Lei nº 11.079/04) e da Lei do Regime Diferenciado de Contratação (Lei nº 12.462/11).

1.2.2 LEI DE CONCESSÕES [1995]

As concessões comuns, regulamentadas pela Lei Federal nº 8.987/1995, possibilitam a transferência de serviços públicos, precedidos ou não da execução de obras, à pessoa jurídica ou ao consórcio de empresas que demonstrem capacidade para sua realização. Nessa modalidade de parceria, o poder público permite que a empresa vencedora do certame licitatório explore, por tempo

determinado em contrato, o serviço concedido e tenha como remuneração o pagamento de tarifas pelos usuários.

Com a adoção do regime de concessões, a execução das obras públicas ganha uma nova dimensão, pois a responsabilidade de todo o processo (de produção) é transferida ao privado, isto é: financiamento, construção, operação e manutenção do serviço, ficando facultado à administração pública fiscalizar apenas o resultado final do objeto de concessão. De acordo com a figura abaixo, o modelo permite, pelo menos no campo teórico, uma maior agilidade na contratação e execução dos serviços.

FIGURA 03
CONTRATAÇÃO POR CONCESSÃO COMUM (LEI N° 8.987/95)

FONTE: SINDUSCON (2017)

De Almeida e Da Silva (1996) argumentam que as concessões desempenharam um papel fundamental no ciclo de privatização dos serviços públicos no Brasil, uma vez que garantiram estabilidade aos capitais privados, segundo os autores:

Outro aspecto relevante da Lei de Concessões é que ela cria condições mais favoráveis ao avanço do programa de privatização tradicional, 3 uma vez que os capitais privados, ao participarem das licitações no segmento de serviços públicos, terão a garantia da assinatura de um novo contrato, onde constam cláusulas essenciais tais como: o objeto, a área e o prazo de concessão; condições de operação; garantias e obrigações do poder concedente e da concessionária; direitos e deveres dos usuários; preço do serviço e critérios para reajuste do mesmo; penalidades contratuais etc. (DE ALMEIDA; DA SILVA, 1996, p. 36)

Amplamente utilizadas para obras de infraestrutura, como rodovias, portos, aeroportos, estacionamentos, etc., as concessões demandam um alto

investimento inicial e são remuneradas pela administração pública. Portanto, o interesse de exploração depende exclusivamente da garantia de se ter um modelo de negócio financeiramente autossustentável. Contudo, conforme apontam Brandão e Saraiva (2010), esse modelo apresenta limitações quanto ao interesse de investimento do setor privado:

Esse modelo é adequado para atrair o capital privado quando os riscos de mercado, como a demanda de tráfego, são baixos, como é o caso das primeiras concessões rodoviárias licitadas no Brasil, que privilegiaram as vias de maior tráfego, maior retorno e menor risco. À medida que o estoque desse tipo de projetos se esgota, o governo passa a ter dificuldade em obter investimentos privados para esses projetos de maior risco e retorno incerto. Uma solução para o problema é a concessão de alguma forma de garantia que reduza o risco e/ou aumente o retorno do capital privado. (BRANDÃO; SARAIVA, 2010, p. 03).

1.2.3 LEI DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS [2004]

O Banco Interamericano de Desenvolvimento define Parceria Público-Privada da seguinte forma:

[O] termo PPP define-se pela cooperação voluntária entre o setor público e o privado com a finalidade de alcançar uma série de objetivos comuns, compartilhando a responsabilidade em matéria de riscos, benefícios, investimentos e poder. (BID, 2017, p. 04)

No Brasil, a regulamentação das PPPs se deu por meio da Lei nº 11.079/04, também conhecida como Lei das Parcerias Público-Privadas, que institui normas gerais para licitação e contratação de empreendimentos nessa modalidade..

A parceria pode ser compreendida como matriz de conciliação de papéis entre o Estado, agente de planejamento econômico e provedor de serviços públicos, e o parceiro privado, que aspira, por sua vez, às vantagens próprias de um negócio adequadamente conduzido.

Na literatura internacional, autores como Hodge e Greeve (2009) consideram as parcerias como um “arranjo cooperativo institucional entre os atores do setor público e privado”. Bovaird (2005) as define como “arranjos de trabalho baseados no comprometimento mútuo entre uma organização do setor público e qualquer organização fora do setor público”.

No entanto, o mesmo autor suscita dúvidas quanto ao controle político na tomada de decisões, uma vez que um contrato de longo prazo pode prejudicar contratos vindouros considerando o comprometimento de recursos da administração pública e a necessidade de empresas altamente especializadas na condução das parcerias. Desse modo, a distinção entre os setores público e privado ficou mais opaca com a introdução de novos atores que passam a operar a provisão dos serviços públicos sob a ótica de retorno financeiro dos serviços prestados.

Flinders (2005), utilizando o conceito do Instituto de Pesquisa de Políticas Públicas do Reino Unido, define as PPPs como “uma relação de compartilhamento de risco entre os setores público e privado, baseada em um esforço coletivo no sentido de se obter um resultado desejado de políticas públicas” (FLINDERS, 2005, p. 216, tradução nossa).

Em sentido amplo, o debate envolve as possibilidades que o modelo introduz diante de um cenário de ajuste fiscal e de políticas neoliberais, contexto em que se observa o fortalecimento da relação entre o Estado e o mercado. Assim, Brenner e Theodore (2005) argumentam que as PPPs facilitam a inserção do neoliberalismo na escala local. Nesse sentido, Grimsey e Lewis (2007) sugerem que as PPPs podem facilitar o fluxo de capital privado para setores econômicos nos quais o setor privado, por si só, não está disposto a investir.

A criação da Lei das PPPs na sequência da Lei de Licitações e Contratos (Lei Federal nº 8.666/96) e da Lei de Concessões (Lei Federal nº 8.987/95) decorre, segundo Soares e Neto (2004, p. 12), da necessidade de “criar condições para a iniciativa privada implantar e/ou operar empreendimentos geradores de serviços de interesse público, de pequena ou nenhuma viabilidade econômica”. Com isso, fomenta-se a participação da iniciativa privada na provisão de serviços públicos mediante garantias e o pagamento de contraprestações pelo poder público.

Belsito e Viana (2013) argumentam que a lógica encampada pela Lei das PPPs foi a de incentivar o interesse e a participação da iniciativa privada em projetos de concessão, sobretudo aqueles que não seriam viáveis na forma da Lei 8.987/95. Além disso, a obrigatoriedade de se firmar contrato com uma Sociedade de

Propósito Específico (SPE) permite a associação de empresas de pequeno e médio portes – ou mesmo favorecem aquelas de grande porte, uma vez que os “ativos e obrigações estão fora do balanço dos acionistas, limitando sua responsabilidade aos capitais aportados no projeto” (BRITO e SILVEIRA, 2005, p. 11).

Assim, o modelo de contratação na modalidade de parceria público-privada aparece como alternativa aos programas de concessão e privatizações, sendo considerado como um dos instrumentos de modernização do Estado. Nesse sentido, proporciona à administração (empresa) pública uma melhor governança, alcançada por meio dos três E: economia, eficácia e eficiência, conforme apontado por Dardot e Laval (2016).

Em relação à previsão de redução dos gastos públicos e à modernização da administração pública, Valle (2005) argumenta que a contratação de serviços ou utilidade pelo modelo de PPP decorre não apenas de uma impossibilidade de provisão por parte da administração pública, mas de uma combinação de fatores que transcendem a dimensão da matemática financeira. Segundo a autora, o “processo de escolha pública nem sempre se presidirá exclusivamente pela dimensão financeira de custo-benefício, na medida em que há outros valores, não traduzíveis monetariamente, que podem presidir a escolha do Estado.” (DO VALLE, 2005, p. 206).

Portanto, não se trata de definir se a opção pelo modelo de parceria público-privada é boa ou ruim *per se*. A contratação em si decorre de escolha política, conforme tendência apontada por Maleronka (2010), que entende as PPPs como “um mecanismo alinhado às tendências contemporâneas da gestão pública e que apresenta muitas diferentes possibilidades de aplicação”.

1.2.4 ESPECIFICIDADES DO CONTRATO DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA

No Brasil, a Lei nº 11.079/04 introduziu duas modalidades de contratação pública: as concessões patrocinadas e as concessões administrativas. O primeiro caso

assemelha-se às concessões comuns. Contudo, a diferença recai na possibilidade de a administração pública pagar ao concessionário uma contraprestação (geralmente pecuniária) quando a receita auferida com a tarifa cobrada do usuário não atinge o total necessário para viabilizar economicamente o contrato. Por sua vez, a concessão administrativa não prevê a cobrança de tarifa do usuário. Assim, toda a receita é proveniente de contraprestação pecuniária, sendo a administração pública considerada tomadora do serviço.

A concessão patrocinada diz respeito às mesmas obras e serviços que seriam contratados por meio da Lei Federal nº 8.897/95. Contudo, refere-se àquelas que não apresentam a mesma atratividade econômica para garantir o retorno esperado ao concessionário. Assim, sua característica principal consiste na composição de tarifa e contraprestação pública. Outra diferença em relação à Lei de Concessões recai na repartição objetiva de riscos entre as partes, estabelecida no contrato de PPP. Lembramos que essa possibilidade foi aventada no Artigo 24 da Lei Federal nº 8.897/95. Contudo, foi objeto de veto¹³ do então presidente Fernando Henrique Cardoso – ou seja, esta modalidade poderia ter sido introduzida quase uma década antes da Lei de PPPs. Diz o texto vetado:

Art. 24. Poder concedente poderá garantir, no contrato de concessão, uma receita bruta mínima ou, no caso de obras viárias, o correspondente a um tráfego mínimo, durante o primeiro terço do prazo da concessão. (Lei Federal nº 8.897/95).

O fomento ao ingresso de capital privado estaria relacionado à necessidade de eliminar os “gargalos” de infraestrutura para impulsionar o desenvolvimento econômico do país. Assim, a contraprestação pecuniária e o compartilhamento de riscos aparecem como forma de criar um ambiente de negócios seguro para a atração de investidores privados e de capital estrangeiro.

¹³ O veto foi justificado à época da seguinte forma: “Garantias como essa do estabelecimento de receita bruta mínima, além de incentivarem ineficiência operacional do concessionário, representam, na realidade, um risco potencial de dispêndio com subsídio pelo Poder Público. O caso mais recente foi o mecanismo instituído pela Lei nº 5.655/71, que criou a Conta de Resultados a Compensar (CRC), extinta, em 18.3.93, com a regulamentação da Lei nº 8.631/93, gerando dispêndios líquidos para a União da ordem de US\$ 19,8 bilhões”. ().

A concessão administrativa, introduzida como inovação na Lei das PPPs, possui regras claras quanto à sua contratação, sendo vedada para a celebração de contrato: (I) cujo valor seja inferior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais); (II) cujo prazo de vigência seja suficiente para a amortização dos investimentos realizados, não sendo inferior a 05 (cinco), nem superior a 35 (trinta e cinco) anos (incluindo eventual prorrogação); (III) que tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e a instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

Observamos que a redação original da Lei nº 11.079/04 vedava a celebração de contratos de parceria público-privada com valor inferior a R\$ 20.000,00 (vinte milhões), com o objetivo de evitar o mau uso do regime das PPPs para contratos de pequena monta. Contudo, com a edição da Lei nº 13.529/17, que dispõe, dentre outras competências, sobre a alteração da Lei de PPPs, o valor foi reduzido pela metade – ou seja, para R\$ 10.000,00 (dez milhões). Essa alteração possibilitou a ampliação do portfólio de contratação pela União, estados e municípios, bem como a formação de convênios de menor valor, favorecendo a entrada de empresas menores na proposição de novas PPPs.

Binenbojm (2005) alerta sobre o risco em torno das concessões administrativas, sendo necessário aos administradores públicos um maior cuidado na fase de definição dos projetos a serem contratados na modalidade de PPP, haja visto o disposto na Lei de Licitações (Lei Federal nº 8.666/93). Segundo o autor, a expectativa em torno desse tipo de contratação recai na “busca por um aumento do grau de eficiência na gestão de obras e serviços públicos e no dispêndio de recursos oficiais.” (BINENBOJM, 2005, p. 163).

Esse tipo de concessão se assemelha à concessão patrocinada por tratar de serviços economicamente não sustentáveis. Contudo, difere da segunda modalidade por não cobrar tarifa dos usuários. São exemplos de concessão administrativa a construção, a manutenção e a gestão de presídios, escolas, hospitais públicos, unidades habitacionais, o tratamento de resíduos sólidos, a

iluminação pública, dentre outros de caráter mais universal na prestação dos serviços.

A aplicabilidade de Lei Federal nº 11.079/04 depende de “situações excepcionais e que requeiram investimentos iniciais” (BINENBOJM, 2005, p. 169). Desse modo, a celebração de um contrato com regime de PPP demanda da administração pública, em comparação com o previsto na Lei Geral de Licitações e Contratos (8.666/93), um maior cuidado e formação de equipe técnica especializada. O Artigo 10, Inciso I, “a” da referida lei exige fundamentação pautada em estudos técnicos que comprovem “a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada”. Ou seja, justificativa baseada no *value for money*.

O *value for money* (VfM) aparece como parâmetro para celebração das PPPs, definidas pelo BID (2017, p. 13) como uma “combinação ótima entre os custos assumidos pelo setor público para desenvolver um projeto de infraestrutura, e seu aporte para atender satisfatoriamente as necessidades dos usuários”. A expressão inglesa introduz uma noção que vai além dos custos financeiros para execução de infraestrutura *per se*, conduzindo à ideia de benefício social do projeto proposto – teoricamente superior ao custo de produção, operação e manutenção. Segundo o BID (2017):

Ainda que o VfM possa ser visto como uma medida de retorno para o setor público, não é um indicador financeiro tradicional de rentabilidade, visto que não só envolve o comportamento dos fluxos de caixa de um projeto, mas também incorpora, dentro de suas principais determinantes, a distribuição de riscos entre o Estado e o investidor privado, a proporção de aportes públicos e a capacidade de auto-geração de fundos por parte da infraestrutura em si. (BID, 2017, p. 20).

Dessa forma, as PPPs apresentam um forte vínculo com a estruturação financeira do contrato, ainda que o retorno social faça parte da modelagem. A literatura sobre a distribuição de riscos [financeiros] e garantias ao privado é discutida por Périco e Rebelatto (2005); Grimsey e Lewis (2005); Delmon (2009); Izar (2018), dentre outros.

Sob a ótica da discricionariedade da contratação pública¹⁴, o modelo de contratação por meio de uma PPP relaciona-se com a fixação da responsabilidade fiscal como diretriz. Para Valle (2005), essa constatação se revela fundamental quando

[...] as considerações envolvidas na definição da adequação de um modelo de parceria público-privada nem sempre serão de caráter exclusivamente financeiro; mas sempre e necessariamente terão em consideração (por óbvio), o melhor atendimento ao interesse público. (DO VALLE, 2005, p.205)

As garantias ao parceiro privado são avaliadas como um avanço na legislação brasileira, sendo consideradas por Brito e Silveira (2005) como um dos aspectos críticos para o sucesso do contrato. No âmbito da União, a Lei das PPPs previu a criação do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (Artigo 16, Lei Federal nº 11.079/2004), cuja finalidade é prestar garantia de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos federais, distritais, estaduais ou municipais. Conforme veremos no último capítulo, as garantias assumiram um papel central na estruturação das parcerias. Mendonça (2017) demonstra como as garantias concedidas pela Companhia Paulista de Participação em Parcerias (CPPP) foram fundamentais para a estruturação da PPP-Habitacional.

Dentre as especificidades do contrato, o elevado valor e o longo prazo de amortização do investimento, entre 05 (cinco) e 35 (trinta e cinco) anos, são aspectos importantes para a viabilização de uma parceria. Conforme reconhece o BID (2017):

Os projetos de PPP são tipicamente complexos e de longo prazo, e seus instrumentos contratuais não estão necessariamente completos, uma vez que não podem especificar a totalidade de requisitos e regras para todos os cenários que possam vir a ocorrer durante a sua vigência. (BID, 2017, p.08)

Para Brito e Silveira (2005), o compartilhamento de riscos entre o parceiro público e o privado é considerado uma das questões mais importantes no projeto de

¹⁴ Utilizamos o conceito de discricionariedade da forma que propõe Moreira Neto (2002, p. 33), como "... qualidade da competência concedida por lei à Administração Pública para definir, abstrata ou concretamente, o resíduo de legitimidade necessário para integrar a definição de elementos essenciais à prática de atos de execução voltados ao atendimento de um interesse público específico". Portanto, podemos compreender o conceito como a opção política para a alocação do orçamento tendo em vista o atendimento do interesse público.

parceria, que se materializa por meio de uma complexa estrutura contratual. Essa estrutura pode envolver “autoridade contratante, investidores, bancos, seguradoras, fornecedores de insumos, empresa construtora, operador e, quando é o caso, comprador da produção” (BRITO; SILVEIRA, 2005, p. 12). Dessa forma, a inovação contratual da PPP está relacionada à possibilidade de transferência de riscos ao particular que, na figura da Sociedade de Propósito Específico (SPE), se responsabiliza pela interlocução entre os distintos agentes relacionados ao processo de produção, atuando no gerenciamento do processo, conforme demonstrado na figura abaixo.

FIGURA 04
RELAÇÃO CONTRATUAL ENTRE OS AGENTES ENVOLVIDOS EM CONTRATOS DE PPP

FONTE: BRITO; SILVEIRA, 2005, adaptado de MERNA; SMITH, 1994.

Por fim, a interface social no processo de implementação de uma PPP é baseada em previsão legal sobre a necessidade de consulta pública, sendo proposto:

Submissão da minuta de edital e de contrato à consulta pública, mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, que deverá informar a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, seu valor estimado,

fixando-se prazo mínimo de 30 (trinta) dias para recebimento de sugestões. (BRASIL, 2004).

Souza (2006) apresenta críticas a esse tipo de participação, que se assemelha mais a uma consulta pública do que a um processo em que há um compartilhamento de poder decisório, no qual o Estado e a sociedade civil organizada interagem em um ambiente de diálogo e transparência. No modelo institucional proposto, que se manifesta como uma etapa burocrática do processo, as administrações públicas parecem “exclusivamente preocupadas em cumprir uma exigência legal e, quem sabe, posar de simpáticas e populares, mas sem levar muito a sério os cidadãos”. (SOUZA, 2006, p. 208).

1.3 UM AJUSTE (NADA) JUSTO: MAIOR AUSTERIDADE PARA O PAGAMENTO DA DÍVIDA

O Banco Mundial divulgou, no segundo semestre de 2017, um estudo encomendado pelo governo federal do Brasil intitulado “Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil”. Destacamos a primeira frase inserida no documento e apresentada como conclusão: “O Governo Brasileiro gasta mais do que pode e, além disso, gasta mal”. A partir desse diagnóstico, o documento desenvolve sua narrativa a favor da “revisão da eficiência dos gastos entre as diferentes entidades e programas governamentais” (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 01).

Diante do aumento da dívida pública – que passou de 51,5% do PIB em 2012 para mais de 73% do PIB em 2017 –, o documento aponta que, caso o Brasil não consiga estabilizá-la e reverter a tendência de endividamento,

[...] os resultados serão a perda de confiança dos investidores (nacionais e internacionais), a desvalorização da taxa de câmbio e o aumento da inflação, o que levaria o país de volta aos tempos críticos dos anos 1980 e início dos anos 1990. (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 08, grifo nosso).

Conforme podemos observar na figura abaixo, publicada no informe do Banco Mundial, o caminho indicado para que o Estado brasileiro evite um possível colapso da dívida pública é restaurar o equilíbrio fiscal. Trata-se, contudo, de um caminho tortuoso e com (várias) pedras no caminho.

FIGURA 05
CAMINHO PARA O EQUILÍBRIO FISCAL NO BRASIL

FONTE: BANCO MUNDIAL (2017)

O enfrentamento das questões fiscais é apresentado como uma fórmula a ser implementada e que deveria seguir o já aprovado congelamento dos gastos do governo, cujo receituário previa: i) reforma previdenciária; ii) remoção dos privilégios concedidos aos servidores públicos contratados antes de 2003; iii) redução dos prêmios e salários dos servidores públicos; iv) reforma dos programas de proteção social com foco nos grupos mais vulneráveis; v) redução dos gastos com saúde, ensino fundamental e médio, bem como a desvinculação constitucional dos gastos com educação em âmbito municipal, dentre outros.

Assim, a redução dos gastos públicos aparece como condição necessária, mas não a única possível para restaurar o equilíbrio fiscal:

Certamente, há escopo para aumentar a tributação dos grupos de alta renda (por exemplo, por meio de impostos sobre a renda, patrimônio ou ganhos de capital) e reduzir a dependência dos tributos indiretos, que sobrecarregam os mais pobres. Ganhos adicionais no equilíbrio fiscal poderiam ser obtidos por meio da redução das operações quase-fiscais realizadas por bancos públicos e da identificação de uma solução para os altos custos da gestão da dívida pública e das reservas internacionais. (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 09)

O documento aponta que o aumento da dívida pública está associado à ampliação dos programas sociais, como resultado do crescimento econômico, o que levou a um crescimento das receitas e despesas a partir dos anos 2000. Desse modo, o

alcance da “sustentabilidade fiscal” é apresentado como um enorme desafio, que compreende a redução de 25% do orçamento federal ao longo de uma década, equação que deverá considerar a rigidez orçamentária¹⁵.

Todo o receituário de redução de gastos governamentais com políticas de assistência social, educação, saúde, bem como revisão salarial dos servidores públicos e programas de desenvolvimento do setor privado (principalmente voltados às pequenas empresas) estima uma economia total de gastos e despesas na ordem de 8,36% do PIB. Apesar de, no período em questão, a dívida brasileira estar acima da dos seus pares estruturais, regionais e dos demais países do BRICS, permanecia ainda abaixo da média dos países da OCDE. Contudo, a despesa com juros da dívida era então a mais elevada do mundo. Conforme o relatório:

[O] custo dos juros cresceu moderadamente entre 2006 e 2014 (de 6,4% para 7,4% do PIB). No entanto, quando as taxas de juros superaram 14%, o gasto com juros saltou para 8,7% do PIB em 2015, impulsionando a deterioração do déficit fiscal nominal naquele ano. (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 22).

GRÁFICO 06
DÍVIDA BRUTA EM 2015 (PERCENTUAL DO PIB), VÁRIOS PAÍSES

FONTE: BANCO MUNDIAL (2017)

¹⁵ O relatório do Banco Mundial revela que mais de 90% das despesas primárias do governo federal no período eram caracterizadas como obrigatórias e ressalta que, além da transição demográfica em curso, a “pequena parte do orçamento que é discricionária contém importantes prioridades, tais como os investimentos públicos em infraestrutura e o principal programa brasileiro de combate à pobreza, o Bolsa Família”. (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 33).

GRÁFICO 07
DESPESAS COM JUROS EM 2014 (PERCENTUAL DO PIB), VÁRIOS PAÍSES

FONTE: BANCO MUNDIAL (2017)

Ainda que o relatório reconheça o peso da despesa com juros em relação à dívida, observamos uma contradição, no discurso do “ajuste fiscal”, entre a necessidade de cortes nos gastos sociais e uma suposta ineficiência em concentrar os cortes no custeio dos juros e nas chamadas despesas “abaixo da linha”¹⁶. Segundo o relatório:

[...] atribuir demasiada importância às contas “abaixo da linha” é um equívoco do ponto de vista de política econômica. Na verdade, é importante distinguir o cálculo da contribuição de cada componente para o resultado fiscal (que é simplesmente um exercício contábil) da avaliação das fontes de desequilíbrio fiscal. De um ponto de vista de política fiscal, a despesa em serviço da dívida é geralmente considerada endógena, pois ela é determinada pelo estoque da dívida (acumulação de déficits passados) e a taxa de juros que, por sua vez, é determinada nos mercados financeiros, influenciada entre outros fatores pela orientação da política monetária e da absorção de poupança agregada, através de déficits fiscais e o prêmio de risco da dívida pública. Seria incorreto, portanto, buscar solucionar o desequilíbrio fiscal a partir dos custos “abaixo da linha”. Em vez disso, a política do governo deveria manter seu foco na redução do déficit primário. (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 22).

A eficiência preconizada pelo Banco Mundial, no entanto, reforça o modelo de austeridade fiscal, o que, num país com uma complexa formação socioeconômica como o Brasil, tende a aprofundar as enormes desigualdades existentes, ao invés de diminuí-las.

¹⁶ Segundo o Banco Mundial (2017), o termo “abaixo da linha” refere-se aos custos resultantes de necessidades de financiamento do governo, às medidas relativas à capitalização de empresas estatais (inclusive bancos públicos) e aos custos relacionados a operações do Banco Central.

CAPÍTULO 02

A PARCERIA PÚBLICO PRIVADA COMO
MODALIDADE DE CONTRATAÇÃO
PÚBLICA E PROVISÃO HABITACIONAL

2.1. A INTERAÇÃO ENTRE SETORES PÚBLICO E PRIVADO NA PROVISÃO DE SERVIÇOS NO BRASIL

A relação entre os setores público e privado não é um fenômeno recente, principalmente quando se trata da produção de infraestrutura. Morado Nascimento *et al.* (2018) apresentam uma periodização histórica das relações público-privadas em obras de infraestrutura, conforme proposição de Bercovici *apud* Campos (2014, p. 42-65), que apresenta uma divisão em três fases:

1ª fase, meados do séc. XIX a 1930 – predomínio de empresas estrangeiras responsáveis pela construção de ferrovias, portos, serviços urbanos (iluminação, transporte, saneamento) e pequenas hidroelétricas;

2ª fase, 1930 a 1955 – Estado se destaca como grande realizador de obras públicas (Infraestrutura energética e de transporte e ampliação de serviços urbanos);

3ª fase, iniciada em 1955 até a década 1980 – realização de infraestrutura por meio de atividade privada contratada pelo Estado, com predomínio de empresas de capital nacional. (MORADO NASCIMENTO *et al.* 2017, p. 15).

A provisão dos serviços públicos fundamenta-se na ideia de monopólio natural do Estado, de base legal. Contudo, a produção de serviços e principalmente infraestrutura é, quase em sua totalidade, realizada por empresas do setor privado que, em maior ou menor grau, interagem com o setor público por meio de relações contratuais. Pulhez (2014) argumenta que houve uma intensificação dessa relação ainda nos anos 1960, durante a ditadura militar, que, em busca de competência e qualidade, utilizou-se de dispositivos para transferir funções executivas do Estado ao setor privado.

Contudo, foge ao nosso escopo fazer uma revisão histórica dos graus de interação entre o setor público e o privado. Desse modo, partimos da previsão estabelecida na Constituição Federal de 1988 sobre a possibilidade de concessão dos serviços públicos. Tal previsão é encontrada no Artigo 175, segundo o qual “incumbe ao poder público, na forma da Lei, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”.

A previsão estabelecida nesse artigo atende a reivindicações que nasceram nos anos 1970 e 1980, num período de excessiva centralização decisória do regime

militar. Segundo Arretche (2002), o anseio pela descentralização das políticas públicas decorre da ineficiência, corrupção e ausência de participação no processo decisório naquele período. Bresser-Pereira e Grau (1999, p. 19) argumentam que a ideia subjacente ao artigo é o reconhecimento de que não seria possível nem reificar nem prescindir do Estado e do Mercado.

Com a consolidação do período democrático e a estabilidade macroeconômica alcançada com o Plano Real, de 1994, o Plano Plurianual (PPA) para o período de 1996 a 1999 trouxe em sua concepção o desejo de se construir um “Estado moderno e eficiente”, necessário à modernização do setor produtivo e à inserção competitiva do país no cenário econômico internacional. O Plano, que contém menções expressas à atração de capital privado, tinha como pressuposto inaugurar um período de reestruturação do Estado e inserir a lógica neoliberal na concepção dos serviços públicos e na gestão dos recursos.

A discussão sobre os rumos do desenvolvimento do país, tendo em vista que o PPA visa elaborar propostas de longo prazo, carregou consigo a ideia de uma nova concepção de Estado, que, nas palavras de Rodrigues (1996),

[...] não poderia mais ser a do Estado interventor e onipresente do II PND, mas sim catalisador e estimulador do desenvolvimento, forte na regulação e fiscalização e ativo em seu papel de construir um país socialmente mais justo e espacialmente mais equilibrado”. (RODRIGUES, 1996, p. 04)

A expectativa de ampliação da parceria do setor privado com o Estado brasileiro para viabilizar novos investimentos foi aventada em razão da necessidade de manter o equilíbrio das contas públicas e, ao mesmo tempo, fomentar o desenvolvimento econômico do País, o que exigia melhoria das redes de infraestrutura de transporte, energia e telecomunicações.

O PPA apresentava uma perspectiva otimista sobre a disposição do setor privado para participar dos investimentos prioritários:

Na verdade esperava-se que as parcerias com outras esferas de governo e com capitais privados, nacionais e estrangeiros, possam ser até maiores do que as refletidas nas estimativas apresentadas, graças a avanços na consolidação da estabilização da economia e das reformas constitucionais, legais e institucionais em curso no país. (RODRIGUES, 1996, p. 16).

Na esfera municipal, Fix (2001) observa como foi construída a narrativa sobre as parcerias como o melhor caminho para a instalação da oferta de infraestrutura, justificada pela crise fiscal diante da qual o Estado não teria mais condições de financiar as obras urbanas e, portanto, deveria assumir o papel de “promotor” (“normativo”, “regulador”, “indutor”), ou seja, de criar condições que facilitassem a instalação da oferta de infraestrutura pela iniciativa privada (FIX, 2001, p. 71).

A autora demonstra que desde meados dos anos 1980 vinha se formando um consenso sobre a imprescindibilidade da participação do setor privado no financiamento dos investimentos necessários para a condução da política urbana, em face da falta de recursos do município de São Paulo. Demonstra ainda como novas formas de aproximação entre o poder público e o setor privado passaram a ser legitimadas por meio da edição de leis e decretos municipais que fundamentaram o que se chama de “exceções à Lei de Zoneamento”.

Fix (2001) chama a atenção para a configuração existente na relação entre Estado e setor privado, que, no caso das operações urbanas, depende significativamente de um investimento público inicial para a condução das obras e instalação de infraestrutura, cujo objetivo é o criar expectativa de valorização e atrair investidores. Entendemos que a questão territorial ganha relevância na implementação desse tipo de projeto, sendo observado em São Paulo que “as operações se situam na área de expansão do capital imobiliário, a fim de constituir ou consolidar novos centros de negócios, ou em regiões consideradas ‘deterioradas’, como o Centro, fazendo parte de um projeto de ‘recuperação’”. (FIX, 2001, p. 79).

Essa centralidade que a produção do espaço urbano assume em relação às formas de acumulação “repercute nas transformações da relação Estado-capital e, dessa forma, no desenho atual dos modelos de governança” (MORADO NASCIMENTO, 2018, p. 18). Desse modo, as formas de contratação de obras de infraestrutura ganham relevo, uma vez que a sua legitimação definirá o grau de penetração e influência que o setor privado terá na esfera pública.

Nesse sentido, importa destacar como a legislação para contratação de obras públicas passou a ser alterada no marco jurídico brasileiro, que apostou na Lei de Concessões e Permissões (Lei Federal nº 8.987/1995) e posteriormente na Lei das PPPs (Lei Federal nº 11.079/2004) como alternativas à dívida pública e método de ascensão do “Estado regulador” no lugar do Estado tradicionalmente provedor de serviços e obras públicas, como veremos no tópico seguinte.

Conforme relatório de 2011 do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-Habitat), o modelo de PPP habitacional vem sendo utilizado com grande sucesso em países desenvolvidos, como Estados Unidos, Austrália, Irlanda e Reino Unido, no mesmo compasso em que vem sendo experimentado nos países em desenvolvimento da Ásia e da África.

A publicação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) denominada “Infraestrutura sustentável para a competitividade e o crescimento inclusivo”¹⁷ (tradução nossa) relaciona o desenvolvimento econômico para a região da América Latina e do Caribe (LAC) à necessidade de aumento do investimento em infraestrutura. Sob essa ótica, o banco orienta que o investimento em infraestrutura aumente do patamar de 2% a 3% para no mínimo 5% do PIB, o que representaria uma elevação de mais de US\$ 280 bilhões, em valores de 2014. Nesse sentido, as PPPs são apresentadas como uma “alternativa vantajosa” para a oferta de serviços básicos, “evitando o endividamento” do poder público¹⁸. (BID, 2017)

Torres e Pina (2001) observaram a adoção do modelo em países industrializados como Itália, Irlanda, Japão e Holanda no mesmo período em que o Project Finance Initiative -PFI foi difundido nos países do terceiro mundo. Izar (2018) demonstra como o modelo da PPP-habitacional da Casa Paulista foi apresentado ao Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano dos Estados Unidos e no *World Cities Summit*, ambos em 2013, demonstrando a existência de uma rede de

¹⁷ O título original em espanhol é: *Infraestructura sostenible para la competitividad y el crecimiento inclusivo. Estrategia de infraestructura del BID*.

¹⁸ Conforme visto no capítulo anterior, as administrações públicas utilizam a modalidade de contratação por PPPs como alternativa ao controle de gastos previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

difusão e de diálogo multiescalar entre as instituições que divulgam e utilizam o modelo de PPP.

FIGURA 06
DIVULGAÇÃO INTERNACIONAL DO MODELO DE PPP.

FONTE: BID (2017); BID (2014); UN-Habitat (2011).

FIGURA 07
DIVULGAÇÃO INTERNACIONAL DA PPP-HABITACIONAL

FONTE: São Paulo (2013).

Não obstante, a difusão do modelo de parceria, seja na forma de concessões ou de PPPs, teve contribuição de organizações nacionais. O Sindicato da Habitação (Secovi), por exemplo, apresentou o *case* da PPP-Habitacional no Summit Imobiliário 2017, durante o qual especialistas destacaram a importância do ambiente regulatório e da necessidade de atração do capital estrangeiro ao mercado imobiliário. Em geral, os painéis ressaltaram a importância de se

compreender o movimento do mercado financeiro e sua interface com a territorialização da produção e/ou de outras questões inerentes à indústria imobiliária.

FIGURA 08
DIVULGAÇÃO NACIONAL DA PPP PARA HABITAÇÃO

FONTE: Sinduscon (2017); Revista Brasileira da Habitação (2017); Sinduscon (2017).

Em maio de 2017 o Sindicato da Construção Civil de São Paulo (Sinduscon-SP) realizou seminário com objetivo de apresentar o modelo de Parcerias Público-Privadas para a construção civil. O evento serviu para clarificar e expor o alinhamento ideológico dos administradores públicos e entidades financeiras e os interesses do setor privado.

Além do imbricamento dos interesses público e privado, destacamos ainda a difusão do modelo como alternativa para viabilizar infraestrutura no Brasil, destacando sempre como vantagens a expertise do setor privado frente ao público e a incapacidade financeira do Estado. O debate sobre a flexibilização do prazo e valor de contrato reforça que o modelo de PPPs foi desenhado para obras de investimentos vultosos, que demandam grandes *players* ou exigem a formação de consórcios de empresas menores na figura de uma Sociedade de Propósito Específico (SPE).

2.1.1 A UTILIZAÇÃO DAS PPPs NO ESTADO DE SÃO PAULO

O estado de São Paulo acumulou experiências na elaboração de parcerias com o setor privado, seguindo a tendência observada no âmbito nacional. Conforme

observado no quadro abaixo, o estado elaborou marco normativo para concessões comuns, parcerias com o terceiro setor e um Programa Estadual de Desestatização. Além de definir uma estrutura de aprovação e priorização das PPPs paulistas, o Programa Estadual de PPP tem como objetivo o “acompanhamento permanente dos projetos empreendidos, bem como avaliação da eficiência das parcerias a partir de critérios objetivos”. (SÃO PAULO, 2015, não paginado).

QUADRO 01
DIPLOMAS NORMATIVOS DAS PARCERIAS NO ÂMBITO ESTADUAL

DIPLOMA NORMATIVO	DESCRIÇÃO
Lei Estadual nº 7.835/1992	Trata das concessões de serviços públicos no Estado de São Paulo.
Lei Estadual nº 9.361/1996	Cria o Programa Estadual de Desestatização
Lei Estadual Complementar nº 846/1998	Disciplina as Organizações Sociais (OS) e suas respectivas parcerias com o poder público
Lei Estadual nº 11.598/2003	Dispõe sobre as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs)
Lei Estadual nº 11.688/2004	Institui o Programa Estadual de Parcerias Público Privadas

FONTE: O autor (2019)

O projeto de lei que serviu de base para a criação do Programa de Parcerias Público-Privadas no Estado de São Paulo (PL nº 1141/2003) propunha estimular “o relacionamento com entidades privadas por meio da instituição de modelos alternativos de parceria”. Com a aspiração de “redimensionar a ação do Estado” (SÃO PAULO, 2003), assistia-se ao avanço da lógica neoliberal assentada na crença do fim da “era burocrática”. O termo, lançado por Dardot e Laval (2016), revela um processo no qual a provisão de serviços públicos passa a ser comparada à lógica de reorganização das empresas, isto é, pela “redução de tamanho, foco num ‘ofício’, aumento de qualidade, descentralização da autoridade, horizontalização da linha hierárquica” (DARDOT e LAVAL, 2016, p. 306).

Aprovada em maio de 2004, ou seja, sete meses antes da legislação nacional, a Lei de PPP do Estado de São Paulo (Lei Estadual nº 11.688/2004) parece se preocupar mais em estruturar o Programa Estadual de PPP do que em definir regras claras

para a contratação. O texto prevê a criação do Conselho Gestor de PPP (CGPPP), órgão responsável por recomendar, aprovar e deliberar sobre a modelagem dos projetos de PPP, autorizar a publicação dos editais de licitação e fiscalizar a execução das parcerias e a autorização para a constituição da Companhia Paulista de Parcerias (CPP).

A Companhia Paulista de Parcerias (CPP) é uma sociedade por ações de capital fechado, controlada pelo Estado de São Paulo, cuja criação foi autorizada pela Lei Estadual nº 11.688, de 19 de maio de 2004. Foi criada para desenvolver o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado de São Paulo, com o objetivo de examinar possibilidades de contratação de projetos na modalidade de PPP, em ações coordenadas com a Unidade de PPP da Secretaria de Estado de Economia e Planejamento.

O capital social da CPP foi constituído por meio da alienação de terras públicas do Estado, expressamente prevista na Lei Estadual de PPP, que apresenta em anexo uma extensa lista de imóveis. Essa condição de utilizar terra pública como ativo para alavancagem das PPPs no Estado foi observada por Santoro, Ungaretti e Mendonça (2018), que argumentam sobre a condição da terra ser finita, não reproduzível e base para as atividades econômicas e, ainda assim, ser disponibilizada, alienada ou concedida ao mercado e suas lógicas de apropriação de renda sem considerar, primeiramente, o interesse público e coletivo.

O primeiro projeto de PPP apoiado ativamente pela Companhia foi o da Linha 4 – Amarela do Metrô. Trata-se do primeiro contrato na modalidade de concessão patrocinada do país. Nesse processo, além do apoio técnico para a elaboração do projeto, a CPP prestou garantia ao poder concedente na mitigação do risco de atraso da obra, que foi responsabilidade do Estado nas duas fases previstas do projeto, hoje já concluído e em operação.

Segundo Relatório de Administração da CPP, correspondente ao ano de 2006¹⁹, a Companhia foi convidada a expor o Programa Paulista de Parcerias e seus

¹⁹ Informação disponível no Caderno Empresarial do Diário Oficial do Estado de São Paulo de 21 de abril de 2007, p. 87

principais projetos em dois eventos internacionais²⁰, nos EUA e no Reino Unido, em cooperação com instituições de países que à época possuíam grande experiência na formulação, negociação e implementação de contratos de PPP. Para a CPP, essa aproximação institucional:

[...] estreitou seu relacionamento com instituições internacionais relevantes no financiamento e modelagem de projetos de infra-estrutura em geral, como o IFC – International Finance Corporation, ligado ao Banco Mundial e a Partnerships UK (PUK), entidade especializada criada pelo Tesouro Britânico e que tem por missão assessorar a Administração Pública Inglesa na implementação dos projetos de PPP naquele país. (SÃO PAULO, 2007, p.87).

Coincidentemente, no ano de 2012, o Banco Mundial, através do International Finance Corporation (IFC), associa-se à Canopus Holding, empresa vencedora do certame licitatório da PPP-Habitacional da Casa Paulista. O IFC atua como braço do Banco Mundial destinado ao financiamento para o setor privado nos países em desenvolvimento e mercados emergentes. Em cartilha institucional²¹, em que são apresentadas as relações com as cidades mundo afora, o IFC entende as cidades como elemento central na condução do crescimento econômico: *“Cities are drivers of growth”* (IFC, 2018, p. 01).

Desse modo, a instituição se dispõe a atuar como agente de cooperação entre cidades, empresas estatais e setor privado, oferecendo suporte na estruturação e desenvolvimento de parcerias público-privadas. São exemplos apresentados no site da instituição²² as PPPs de iluminação pública em Bhubaneswar e de provisão de energia solar em Gujarat, ambos na Índia; o sistema de estacionamentos em Thimphu, no Butão; e a extensão da rede de metrô em Manila, nas Filipinas.

Observamos que no estado de São Paulo as PPPs estão sendo amplamente utilizadas como alternativa para a implantação de infraestrutura. Essa preferência,

²⁰ No ano de 2008 participa do seminário anual organizado pelo *World Bank Institute – Public-Private Partnerships in Infrastructure Days* –, que em 2008 foi co-organizado pelo *Asian Development Bank Institute*.

²¹ Cartilha intitulada: IFC – *A Solutions Provider for Cities and their Mayors*. Disponível em: https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/a0ded69c-c586-4ff1-9c14-f11abdfdd2b1/20180530_Cities-Flyer.pdf?MOD=AJPERES. Acesso em: ago. 2018.

²² Os exemplos apresentados estão disponíveis no endereço: https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/industry_ext_content/ifc_external_corporate_site/ppp/priorities/cities. Acesso em ago. 2018.

explicitada no Plano Plurianual 2016-2019, se dá em razão das habilidades do setor privado na identificação de projetos rentáveis, seguros ou estratégicos para suas atividades.

QUADRO 02
CONTRATOS DE PPP EM VIGÊNCIA NO ESTADO DE SÃO PAULO

ANO/NOME DA PPP	DESCRIÇÃO	VALOR DO CONTRATO EM REAIS
2006 Linha 4 - STM/Metrô	Exploração dos serviços de transporte de passageiros da Linha 4 - Amarela do Metrô de São Paulo, da Estação da Luz até Taboão da Serra, em três fases progressivas. Duração: 35 anos	4.600.000.000,00
2008 Sistema Produtor Alto Tietê – Sabesp	Prestação de serviços de manutenção de barragens, manutenção civil e eletromecânica em unidades integrantes do sistema, tratamento e disposição final do lodo gerado na produção de água tratada, serviços auxiliares, ampliação da capacidade da Estação de Tratamento de Água de Taiaçupeba; construção das adutoras e das outras utilidades – Sistema Produtor Alto Tietê (SPAT). Duração: 15 anos	997.337.948,00
2010 Linha 8 – STM/CPTM	Concessão Administrativa para prestação de serviços de manutenção preventiva, corretiva, revisão geral e modernização da frota da Linha 8 – Diamante da CPTM, dentro de padrões pré-definidos de confiabilidade, disponibilidade, tempo e reparo, com renovação total da frota. Duração: 20 anos	1.802.440.214,02
2013 Linha 6 – STM/Metrô	Concessão patrocinada para implantação das obras civis e sistemas, fornecimento do material rodante, operação, conservação, manutenção e expansão. Duração: 25 anos	23.138.729.185,58
2013 Indústria Farmacêutica de Américo Brasileiro – FURP – IFAM/SEM	Realização de obras para adequação e melhoria de infraestrutura existente, equipagem, operação, manutenção e gestão da Indústria Farmacêutica de Américo Brasileiro; fornecimento de bens e obtenção de registro de medicamentos genéricos à FURP. Duração: 15 anos	2.544.100.000,00
2013 Sistema Produtor São Lourenço – Sabesp	Prestação de serviços de operação do sistema de desidratação, secagem e disposição final do lodo e manutenção do empreendimento "Sistema Produtor São Lourenço". Duração: 25 anos	6.045.746.301,52

2013 Centro de Exposições Imigrantes	Expansão e operação do Centro de Exposições Imigrantes (CEI), Recinto de Exposições Sálvio Pacheco de Almeida Prado e das áreas adjacentes, para a realização de feiras, exposições e eventos, bem como a instalação de equipamentos de apoio, abrangendo uma área total de 332 mil m². Duração: 30 anos	201.000.000,00 + 1% do faturamento
2014 Complexos hospitalares de São Paulo – SES	Construção, fornecimento de equipamentos, manutenção e gestão dos serviços não assistenciais – Bata Cinza – em complexos hospitalares. Duração: 20 anos	4.021.694.750,87
2014 Linha 18 – STM/Metrô	Concessão patrocinada para implantação das obras civis e sistemas, fornecimento do material rodante, operação, conservação, manutenção e expansão. Duração: 25 anos	13.186.510.736,27
2014 Rodovia dos Tamoios – SLT	Concessão patrocinada para prestação dos serviços públicos de operação e manutenção de trecho da rodovia SP-099 e dos contornos de Caraguatatuba e São Sebastião. Duração: 30 anos	3.906.334.654,07
2015 Habitação – Lote 01	PPP para construção de unidades habitacionais. Gestão da carteira de mutuários; administração condominial; trabalho social de pré e pós-ocupação; preservação e conservação ambiental. 1º lote: 3.683 unidades habitacionais localizadas na região central da cidade de São Paulo. Duração: 20 anos	1.857.709.240,00
2015 Sistema Intermunicipal Metropolitano da Região Metropolitana da Baixada Santista (SIM RMBS) – STM	Prestação dos serviços públicos de transporte urbano coletivo intermunicipal, por meio de ônibus e VLT na Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), compreendendo os municípios de Bertioga, Cubatão, Guarujá, Itanhaém, Monguaguá, Peruíbe, Praia Grande, São Vicente e Santos. Duração: 20 anos	5.581.463.837,60
2017 Concessão de aeródromos públicos	Concessão dos serviços públicos para ampliação, manutenção e exploração da infraestrutura aeroportuária dos aeroportos: Comandante Rolim Adolfo Amaro/Jundiaí, Arthur Siqueira/Bragança Paulista, Campo dos Amarais/Campinas, Gastão Madeira/Ubatuba, Antônio Ribeiro Nogueira Jr./Itanhaém. Duração: 30 anos	724.936.666,75

FONTE: O autor, com dados extraídos da Plataforma Digital de Parcerias do Estado de São Paulo (2018).

A distribuição dos recursos para PPPs por setor contratado, observada na tabela abaixo, demonstra que 90% do montante é destinado à produção de infraestrutura. Os recursos se distribuem entre mobilidade e transportes (77%), saneamento (10%), habitação (3%) e saúde (10%).

GRÁFICO 08
CONTRATOS DE PPP VIGENTES EM SÃO PAULO – DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS POR SETOR

FONTE: O autor, com dados extraídos da Plataforma Digital de Parcerias do Estado de São Paulo (2018).

Por comprometer receitas por prazos de até 35 anos, esse modelo pode ter impacto sobre futuros programas estaduais. Nesse sentido, Palladini (2017b, p.41) calcula que o montante destinado pelo estado a pagamentos de projetos de PPP pode chegar a R\$ 9,2 bilhões por ano e alerta que “grandes passivos podem comprometer a sustentabilidade fiscal macroeconômica a longo prazo” (PALLADINI, 2017a, p. 19)

2.2 AS EXPERIÊNCIAS E PROPOSTAS DE PPPs EM HABITAÇÃO

2.2.1 PPP HABITACIONAL JARDINS DO MANGUEIRAL

A PPP Habitacional Jardins do Mangueiral foi o primeiro experimento de produção habitacional no modelo de concessão administrativa do país. A proposta tinha por objetivo suprir parte do elevado déficit habitacional do Distrito Federal, que em

2010 era de 126 mil unidades. O projeto previa contemplar 30 mil pessoas, por meio da construção de 8 mil unidades habitacionais, distribuídas em 15 quadras condominiais.

O projeto é sustentado pela legislação nacional (Lei Federal nº 11.079/2004) e por legislação distrital (Lei Estadual nº 3.792/06), que criou o Conselho Gestor de PPP no Distrito Federal. Em agosto de 2007 foi lançado o Procedimento de Manifestação de Interesse, sendo vencedora a empresa Bairro Novo Empreendimentos Imobiliários S.A. Após a realização do projeto inicial, foram elaborados demais estudos técnicos e adequações para o lançamento do edital de concorrência nacional nº 01/2018.

O contrato, cujo valor é de R\$ 1.057.340.453,00, foi assinado no início de 2009 entre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (CODHAB) e a SPE Jardins Mangueiral Empreendimentos Imobiliários S.A., formada pelas empresas Odebrecht Realizações Imobiliárias e Participações S.A. (53%), Cidade Jardins Incorporações S.A. (33,68%) e Silco Engenharia Ltda. (13,32%). O objeto é a construção de unidades de mercado popular, comércio, execução de infraestrutura urbana e áreas verdes e prestação de serviços de gestão, operação e manutenção do empreendimento, por um prazo de quinze anos.

Localizado na Região Administrativa de São Sebastião, o projeto apresentou o escopo de criar um bairro a partir de uma “concepção moderna, dotado de comércio local autossuficiente, áreas verdes, vias dimensionadas com base nos parâmetros de acessibilidade e demais aparelhos urbanos capazes de garantir qualidade de vida aos moradores”. (DISTRITO FEDERAL, 2017, p. 05).

Conforme observamos na imagem abaixo, a inserção do empreendimento na cidade segue uma prática comum em projetos de expansão urbana, sem qualquer preocupação com a inserção urbanística. A viabilização do “produto imobiliário” submete-se a uma lógica financeira, de arranjo de terrenos (nesse caso doados

pela TERRACAP²³) e de atendimento a uma demanda de uma classe média que considera os condomínios fechados e de baixa densidade como fórmula ideal de cidade.

FIGURA 09
INSERÇÃO URBANA PPP – JARDINS MANGUEIRAL

FONTE: Viana (2014) – imagem à esquerda; Bairro Novo (2011) – imagem à direita.

Ferreira (2012) nos apresenta metodologia para avaliação da inserção dos empreendimentos habitacionais na malha urbana e elenca os principais entraves à produção imobiliária para o “segmento econômico”. No caso desta PPP, haveria elementos que favorecem o mercado, tais como:

- **Custo do terreno:** elemento central para a viabilidade econômica do empreendimento. Nesta PPP esse custo inexistente, já que a área foi doada por empresa municipal;
- **Produção em escala:** a solução é adotada pelas empresas do setor “como forma de diluir os preços do terreno e de construção de número maior de unidades habitacionais, o que reforça a tendência de espraiamento territorial” (FERREIRA, 2012, p. 66). No Jardins Mangueiral, além da padronização de projetos, definidos por três tipologias, adotou-se como método construtivo a utilização de paredes

²³ A TERRACAP – Companhia Imobiliária de Brasília “tem como finalidade gerir o patrimônio imobiliário do Distrito Federal, mediante utilização, aquisição, administração, disposição, incorporação, oneração ou alienação de bens, assim como realizar, direta ou indiretamente, obras e serviços de infraestrutura e obras viárias no Distrito Federal. Rege-se pela Lei nº 6.404/76, lei das sociedades por ações, sendo que do seu capital social, 51% pertencem ao DF e 49% à União”. Disponível em: <http://www.terracap.df.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/competencias>. Acesso em: ago. 2018.

O valor do terreno é de aproximadamente R\$ 45 milhões, conforme Laudo de Avaliação nº 141/2008 elaborado pela TERRACAP.

de concreto armado, com formas metálicas. Comparada com a produção tradicional em alvenaria, a técnica pode ser até 12% mais cara; contudo, segundo estudo de caso apresentado por revista especializada no segmento²⁴,

[...] enquanto a execução das paredes em alvenaria é feita em cinco dias, no concreto é possível executá-las em até dois dias, implicando redução significativa nos custos indiretos, que chegam a 10%, contra 15% do sistema tradicional, segundo dados da incorporadora Bairro Novo. (PINI, 2009, não paginado)

- **Empreendimentos localizados fora da malha urbana e falta de fluidez urbana:** a gleba de 191,41 hectares encontra-se a aproximadamente 20 quilômetros da Esplanada dos Ministérios, e ainda que se localize na zona de expansão da cidade de Brasília, sua inserção segue um padrão de ocupação dependente de automóveis. Outro ponto relevante é a proximidade dessa área de bairros de classe média-alta. Vieira (2014) compreende esse processo de expansão sob duas lógicas: a primeira é relacionada à valorização do empreendimento em relação à sua localização e a segunda compreende o processo como a construção de uma barreira urbana (de classe média) para frear o crescimento desordenado da cidade em direção a regiões mais valorizadas.

Quanto à fluidez urbana, o empreendimento é cercado por grades e possui portarias com vigilância diuturna, repetindo o modelo de condomínio fechado, com baixa possibilidade de interação urbana.

O projeto optou por padronizar as unidades habitacionais, nas seguintes categorias: casas térreas de padrão geminado, com três dormitórios e área de 68 m² e com dois dormitórios e área de 51,43m²; e edifícios de apartamentos com dois dormitórios e área de 46,39m². O empreendimento possui áreas de estacionamento predominantes em relação às edificações no lote e “áreas verdes” (gramíneas) aparecem como elemento intersticial ao sistema viário e às edificações. Não obstante, observa-se adoção de áreas comuns com churrasqueiras, tentando repetir o modelo de condomínio-clubes.

²⁴ Fonte: Custo de habitação com parede de concreto, disponível em: <http://construcaomercado17.pini.com.br/negocios-incorporacao-construcao/98/custo-de-habitacao-com-parade-de-concreto-298835-1.aspx>, acesso em agosto 2018.

FIGURA 10
CONFIGURAÇÃO URBANA JARDINS MANGUEIRAL

FONTE: Google Street View. Acesso em: ago. 2018

Segundo as regras do programa, os imóveis foram destinados a servidores do Governo do Distrito Federal que tivessem residência comprovada há mais de trinta anos na cidade. O benefício foi estendido a famílias com renda entre 4 e 12 salários mínimos, residentes há mais de cinco anos no DF e que não possuem imóvel próprio, financiadas por meio do Programa Minha Casa, Minha Vida, apenas para os servidores do GDF no modelo de produção de unidades de mercado popular. Vieira (2014) observa que o valor das unidades, por si só, se torna um elemento de seletividade, conforme se pode observar no quadro abaixo, referente ao valor das unidades e da parcela de financiamento.

QUADRO 03
PREÇOS DE VENDA DOS IMÓVEIS NO SETOR HABITACIONAL JARDINS MANGUEIRAL, SEGUNDO O CONTRATO DA PPP E DA PRIMEIRA PARCELA FINANCIADA

Tipo	Valor contrato 007/2009	Valor de venda	Valor da primeira parcela do financiamento
Casa 03 quartos	R\$ 120.559,14	R\$ 156.251,27	R\$ 1.210,26
Casa 02 quartos	R\$ 100.830,00	R\$ 130.681,21	R\$ 1.012,21
Apto 02 quartos	R\$ 89.323,83	R\$ 115.768,59	R\$ 896,70

FONTE: Vieira (2014)

O pagamento do contrato ocorre pela exploração econômica do empreendimento, mediante a comercialização das unidades, e a transferência de propriedade das áreas comerciais ao ente privado, além das contraprestações pecuniárias mensais, correspondentes aos serviços de operação e manutenção, que serão variáveis de acordo com o desempenho mensal da SPE.

O quadro abaixo apresenta a repartição de responsabilidades entre o setor público e a SPE Jardins Mangueiral. Trata-se de um modelo híbrido, que alia a promoção tradicional de habitação pelo Estado (Lei de Licitações e Contratos – Lei nº 8.666/96) e as formas tradicionais de incorporação imobiliária promovidas pelo setor privado. Isto é, o poder concedente subsidia a construção, na forma de contraprestação, doação do terreno e oferta de demanda dos beneficiários. Ao setor privado cabe todo o processo de incorporação, da elaboração do projeto à execução de obra. A diferença em relação a um empreendimento privado convencional reside na forma de acesso ao terreno e na previsão de gestão e conservação do empreendimento (atividade remunerada, que será discutida adiante) por um prazo de quinze anos.

QUADRO 04
SÍNTESE DO ESCOPO DA PARCERIA JARDINS MANGUEIRAL

PARCEIRO PÚBLICO	PARCEIRO PRIVADO
Governo do Distrito Federal	Jardins Mangueiral Empr. Imob, S.A.
1) Doação do terreno; 2) Fornecimento da lista de beneficiários; 3) Remuneração ao parceiro privado.	1) Parcelamento do solo; 2) Incorporação; 3) Execução das obras de infraestrutura, urbanização e habitacionais; 4) Comercialização das habitações; 5) Gestão e conservação do empreendimento

FONTE: Adaptado de Viana (2014).

Portanto, o único elemento que difere esse empreendimento de uma produção “tradicional” do setor privado é a responsabilidade pela gestão e conservação,

pelo prazo de quinze anos, o que significa que o particular se responsabiliza pela manutenção do sistema viário, das unidades habitacionais e das áreas verdes²⁵.

A inclusão no contrato dos serviços de gestão e conservação do empreendimento foi o que permitiu seu enquadramento na modalidade de PPP, que, de acordo com a legislação, não admite parcerias com prazo inferior a cinco anos. As obras de infraestrutura e construção das unidades habitacionais foram realizadas no período de agosto de 2009 a dezembro de 2013 – um período de pouco mais de quatro anos, portanto. Assim, foi necessário incluir serviços complementares que seriam de fácil execução pelo poder público.

O caráter exclusivo de produção imobiliária da construção de unidades habitacionais e da estrutura de água, esgoto e energia elétrica que configurou esta parceria foi observado em relatório de inspeção²⁶ da Controladoria Geral do Distrito Federal, que, entre outras irregularidades, observou que:

[...] houve falhas no desenvolvimento da parceria, pois ocorreu a simples retirada de equipamentos públicos do projeto, como uma creche, uma escola, um posto de saúde e um posto policial a serem construídos por parte do Parceiro Privado e disponibilizado à população da localidade (estimada inicialmente em 30.000 habitantes). (DISTRITO FEDERAL, 2017, p. 36).

Autores como Vieira (2014) e Húngaro (2016) sublinham o caráter não universalista dessa política pública. O que se observou, de fato, foi um casamento entre o setor público e o privado na produção de um expressivo número de unidades de mercado popular, valendo-se da lógica de oferta e demanda.

2.2.2 A PROPOSTA PARA A 1ª PPP – HABITACIONAL DE SÃO PAULO: O LOTE 01

A proposta da primeira PPP em Habitação de Interesse Social (HIS) do Brasil nasce como fruto de um processo de reorganização do papel do Estado que, como visto anteriormente, provém da formação de um consenso em torno das vantagens de

²⁵ Por exemplo: limpeza urbana, coleta e destinação final dos resíduos sólidos, manutenção do sistema viário, paisagismo, tratamento das áreas comuns, etc.

²⁶ Relatório de inspeção nº 01/2017 – DINPC/COAPP/COGEI/SUBCI/CGDF. Disponível em: www.cg.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2018/02/33-1.pdf. Acesso em: ago. 2018.

combinar a infraestrutura pública com as qualidades do mercado privado. Faz parte desse processo a reestruturação da própria Secretaria do Estado de Habitação, cujos resultados na provisão de habitação serão discutidos em suas especificidades no capítulo seguinte. Desse modo, cabe neste primeiro momento compreender como se deu a adoção do instrumento no seio da Secretaria de Habitação do Estado, o que faremos por meio da análise dos discursos utilizados e da ideologia contida em sua implementação.

A mudança de paradigma na política de habitação do estado de São Paulo, com o decorrente avanço nas parcerias público-privadas, se desenhou na campanha para o governo estadual em 2010, quando o então candidato a governador Geraldo Alckmin diagnosticava a necessidade de romper com o modelo no qual o poder público é provedor quase exclusivo de moradia para a população de baixo poder aquisitivo. Amparado pelas Leis nº 11.079/2004 e nº 11.686/2004, que regulamentam as PPPs no Brasil e no estado de São Paulo, o modelo

[...] representa uma nova direção da Administração Estadual que consolida projetos de Concessões e Parcerias Público-Privadas em um único Programa, integrando os Programas Estadual de Desestatização (PED) e de Parcerias Público-Privadas (PPP). (SÃO PAULO, 2015, não paginado)

Não obstante, a Secretaria Estadual de Economia e Planejamento apresentou um estudo que simulou os custos de infraestrutura de transporte, educação e habitação nas áreas periféricas *versus* a readequação de habitação nas áreas centrais, já dotadas de infraestrutura. O documento aponta que, para suprir o déficit habitacional do Estado, que no ano de 2008 era de aproximadamente 800 mil moradias, seriam necessários 42 anos, considerando a contratação tradicional e o orçamento destinado à provisão habitacional, da ordem de R\$ 2 bilhões ao ano (SÃO PAULO, 2008).

O estudo demonstra, através de mapas do Plano Integrado de Transportes Urbanos, a dicotomia existente entre a oferta de empregos e habitações, devido ao crescimento demográfico da região metropolitana em relação ao município de São Paulo. Prevendo os gastos para infraestrutura do Estado, e considerando que a valorização imobiliária gerada pela expansão da oferta de serviços públicos acaba por fomentar o crescimento urbano para novas periferias, o estudo

apresenta uma tabela de custos para oferta dos serviços de transporte, educação e habitação.

Como é possível verificar no quadro abaixo, que simulou a provisão de 100 mil moradias em regiões periféricas e no centro, a necessidade de investimento em infraestrutura faz com que o custo de implantação das unidades na periferia seja três vezes superior ao seu equivalente em regiões centrais. De acordo com essa simulação, a diferença no valor investido chegaria a R\$ 7,8 bilhões.

QUADRO 05
PREVISÃO DE INVESTIMENTO PARA PROVISÃO HABITACIONAL EM SÃO PAULO

TOTAL DE INVESTIMENTO PARA 100 MIL FAMÍLIAS EM MILHÕES DE REAIS				
Área	Centro		Periferia	
	Público	Privado	Público	Privado
Transporte	-	-	8.320	-
Educação	86	-	156	-
Habitação (40%) subsidiada	3.000	4.500	2.427	3.640

FONTE: Adaptado de SÃO PAULO (2008).

O mesmo estudo sugere que a diferença de recursos necessários para a construção de novas unidades na periferia, em comparação ao centro, poderia ser disponibilizada “em outros projetos que fomentem a revitalização das áreas centrais, adequando-as para receber uma nova população.” (SÃO PAULO, 2008, não paginado, grifo nosso). Essa diferença possibilitaria até mesmo a concessão de 100% de subsídios em habitação na região central da cidade, comparando com o subsídio de 40% na periferia (SÃO PAULO, 2008).

Diante desse cenário, a Secretaria do Estado de Habitação apresentou ao Conselho Gestor de PPP, no mês de setembro de 2011, uma proposta de Parceria Público-Privada para produção e financiamento de gestão condominial de 50 mil unidades, sendo definidos três focos prioritários: erradicação de moradias em áreas de risco, oferta de unidades habitacionais na área central da cidade de São Paulo e fomento à oferta de habitação sustentável no Litoral paulista. Esta última previsão foi incluída tendo em vista um possível aumento de demanda na região litorânea, decorrente do desenvolvimento esperado com a exploração do pré-sal e também da expansão dos portos de Santos e São Sebastião.

QUADRO 06
PREVISÃO INICIAL DE ATENDIMENTO DA PPP-HABITACIONAL

Áreas de intervenção	Demanda a ser atendida		Plano de Atendimento - Oferta			
	Moradias em áreas de risco	Demanda Pino/pré-sal	Área central MSP	Vetor Baixada	Outras áreas	Total
Região Metropolitana de São Paulo	28.400		10.000		18.400	28.400
Região Metropolitana da Baixada Santista	4.000	10.000		14.000		14.000
Litoral Norte	5.000			5.000		5.000
Vale do Ribeira	600			600		600
Vale do Paraíba	2.000			2.000		2.000
TOTAL	40.000	10.000	10.000	21.600	18.400	50.000

FONTE: Edital de Chamamento Público nº 004/2010

A intenção inicial da proposta de PPP para o centro de São Paulo levou em conta a existência de um estoque imobiliário vacante, cujas possibilidades de reconversão haviam sido levantadas pela CDHU em 2006, para o Programa de Atuação em Cortiços. Assim, a possibilidade aventada permitiria superar o modelo do Estado como único provedor de HIS e, conseqüentemente, reduzir os custos anuais de produção habitacional. Outro ponto levantado na proposta preliminar de PPP foi o reconhecimento da necessidade de um atendimento habitacional em sentido amplo, ou seja, prover habitação com infraestrutura urbana e serviços públicos adequados. Nesse documento o Estado intenciona definir os vetores de intervenção, bem como, realizar o trabalho de pré e pós-ocupação das unidades e introduzir noções de gestão condominial.

A necessidade de criar uma matriz de produção habitacional que articulasse os instrumentos de política pública e a participação do setor privado, como forma de encurtar o lapso temporal entre produção e entrega das unidades, foi aventada considerando fundamental a ampliação do sistema de financiamento habitacional. Embora a legislação estadual permita o atendimento a famílias com até 10 salários mínimos de renda bruta mensal, a proposição inicial tinha foco

exclusivo nas famílias com renda de até 5 salários mínimos, conforme observado do quadro abaixo.

QUADRO 07
PREVISÃO DE ATENDIMENTO POR FAIXA DE RENDA DA PPP-HABITACIONAL

Áreas de Intervenção	Faixas de renda familiar em RMs/Distribuição				Total
	De 1 a 2 40%	+2 a 3 30%	+3 a 4 20%	+4 a 5 10%	
Região Metropolitana de São Paulo	11.360	8.520	5.680	2.840	28.400
Região Metropolitana da Baixada Santista	5.600	4.200	2.800	1.400	14.000
Litoral Norte	2.000	1.500	1.000	500	5.000
Vale do Ribeira	240	180	120	60	600
Vale do Paraíba	800	600	400	200	2.000
TOTAL	20.000	15.000	10.000	5.000	50.000

FONTE: Edital de Chamamento Público nº 004/2010.

Em palestra no ano de 2016²⁷, o então secretário executivo da PPP-Habitacional da Casa Paulista, João Octaviano Machado Neto, demonstrou o interesse de ampliar o público-alvo do empreendimento, incluindo famílias de faixas de renda superiores, com capacidade de assumir um financiamento habitacional, e rompendo com a lógica de provisão da CDHU, assentada nos segmentos de menor renda:

Agora eu tenho um outro segmento que tem capacidade de pagamento, eu preciso capturar esse segmento para dentro da minha política pública, se vocês pegarem a legislação pública estadual, ela fala do apoio às famílias que vão de um salário mínimo a dez, obviamente é preciso ter um tratamento diferenciado, eu não posso tratar com um mesmo viés de subsídio a família de um salário mínimo, e a família de dez salários mínimos, mas eu preciso ter dentro da política pública espaço pra ambos, então quando o modelo foi desenhado esse modelo da Casa Paulista pensado no modelo da PPP, parceria público privado, ela foi pensada nessa direção.(MACHADO NETO, 2016).

Desse modo, se desenhou um modelo de oferta pautado na criação de um “mercado de HIS”, que seria desencadeado com a elaboração de uma política capaz de “eliminar a distância entre a capacidade de pagamento da população de baixa renda e o preço de oferta do mercado imobiliário” (SÃO PAULO, 2012),

²⁷ Palestra realizada pelo Programa Saber Bem – CDHU, em 08 de junho de 2016.

baseada na concessão de subsídios pelo Estado e na capacidade de captação de recursos do setor privado. Além disso, estimava-se que no modelo pretendido o valor de produção das unidades habitacionais – incluindo custos de terreno, obras, legalização – poderia ser reduzido, dada a escala de contratação e a eliminação de despesas de corretagem e publicidade, uma vez que a demanda é proveniente do Estado.

Estabelecidos os critérios e as expectativas do Estado em relação ao projeto, foi lançado em abril de 2012 o Chamamento Público nº 004/2012, cujo escopo eram as 10 mil unidades habitacionais previstas para o Centro de São Paulo²⁸. Além da oferta de moradias, o documento previa medidas de qualificação dos espaços públicos, equipamentos sociais e otimização da oferta de transporte público na região, sendo definidos seis setores de intervenção, agrupados de acordo com sua característica urbana.

Estabeleceu-se que cada interessado poderia apresentar proposta para um ou mais setores de intervenção, devendo contemplar:

- Plano urbanístico conjunto da intervenção;
- Identificação e detalhamento dos produtos (unidades habitacionais, serviços, comércio, equipamentos públicos, etc.);
- Análise dos investimentos;
- Análise dos serviços a serem prestados;
- Análise e projeção das receitas;
- Estimativas de custos e despesas;
- Estimativas do fluxo de contraprestações e dos impactos orçamentários e financeiros do projeto na modalidade de PPP;
- Proposta das condições de equalização para cálculo dos subsídios;
- Análise de viabilidade econômico financeira;
- Modelagem jurídico-institucional; avaliação de impacto de risco. (SÃO PAULO, 2012).

Além do conteúdo exigido no chamamento da Manifestação de Interesse Privado (MIP), observamos neste estudo a inserção de um público com faixa de renda superior a 5 salários mínimos.

²⁸ Por área central foram considerados os distritos Sé e República e seu entorno, Santa Cecília, Bom Retiro, Pari, Brás, Belém, Mooca, Cambuci, Liberdade, Bela Vista e Consolação.

QUADRO 08
PREVISÃO SOBRE DISTRIBUIÇÃO DAS UNIDADES POR FAIXA DE RENDA

FAIXAS DE RENDA EM R\$	DISTRIBUIÇÃO DAS UNIDADES	% MÁXIMO DE COMP. DE RENDA	VALOR DA PRESTAÇÃO RESULTANTE R\$
RF1 – 622,00 até 1.244,00	25%	20%	124,40 a 248,80
RF2 – 1.244,00 até 1.866,00	25%	22%	273,68 a 410,52
RF3 – 1.866,00 até 2.488,00	20%	25%	466,53 a 622,00
RF4 – 2.488,00 até 3.110,00	20%	27%	671,76 a 839,70
RF5 – 3.110,00 até 6.220,00	10%	FGTS	Regras FGTS

FONTE: O autor, com dados do edital de Chamamento Público nº 004/2012 (2019).

Entendemos que a opção por priorizar as ações na região central em detrimento das outras 40 mil unidades, destinadas a áreas de risco e ao Litoral, surge primariamente para justificar a adoção desse instrumento de contratação e divulgá-lo como oportunidade de transformação, em sentido amplo, do território.

2.2.2.1 MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE PRIVADO – MIP

O Edital de Chamamento atraiu o interesse de 32 empresas do ramo de engenharia e planejamento urbano. Entre elas, companhias de destaque no cenário nacional, como a Brookfield Empreendimentos Econômicos S.A.; a Concremat Engenharia e Tecnologia e a Bairro Novo Empreendimentos Imobiliários (braço comercial do Grupo Odebrecht, e empresa vencedora da PPP Habitacional de Brasília). Contudo, apenas cinco propostas foram apresentadas ao Estado:

- (i) Bairro Novo Empreendimentos Imobiliários S.A.: proposta de empreendimento para o Setor F;
- (ii) Consórcio Brookfield – Concremat: proposta de empreendimento para o Setor C;
- (iii) CITTAD Empreendimentos Ltda.: proposta de empreendimento para o Setor C;
- (iv) Consórcio Reviva (Grupo Montagens e Projetos Especiais –MPE e Impacto Gouvêa Construtora e Incorporadora Ltda.): proposta de empreendimento para o Setor A;

- (v) Instituto de Urbanismo e de Estudos para a Metrópole (Urbem): proposta de empreendimento para todos os setores de intervenção.

O resultado do chamamento público se deu pela seleção de alguns estudos que foram remunerados de acordo com o grau de aproveitamento, sendo sua composição formada pelas propostas: 58% do instituto URBEM, 6% do consórcio Bairro Novo Empreendimentos Imobiliários/ Arquiteto Pedro Taddei e Associados Ltda. e 6% para o Consórcio Reviva.

2.2.2.2 O MODELO DE CIDADE PRETENDIDO

A modelagem urbanística e o modelo de negócios adotado ficaram sob a responsabilidade do Instituto de Urbanismo e Estudos para a Metrópole (Urbem). Dentre as diretrizes gerais de ocupação do espaço urbano, observamos a utilização da quadra aberta, mistura de usos, térreo com fachada ativa, incentivo ao fomento de empreendimentos de renda mista, opção em concentrar intervenções em torno de estações de trem e metrô, etc. A opção pelo uso da fachada ativa, com algum uso comercial ou de indústria leve no térreo, indica a preocupação com a viabilidade econômica do empreendimento, cujo valor total chega a R\$ 4,6 bilhões, sendo R\$ 2,6 bilhões da iniciativa privada, R\$ 1,6 bilhão do governo do Estado e R\$ 404 milhões da prefeitura de São Paulo (DIAS, 2013). A modelagem previu taxa interna de retorno entre 8% e 10% e concessão de 20 anos.

O projeto apresentado pelo Urbem se estrutura a partir da ideia de requalificação urbana e “revitalização” do Centro. Desse modo, a proposta aposta na ocupação mista, com unidades habitacionais dotadas de área comercial, como vetor de transformação territorial. Essa dimensão de transformação urbana apresentada pelo Urbem passou a ser adotada como premissa desse projeto de PPP.

Segundo a proposta, as diretrizes urbanísticas e arquitetônicas previstas no edital e na minuta de contrato da PPP objetivaram assegurar a diversidade arquitetônica e a unidade urbana, evitar a formação de enclaves sociais (guetos), melhorar o espaço público e promover melhor aproveitamento de infraestruturas de

mobilidade (estações do metrô, da CPTM e dos terminais de ônibus), dentre outros aspectos.

Os atributos morfológicos dos conjuntos edificados dos futuros empreendimentos, tais como alinhamentos, gabaritos, volumetrias e geometrias, deverão estabelecer entre si e com os vizinhos existentes uma relação de continuidade e equivalência, a fim de conferir unidade urbana às áreas de intervenção. Do ponto de vista arquitetônico, os edifícios deverão apresentar diversidade, nas suas partes que estabelecerão relação direta com a vizinhança, como térreos e fachadas. Num mesmo conjunto, em cada edifício, deverá ser buscada solução arquitetônica capaz de lhe conferir uma identidade, respeitando-se, no entanto, o princípio da equivalência: mesma importância, mesmo valor. Nesse sentido, os projetos das intervenções deverão buscar, além do tratamento diversificado de térreos e fachadas, variações na altura e alinhamento dos edifícios capazes de estabelecer ritmos e modulações que contribuam para criar as identidades desejadas, assim como qualificar os espaços livres do lote. A fim de viabilizar maior economicidade, velocidade e qualidade na construção dos edifícios e facilidade na sua operação e manutenção, serão admitidas soluções padronizadas e industrializadas para as partes que não estabelecerão relação direta com a vizinhança, como térreos e fachadas. (SÃO PAULO, 2014)

O Chamamento Público nº 004/2012 especifica:

[...] viabilizar a oferta de unidades habitacionais de interesse social na área central da cidade de São Paulo, tendo como pressuposto o grande número de imóveis subutilizados nessa região. O atendimento a esse objetivo será contemplado mediante adoção de uma estratégia de localização de oportunidades para intervenção de uma parceria público-privada, voltada à requalificação da área a partir da oferta de habitação, além de incrementos à qualificação dos espaços públicos, dos equipamentos sociais e da otimização da oferta de transporte coletivo (SÃO PAULO, 2014)

Nos termos propostos, observamos que a provisão habitacional se mostrava, quase de maneira inédita, imbricada com a produção da cidade, pensando-se não apenas na construção de novas unidades, mas de um projeto de espaços públicos associados a comércio e lazer:

Melhoria do espaço público: as intervenções (...) deverão contribuir para a melhoria das áreas de sua implantação com a construção e/ou requalificação de componentes do sistema de espaços de uso público e de lazer da vizinhança – calçadas, travessas, praças, jardins, etc. – a fim de transformar áreas degradadas e desvalorizadas em áreas de melhor desempenho urbano. Cidade de uso misto: as intervenções deverão promover a coexistência de distintos segmentos sociais como forma eficaz de garantir a sustentação da qualidade dos condomínios de habitação social. Para tanto, os empreendimentos deverão associar diversos usos, combinando o residencial com usos não residenciais. (SÃO PAULO, 2014)

Assim, notamos que a proposta se assenta não apenas na produção de novas unidades habitacionais para suprir um déficit numérico, mas se coloca como

suporte para um amplo processo de requalificação urbana, sustentado em uma estratégia segundo a qual “a partir do aumento da oferta de habitações busca-se a ‘requalificação urbana’ de espaços considerados como degradados e depreciados” (PETRELLA, 2017, p. 38). Notamos que essa narrativa se sobrepõe a outras tentativas de requalificação (e disputa) do mesmo espaço, conforme observado por Kara-José (2007) à época da aposta nas práticas rodoviaristas, nos anos 1970, e das políticas culturais, a partir dos anos 1980.

FIGURA 11
PROPOSTA URBANÍSTICA – URBEM

FONTE: São Paulo (2013).

FIGURA 12
MAPA DE LOCALIZAÇÃO DOS SETORES DESTINADOS À INTERVENÇÃO

FONTE: Edital de licitação – Concorrência Internacional n° 001/2014.

Considerada como uma inovação na produção habitacional ofertada pelo Estado, a destinação de espaço para usos comerciais no térreo dos empreendimentos vai ao encontro das expectativas de uso e ocupação do solo previstas no Plano Diretor Municipal de 2014. O contrato prevê que “as intervenções deverão programar nos térreos dos edifícios, junto ao alinhamento da rua, construções para usos não residenciais, tais como equipamentos públicos, comércio, serviços e indústria leve” (SÃO PAULO, 2014).

As áreas indicadas para receber intervenções se situam principalmente ao longo das linhas de trem e metrô do município de São Paulo, sendo um dos objetivos do projeto transpor as barreiras urbanas ocasionadas pela implantação de infraestrutura, como as linhas de trem e metrô, e, além disso, introduzir um conceito de provisão habitacional vinculada à produção do espaço urbano. (URBEM, 2015).

A proposta previa ainda a integração de públicos com renda e perfis diferentes. Para isso, propunha-se associar unidades de Habitação de Interesse Social (HIS) e unidades de Habitação de Mercado Popular (HMP) no mesmo empreendimento, sob a justificativa de reduzir a desigualdade social comum às cidades brasileiras, viabilizar economicamente o empreendimento e atender diferentes perfis de demanda. Não obstante, foi previsto que a produção das unidades de HMP pudesse ser de livre iniciativa do mercado, isto é, de concepção, execução e comercialização realizada pelo vencedor da licitação, desde que dentro da área definida em contrato. Quanto à distribuição das unidades, se previu:

Como HIS, serão produzidos, no mínimo, 3 tipos de apartamento, variando quanto ao tamanho, a serem oferecidos a todas as faixas de renda de RF1 a RF4, conforme definidas neste Edital, atendendo aos diferentes tamanhos de família. Como diretriz deverão ser adotados os seguintes tamanhos de referência para as moradias, observando-se o disposto no Decreto Municipal nº 44.667, de 26 de abril de 2004, em especial no parágrafo único do Artigo 32: a) H1: 1 dormitório, com no mínimo 33 m² de área útil; b) H2: 2 dormitórios, com no mínimo 43 m² de área útil; c) H3: 3 dormitórios, com no mínimo 50 m² de área útil. (SÃO PAULO, 2014).

2.2.2.3 DEFINIÇÃO DO PÚBLICO ALVO

A distribuição das faixas de renda propostas para o programa evidencia a aposta na aquisição do imóvel via financiamento imobiliário sem, contudo, considerar a faixa de renda inferior a 1 salário mínimo paulista²⁹. Os dados sobre o déficit habitacional da Fundação João Pinheiro (2015) revelam que em 507.779 domicílios na região metropolitana, correspondendo a 7,7% do total. 78% do déficit habitacional era composto por famílias com renda mensal de até 03 salários mínimos, compreendendo aquelas que não possuem renda; 13,4% por famílias com renda mensal de 3 a 5 salários mínimos; e 7,4% por famílias com renda mensal de 5 a 10 salários mínimos.

Ainda assim, o desenho inicial dessa PPP destina apenas 30% das unidades para a camada da população que responde por 78% do déficit habitacional, ou seja, aquela nas faixas de renda de R\$ 810 a R\$ 1.600 (RF1) e de R\$ 1.600 a R\$ 2.430 (RF2). Conforme mostra a tabela abaixo, o descompasso dos objetivos de atendimento ao déficit aumenta quando observamos que cerca de 40% das unidades são destinadas à Habitação de Mercado Popular, ou seja, aquela voltada para famílias com alguma capacidade de contrair financiamento habitacional.

QUADRO 09
DISTRIBUIÇÃO DAS UNIDADES POR LOTE E FAIXA DE RENDA – EDITAL DE LICITAÇÃO – 2014

FAIXA DE RENDA	VALOR CONSIDERADO POR FAIXA DE RENDA	LOTE 1 3.683	LOTE 2 3.393	LOTE 3 4.054	LOTE 4 2.994	TOTAL 14.124
HIS		2.260	2.059	2.585	2.096	9.000
RF1	R\$ 810,00 a R\$ 1.600,00	559	509	683	512	2.263
RF2	R\$ 1.600,01 a R\$ 2.430,00	547	499	707	567	2.320
RF3	R\$ 2.430,01 a R\$ 3.240,00	576	525	598	511	2.210
RF4	R\$ 3.240,01 a R\$ 4.344,00	578	526	597	506	2.207
HMP	R\$ 4.344,01 a R\$ 8.100,00	1.423	1.334	1.469	898	5.125

FONTE: O autor - adaptado da apresentação da proposta Casa Paulista (2019)

Palladini (2018) observa que houve uma significativa mudança na composição das faixas de renda entre as etapas de chamamento do MIP até o lançamento do edital

²⁹ Criado em 2007 por meio da Lei nº 12.640/2007, o Piso Salarial Regional do Estado de São Paulo (salário mínimo paulista) equivale a 1,15 vezes o salário mínimo nacional.

de licitação. O quadro abaixo permite compreender como a alteração dos percentuais de atendimento favoreceu a inserção de um maior número de unidades habitacionais para as faixas de renda mais alta ao longo da implementação da parceria.

QUADRO 10
ALTERAÇÕES NA DISTRIBUIÇÃO DE UNIDADES POR FAIXA DE RENDA

FAIXA DE RENDA	% PRETENDIDO PELA SECRETARIA DE HABITAÇÃO	% PROPOSTO NA MIP	% PROPOSTO NA LICITAÇÃO 2014
HIS	90%	61%	64%
RF1	25%	16%	16%
RF2	25%	16%	16%
RF3	20%	15%	16%
RF4	20%	15%	16%
HMP	10%	39%	36%

FONTE: O autor, com dados apresentados por Palladini (2018).

2.3 PPP LOTE 02

Também conhecido como a PPP dos trens urbanos, o Lote 02 tem por objetivo concentrar as intervenções em torno das estações de metrô e trens da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM) e introduzir a possibilidade de aproveitamento do espaço aéreo das estações já existentes, com o propósito de construir habitações e fomentar a transformação urbana. A estratégia adotada foi identificar terrenos públicos (principalmente de propriedade do Metrô e da CPTM) que permitissem a concretização das diretrizes da PPP e que estivessem concentrados no eixo da Radial Leste, no perímetro entre o Parque Dom Pedro e a Estação Belém, entre a Avenida Celso Garcia e a Rua da Mooca.

Diante da possibilidade de utilização do espaço aéreo das estações, prevista na Lei de Zoneamento de São Paulo (Lei nº 16.402/16, art. 90) e no Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001), o novo arranjo urbanístico prevê a implantação 7 mil unidades habitacionais, das quais 4.900 da categoria HIS e 2.100 HMP. Assim como previsto no Lote 01, o modelo prioriza famílias que tenham pelo menos um membro que trabalhe no centro, e destina 70% das unidades para famílias com renda bruta mensal de até R\$ 4.525,00. Também prevê a oferta de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos nessas áreas. A previsão de entrega das

unidades é de até seis anos após a contratação da concessionária, sendo 10% em até dois anos.

FIGURA 13
MAPA DE LOCALIZAÇÃO DOS SETORES DESTINADOS À INTERVENÇÃO NO LOTE 02

FONTE: Costa (2017)

O projeto foi inspirado na operação urbana *Paris Rive Gauche*, em que parte da intervenção urbana se concentrou na criação de uma laje com 26 hectares sobre as linhas férreas próximas à *Gare de Paris-Autierlitz*. O projeto criou locais de trabalho, habitação, centros de educação, tendo como edifício ícone a Biblioteca Nacional da França, e recuperou uma área de 126 hectares, conectando o tecido urbano da cidade através de um projeto que contou com forte participação popular durante a sua elaboração e implementação.

Dado a excepcionalidade da proposta, o financiamento do projeto foi objeto de ampla discussão entre a Casa Paulista e a Caixa Econômica Federal (MACHADO NETO, 2016). Essa preocupação decorre do fato de que não será gerado um título de propriedade para as construções localizadas sobre as linhas de trem e metrô, conforme regra geral da fração ideal. A singularidade da proposta exigiu esforços extras para viabilização do financiamento das unidades, que se resolveu através da cessão real do direito de uso em caráter perpétuo, previsto na legislação brasileira, e atualmente caracterizado como:

O direito real autônomo, temporário ou perpétuo, de fazer e manter construção ou plantação sobre ou sob terreno alheio; é a propriedade

(separada do solo) dessa construção ou plantação, bem como é a propriedade decorrente da aquisição feita ao dono do solo de construção ou plantação nele já existente. (LIRA, 1997, p.07)

A possibilidade de uso do espaço aéreo sobre a superfície de terrenos públicos, apesar de regulada pelo Estatuto das Cidades e prevista no Código Civil de 2002, não é um direito novo. O mesmo está previsto no Decreto-lei nº 271, de 1967, do qual destacamos o caput do art. 7º, que o orienta “para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, ou outra utilização de interesse social”. Apesar do rigor legal que respalda esse tipo de uso, e da integração da linha férrea ao tecido urbano, observamos a insistência na propriedade privada como único modelo de provisão habitacional.

Dentre os distritos localizados na área central, quatro possuem mais de 70% dos postos de trabalho com remuneração inferior a três salários mínimos: Pari (83,3%), Brás (81,6), Bom Retiro (78,6%) e República (74,1%) (GATTI, 2015). Portanto, a opção pela locação social atenderia a demanda social existente no território, possibilitando a permanência dessa população nas áreas centrais e garantindo que parte do estoque imobiliário em uma região com tendência a valorização não entrasse no mercado habitacional.

2.4 PPP – FAZENDA ALBOR – “NOVA CIDADE”

A proposta de PPP da Fazenda Albor representa um ponto de ruptura na lógica que vinha sendo implementada pelas propostas de licitação para os Lotes 01 e 02, ou seja, a lógica de intervenção no tecido urbano existente. Neste caso, a proposta de expansão urbana compreende a construção de um grande empreendimento imobiliário com uso misto entre habitação e logística, nos moldes da PPP Jardins Mangueiral, em Brasília.

Localizada numa das “esquinas mais valorizadas”³⁰ da Região Metropolitana de São Paulo, a gleba de propriedade da CDHU compreende uma área de 2,8 ha, que

³⁰ Termo utilizado durante a audiência pública de apresentação do projeto pelo secretário de Habitação, Rodrigo Garcia, para evidenciar a importância da localização do terreno em relação à RMSP e sua potencialidade sob o ponto de vista logístico em relação ao acesso direto à Rodovia Presidente Dutra, que liga as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, além da proximidade de acesso ao Rodoanel, trecho leste. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=zt4IH-d3IgM>. Acesso em: 04 jul. 2018.

se estende por três municípios: Arujá, Itaquaquecetuba e Guarulhos. O projeto prevê a implantação de 13.100 unidades habitacionais, sendo 10.480 HIS (Habitações de Interesse Social) e 2.620 HMP (Habitação de Mercado Popular), com estimativa de receber 39.000 habitantes. Ao concessionário foi facultado modelar a oferta de maior quantidade de HMP, até o limite total de 4.000 UHs, desde que essa oferta se reflita na redução da contraprestação.

FIGURA 14
ÁREA DA FAZENDA ALBOR

FONTE: Costa (2017).

Há ainda previsão para a construção de equipamentos, como 12 escolas infantis/creche; 3 escolas de ensino fundamental; 2 escolas de ensino médio; 4 unidades básicas de saúde; 4 centros de referência em assistência social (CRAS) e 3 centros comunitários.

A área pertence à CDHU desde 1994 e fora utilizada para provisão de 391 moradias populares no empreendimento denominado Arujá C1. De acordo com o Município de Arujá³¹, havia ainda previsão de outras duas etapas de obra (C2 e C3), que

³¹ Informação disponível em: <https://www.prefeituradearuja.sp.gov.br/notice.php?Id=2325>. Acesso em: ago. 2018

totalizariam 2,5 mil unidades – ou seja, aproximadamente 20% das unidades propostas pela PPP se viabilizariam pelo modelo tradicional de contratação pela CDHU.

O edital, na modalidade de concorrência internacional, foi lançado em março de 2017. O investimento previsto da iniciativa privada é de R\$ 2,1 bilhões e a contrapartida do Estado, no valor de R\$ 884,8 milhões. Assim como no Lote 01, a contratação se dará por meio de uma Sociedade de Propósito Específico. Segundo o Edital nº 001/2014, a parceria prevê a exploração pelo parceiro privado dos seguintes serviços e atividades:

(i) realização de projetos e obras concernentes com a oferta de moradias de interesse social, mediante nova implantação; (ii) realização de projeto e implantação de infraestrutura e de equipamentos sociais e de serviços; (iii) provimento de financiamento habitacional nas condições da HIS; (iv) gestão da carteira de mutuários; (v) execução de trabalho social de pré e pós-ocupação; (vi) capacitação para gestão condominial e demais serviços de apoio ao adequado provimento da função moradia. (SÃO PAULO, 2017).

Uma das particularidades do projeto está relacionada ao alto valor das receitas acessórias previstas na proposta. Enquanto no centro o valor da contraprestação anual é de R\$ 80 milhões, nesta proposta o valor é de R\$ 40 milhões. Essa diferença decorre da área de exploração permitida em cada região: no Centro (Lote 01), são aproximadamente 5.000 m² de lojas, comércio e serviços, ao passo que na PPP Fazenda Albor estão previstos cerca de 400.000 m² de área útil destinada à exploração comercial, cuja propriedade ficará para o parceiro privado vencedor da licitação.

A contraprestação anual engloba o pagamento dos serviços de apoio ao condomínio e manutenção predial, além do subsídio habitacional, seguindo a lógica de complementação da capacidade de financiamento que as famílias atendidas pelo programa conseguirem junto ao SFH. As referências de renda seguem a modelagem inicial da PPP – Lote 01, com 70% das unidades destinadas à HIS e 30% para aquelas de HMP. A distribuição por faixa de renda pode ser observada no quadro abaixo:

QUADRO 11

DISTRIBUIÇÃO DE UNIDADES POR FAIXA DE RENDA – PPP – ALBOR

FAIXA DE RENDA	TOTAL	%	% DE RENDA	PRESTAÇÃO MENSAL	VALOR FINANCIADO SFH
HIS	9.170	70%			
RF1	2.292	18%	15%	R\$ 228,83	R\$ 26.047,37
RF2	2.293	18%	20%	R\$ 508,50	R\$ 57.883,04
RF3	2.292	18%	25%	R\$ 889,88	R\$ 101.295,32
RF4	2.293	18%	30%	R\$ 1.372,95	R\$ 156.284,21
HMP	3.930	30%			
HMP1	1.965	15%	30%	R\$ 1.830,60	R\$ 208.378,94
HMP2	1.965	15%	30%	R\$ 2.596,35	R\$ 295.203,50
TOTAL	13.100	100%			

FONTE: Adaptado de apresentação da Casa Paulista (2018)

O aspecto arquitetônico pretendido³² se assemelha aos padrões de projeto do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e de mercado popular, com edifícios de até cinco pavimentos. A área interna das unidades varia de acordo com a faixa de renda. Assim, as tipologias para as RF1, RF2, RF3 e RF variam de 40 a 45m², enquanto as de RF5 e RF6 apresentam área interna de 50 m².

Não obstante, foi proposta a utilização de tipologias distintas no empreendimento com vistas a criar diversidade arquitetônica e evitar a ideia de condomínio fechado para a cidade, conforme observado na imagem acima. São tipologias pretendidas nas diretrizes de intervenção:

- ✓ Habitacional tipologia 1: edifícios de 5 andares sem elevadores. (Térreo + 4 andares);
- ✓ Habitacional tipologia 2: edifícios de 10/15 andares com elevadores (térreo + 9/14 andares;)
- ✓ Uso misto tipologia 3: uso misto nas edificações;
- ✓ Comércio/ serviços;
- ✓ Uso institucional;
- ✓ Indústria leve/ atividade econômica.

³² Apresentado durante audiência pública em 19 de maio de 2016.

FIGURA 15
PERSPECTIVA ILUSTRATIVA DOS EMPREENDIMENTOS DESEJADOS NA PPP – ALBOR

Fonte: Costa (2017).

FIGURA 16
DIAGRAMA DE IMPLANTAÇÃO DAS UNIDADES DA PPP – ALBOR

Fonte: Anexo II do Edital 001/2015 – Diretrizes para as intervenções urbanas

Ao contrário da PPP Lote-01, a proposta para a Fazenda Albor demanda não apenas a construção de novas unidades habitacionais, sendo previstos para o primeiro ano de obras a execução de todo o projeto urbano, parcelamento do solo, criação de sistema viário, redes de água, esgoto, drenagem urbana, projeto elétrico, etc. Por sua vez, as obras das unidades habitacionais ocorreriam durante os quatro anos subsequentes, seguindo previsão de entrega das unidades seguindo a proporção das faixas de renda.

No dia 19 de maio de 2016, foi realizada uma audiência pública sobre a PPP Fazenda Albor, com a participação do secretário de Habitação do Estado, Rodrigo Garcia; dos prefeitos de Itaquaquecetuba, Mamoru Nakashima, e de Arujá, Abel Larini; do secretário de Habitação de Guarulhos, Orlando Fantazzini; de

responsáveis pelo projeto na secretaria e na CDHU, além de integrantes de movimentos sociais de moradia e representantes das construtoras interessadas.

No total, 11 empresas inscreveram propostas e oito foram habilitadas, sendo que dois consórcios tiveram seus estudos e projetos aprovados: MRV Engenharia e Participações S.A. e o consórcio Andrade Gutierrez e Construtoras Tenda e Alphaville Urbanismo S.A. No entanto, a concorrência pública lançada em outubro de 2017 não recebeu nenhuma proposta. A Secretaria da Habitação optou, então, por reestruturar a proposta e elaborar novo edital, sem previsão de lançamento até a data de finalização desta dissertação.

2.5 PPP TIQUATIRA

A proposta para a realização da PPP – Tiquatira, localizada no bairro da Penha, região Leste de São Paulo, foi apresentada em março de 2016 pelo então secretário de Habitação, Rodrigo Garcia, ao Grupo Técnico de Habitação Popular do Sinduscon-SP. Descrita como um plano de reurbanização da favela Tiquatira, a proposta considerou viabilizar *mix* de 2.032 unidades habitacionais, distribuídas em HIS (70%) e HMP (30%), conforme detalhado no quadro abaixo:

QUADRO 12
PPP – TIQUATIRA – DISTRIBUIÇÃO DE UNIDADES POR FAIXA DE RENDA

FAIXA DE RENDA	TOTAL	%	FAIXA SALARIAL		CAPACIDADE DE PAGAMENTO
HIS	1.424	70%	Piso	Teto	
RF1	356	18%	R\$ 905	R\$ 1.810	R\$ 23.179
RF2	356	18%	R\$ 1.810	R\$ 2.715	R\$ 51.509
RF3	356	18%	R\$ 2.715	R\$ 3.620	R\$ 90.140
RF4	356	18%	R\$ 3.620	R\$ 4.525	R\$ 139.073
HMP	608	30%			
HMP1	304	15%	R\$ 4.525	R\$ 6.335	R\$ 185.431
HMP2	304	15%	R\$ 6.335	R\$ 9.050	R\$ 262.693
TOTAL	2.032	100%			

FONTE: Adaptado de apresentação da Casa Paulista (2019).

O projeto foi concebido sob a ótica de desenvolvimento imobiliário nos padrões do *Real Estate* norte-americano, que requer conhecimento das especificidades do

local de intervenção e a promoção de melhor uso do solo do ponto de vista da rentabilidade. O projeto prevê a construção de um shopping center, quatro torres de escritórios e uma praça elevada, que se integrariam à estação Tiquatira da Linha 2-Verde do metrô (prevista no plano de expansão da rede metroviária). O terreno localiza-se próximo a um Centro Educacional Unificado (CEU) e a uma Escola Técnica Estadual (ETEC).

Dividida em quatro fases, a parceria tem como prioridade a construção dos empreendimentos de HIS. Em seguida, a construção de unidades HMP e na terceira e quarta fases, a construção de projetos comerciais, seguindo, mais uma vez, a lógica de incorporação de usos comerciais para viabilizar o empreendimento. A área de intervenção havia sido incluída no perímetro da operação urbana Tiquatira em 2002, no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, mas não progrediu para lei específica. Posteriormente teve área ampliada e transformada na Operação Urbana Amador Bueno, que, todavia, não teve continuidade.

A intervenção foi idealizada para ocupar um terreno de propriedade da CDHU. Contudo, para sua efetivação está prevista a retirada de uma ocupação irregular, onde vivem cerca de 1.200 famílias. Por se tratar de um terreno que fora ocupado em outras ocasiões, a CDHU, em nome da Secretaria da Habitação, informou que as unidades estariam destinadas a famílias que faziam parte da primeira ocupação do terreno. Quanto às famílias que serão removidas para a implementação do empreendimento, a Companhia informou que “por se tratar de uma reinvasão, não há cadastramento previsto para as famílias da atual ocupação. Essas famílias poderão se inscrever no projeto de PPP por meio do site da Secretaria de Estado da Habitação”³³.

³³ <https://m.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/03/1747999-ocupacao-em-terreno-do-governo-de-sao-paulo-vai-passar-por-reintegracao.shtml>

FIGURA 17
PROPOSTA PARA PPP – TIQUATIRA (ANTES E DEPOIS)

FONTE: Costa (2017).

A PPP, cuja licitação não foi lançada, se viabilizaria por meio de um Projeto de Intervenção Urbana (PIU) instituído pelo Decreto nº 56.901, de 29 de março de 2016. Esse instrumento está previsto no Plano Diretor Estratégico de 2014 e tem por finalidade:

Sistematizar e criar mecanismos urbanísticos que melhor aproveitem a terra e a infraestrutura urbana, aumentando as densidades demográficas e construtivas além de permitir o desenvolvimento de novas atividades econômicas, criação de empregos, produção de habitação de interesse social e equipamentos públicos para a população. (SÃO PAULO, 2016, não paginado).

O enquadramento do projeto vai ao encontro da proposta estabelecida pelo PIU de reunir e articular os estudos técnicos necessários para promover o ordenamento e a reestruturação urbana em áreas subutilizadas e com potencial de transformação. A localização do terreno, lindeiro à futura estação de metrô e da Marginal Tietê, confere a possibilidade de aplicação do instrumento por sua

inserção na Rede de Estruturação e Transformação Urbana, definida pelo Decreto Municipal nº 56.901/2016 pelos seguintes elementos estruturadores do território:

- I - Macroárea de Estruturação Metropolitana;
- II - Rede estrutural de transporte coletivo, definidora dos eixos de estruturação da transformação urbana;
- III - Rede hídrica e ambiental;
- IV - Rede de estruturação local. (SÃO PAULO, 2016)

O PIU pode ser realizado pelo município por meio de um Chamamento Público ou por meio de uma Manifestação de Interesse Privado, que, após a definição do perímetro e elaboração de um projeto urbano de intervenção é levado à consulta pública e submetido à participação popular (FERREIRA, 2015). Se aprovado, o plano se viabiliza por meio de lei ou decreto, conforme a especificidade da proposta. Por se tratar de um instrumento de política urbana, ainda de acordo com Ferreira (2015), o decreto que regulamenta o PIU autoriza a SP-Urbanismo a operacionalizar o plano e a transferir terrenos próprios ou aqueles resultantes de desapropriação.

O decreto prevê que áreas subutilizadas ou degradadas sejam alvos prioritários de intervenção, o que viabilizaria a operacionalização do empreendimento, pois espera-se que o preço da terra seja inferior em função da degradação.

Ferreira (2015) entende o instrumento como “especialmente interessante para intervir em áreas centrais com ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social já demarcadas, pois a obrigatoriedade de produzir habitações sociais continuará a valer no projeto proposto”.

Além das responsabilidades previstas no Artigo 2º do Decreto que instituiu o PIU, o governo estadual se responsabilizou pela oferta do terreno público, pela desapropriação, destinação de usos e projeto urbano com vistas a criar diversidade social e a esperada vitalidade urbana. Este processo requer então um novo desenho institucional de uma parceria Estado-Município-Privado.

A disponibilização do terreno pelo ente público destrava o principal problema destacado por Ferreira (2015), que é a aquisição da terra urbana para a renovação das áreas. Nesse sentido, o PIU “pressupõe, como se vê, um Estado capaz de

investir inicialmente na compra de terras, e um mercado que já entra na concorrência sabendo exatamente o que vai fazer e quanto vai ganhar” (FERREIRA, 2015, não paginado). Por outro lado, o autor argumenta:

No Brasil, tal equação é praticamente impossível. Pela lógica mesma com que se estruturou nosso Estado e nossa sociedade, em um sistema patrimonialista liderado pelas forças do mercado que, como mostrou Villaça em seu clássico livro ("O espaço Intraurbano no Brasil"), comandam o crescimento urbano segundo seus interesses, e não propriamente o "interesse público". Aqui, a terra é o "nó" da questão, como aponta Ermínia Maricato, e o Estado fica invariavelmente a reboque do mercado, tendo que correr atrás para obter terras, pagas a preço de ouro. (FERREIRA, 2015, não paginado).

Por fim, a proximidade do metrô serviria como o grande atrativo para as empresas privadas. A valorização imobiliária que o modal de transporte aportaria ao empreendimento é ressaltada nas palavras do secretário Rodrigo Garcia, segundo o qual "a PPP do Tiquatira só para de pé com a linha do metrô. Estamos com a ideia mais ou menos formatada, com um pré-projeto já feito, mas temos que aguardar a extensão da linha 2 para pensar em licitar".

2.6 PPP CAMPINAS

A proposta de PPP para o município de Campinas foi anunciada em novembro de 2015, pelo secretário de Habitação Rodrigo Garcia, durante palestra no evento "Política Olho no Olho", da Regional Campinas do Sindicato da Habitação do Estado de São Paulo (Secovi-SP). Naquela ocasião, Município e Estado se puseram de acordo para buscar terrenos públicos ou provenientes da iniciativa privada.

A proposta que representa a possibilidade de expansão do modelo de PPP habitacional para o interior do estado foi aventada pela Secretaria da Habitação como alternativa para o atendimento da demanda habitacional nas regiões metropolitanas e cidades médias do estado. A utilização das parcerias foi assinalada no Plano Diretor Estratégico de Campinas como instrumento de provisão habitacional e viabilização de projetos urbanos. O parágrafo I do Artigo 56 inclui entre os objetivos da política de habitação:

I - promover e estimular a produção de empreendimentos habitacionais de interesse social com a participação da Companhia de Habitação Popular de Campinas – COHAB Campinas, da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano - CDHU, da iniciativa privada, de associações e de

cooperativas em toda área urbana do município; (Lei Complementar nº 189/18, grifo nosso)

Por se tratar de uma proposta ainda incipiente, não foi apresentado pela Prefeitura ou pela Secretaria de Habitação detalhamento quanto ao número de unidades habitacionais e sua distribuição. Contudo, observamos que foram aventadas grandes glebas, geralmente localizadas nas margens da cidade, sinalizando a opção pela construção de grandes empreendimentos com uso misto – habitação mais indústrias e logística, por exemplo –, em áreas com zoneamento diverso, conforme descrito no quadro abaixo:

QUADRO 13
LISTA DE POSSÍVEIS TERRENOS PARA PPP – CAMPINAS

TERRENO	ÁREA DA GLEBA	TIPO DE ZONEAMENTO
Área I	300.000 m ²	15 e 16 – Destinado a atacadistas e indústrias não poluidoras
	658.000 m ²	Misto – Comércio e Habitação
Área II	262.886 m ²	Expansão do TIC-Porto Seco, com decreto que reservou a área para logística
Área III	N/I	POLO I – Somente para o Polo de Alta Tecnologia
Área IV	773.519 m ²	Zona 03 – Estritamente residencial e parte na Z 11 – comercial (comércio atacadista de produtos alimentícios; comércio atacadista de produtos de pequeno e médio porte; comércio ocasional)
Área V	200,46 Ha	Zona de amortecimento da Mata Santa Genebra
Área CDHU	262.886 m ²	
Área Exército	958.781 m ²	15 e 16 – Destinado a atacadistas e indústrias não poluidoras; misto – comércio e habitação e parte em área de preservação ambiental.

FONTE: Adaptado de apresentação da Casa Paulista (2019)

Assim como foi aventado nas outras propostas de PPP, o terreno, de propriedade do banco de terras da CDHU, foi considerado como potencial de intervenção, reforçando mais uma vez o movimento da Secretaria da Habitação para suplantar o modelo tradicional de provisão, em favor da modalidade de parcerias. Ainda que não existam muitas informações a respeito deste projeto é possível observar que o Estado prevê a utilização de um terreno de propriedade do Exército,

demonstrando a inserção da mesma lógica de aquisição de terras públicas para a provisão habitacional por meio de PPPs.

FIGURA 18

TERRENOS PROPOSTOS DE PROPRIEDADE DA CDHU E DO EXÉRCITO PARA PPP – CAMPINAS.

FONTE: Adaptado de imagem do Google Earth. Disponível em: Acesso em: jan. 2019.

CAPÍTULO 03

TRANSFORMAÇÕES DA PROVISÃO
HABITACIONAL NO ESTADO DE
SÃO PAULO

3. TRANSFORMAÇÕES INSTITUCIONAIS E O PAPEL DO FUNDO PÚBLICO NA PROVISÃO HABITACIONAL

A criação da Casa Paulista, no ano de 2011, marca um período de transformações institucionais na Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo. É nesse momento que a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) perde centralidade na provisão habitacional no estado, em favor de um novo modelo, que intensifica a combinação de fundos públicos e subsídios e amplia a aposta na provisão via entes privados. Assim, para evitar retomar a discussão sobre os modelos de provisão e produção da CDHU realizada por Denizo (2007), Royer (2009), Pulhez (2014) e pela própria empresa (2016), utilizamos como recorte temporal o período inaugurado após o lançamento do Plano Estadual de Habitação 2011-2023 (PEH).

O Plano Estadual de Habitação reflete a necessidade da Secretaria de Habitação de se adequar ao novo contexto institucional que se desenhava no Brasil a partir da aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001), da criação do Ministério das Cidades, em 2003, da implantação do Conselho Nacional das Cidades, em 2004, e efetivamente, a partir da criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). O SNHIS foi criado com a missão de realizar a integração entre os órgãos de diferentes entes federados – isto é, União, estados e municípios –, possibilitando o acesso a recursos, onerosos ou não, para os agentes públicos ou privados, com o objetivo de viabilizar um novo modelo de provisão habitacional. cujo fruto de maior expressão é o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

A criação do SNHIS (Lei Federal nº 11.124/2005) representou um ponto de inflexão na formatação da política habitacional em âmbito nacional, pela perspectiva de uma maior articulação entre os órgãos que desempenham ações no setor, bem como a compatibilização das políticas habitacionais entre as esferas federal, estadual e municipal (SÃO PAULO, 2012, p. 74).

O estado de São Paulo fez sua adesão formal ao SNHIS no ano de 2007. A partir de então, comprometeu-se a criar um Fundo Habitacional de Interesse Social, com seu respectivo conselho gestor, e desenvolver o Plano Estadual de Habitação. Como resultado dessa reorganização institucional, destaca-se a edição da Lei Estadual nº 12.801 de janeiro de 2008, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 53.823/2008, que criou o Conselho Estadual de Habitação (CEH), instituiu o Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social (FPHIS) e o Fundo Garantidor Habitacional (FGH).

A referida lei tinha por finalidade a inserção do estado no SNIHS, bem como a descentralização e a repartição de competências esperadas pela SEH a partir da criação de fundos locais de habitação, conforme observa Shimbo (2010):

Ao aderirem ao SNHIS, os estados e municípios se comprometeriam a cumprir os requisitos previstos na Lei, dentre os quais, de constituir um Fundo Local de Habitação de Interesse Social e seu Conselho Gestor e elaborar o Plano Local de Habitação de Interesse Social. (SHIMBO, 2010, p. 78).

Essa nova agenda possibilitou uma nova perspectiva para a provisão habitacional, facilitando o acesso e a combinação de recursos públicos. Além disso, deu maior permeabilidade à entrada do setor privado, que, segundo Shimbo (2010, p. 80), atua como proponente ou como beneficiário indireto, via concessão de financiamento a pessoas físicas ou a grupos de pessoas. A autora observa que, no atendimento das faixas de renda inferior a três salários mínimos, os proponentes necessariamente são agentes públicos ou entidades sem fins lucrativos.

Assim, a reorganização institucional da SEH decorre de um movimento necessário à reestruturação das formas tradicionais de provisão, que se daria por meio da articulação de recursos da própria SEH, da CDHU e das demais fontes disponíveis, públicas ou privadas. Isto é, pretendia-se ampliar a escala de contratação a partir da captura de fundos públicos e de uma maior articulação entre os municípios, Estado e União. Esse novo desenho propõe a operacionalização da política habitacional por meio dos fundos e conselhos.

Todas essas ações implementadas pela SH e CDHU vêm se realizando como forma de transição para o novo modelo de financiamento e gestão da política habitacional do Estado, que deverá, gradativamente, operar por meio dos Fundos FPHIS e FGH e respectivos conselhos gestores, recentemente instalados. (SÃO PAULO, 2012, p. 37).

A operacionalização da política habitacional por meio dos fundos públicos decorre da proposta de ampliar a interface com outras fontes de recurso, a exemplo do Fundo Nacional de Interesse Social (FNHIS). Além disso, esperava-se que a instituição dos fundos garantisse maior segurança orçamentária para a continuidade dos programas, conforme observamos no discurso do Estado:

A instituição de fundos, tendência cada vez mais presente, é motivada pela crença de que se trata de mecanismo mais ágil para aplicação de recursos em determinadas áreas que, caso contrário, ficariam à mercê de dotações orçamentárias eventuais. Na verdade, a criação desses fundos nem sempre gera mecanismos facilitadores. Primeiro, porque a aplicação desses eventuais recursos recebidos continua sujeita ao cumprimento das normas gerais de controle e execução financeira. E, sobretudo, porque na maioria dos casos o aporte de recursos é imprevisível, dependendo de eventos futuros e incertos. (SÃO PAULO, 2012, p. 214).

Desse modo, o FPHIS foi concebido para ter natureza contábil, organizar os recursos e possibilitar a interface com outras fontes de recurso para implementação de políticas habitacionais, cujo maior articulador seria o FNHIS. Por outro lado, o FGH foi elaborado com o objetivo de garantir operações de crédito e reduzir o risco de performance, equalizar taxas de juros e conceder aval e apoio às operações de securitização de recebíveis, bem como de prestar garantias a projetos de parcerias público-privadas que incluam ações habitacionais:

O FGH amplia as possibilidades de acesso da população de menor poder aquisitivo ao crédito habitacional. Para isso, propicia o estímulo à participação de instituições financeiras, companhias securitizadoras e outros atores no financiamento dos investimentos habitacionais de interesse social, estabelecendo condições e garantias necessárias e alavancando recursos de outros agentes privados. (DOSP, 2011, p. 78).

Na esteira da instituição dos fundos, foram criados o Conselho Estadual de Habitação (CEH) e o Conselho Gestor do Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social (CGFPHIS), cujo papel é articular a sociedade civil e agentes de provisão habitacional para propor programas e ações visando uma maior cooperação entre os governos federal, estadual e municipais.

Embora os conselhos tenham função deliberativa, na prática sua atuação é restrita e concentra-se em reuniões periódicas. Conforme observado nas atas de reunião do CEH, a discussão se reduz à apresentação das ações empreendidas pela SEH,

ou, eventualmente, à aprovação de programas pré-estabelecidos pelo órgão responsável – como, no caso do CGFPHIS, o da Casa Paulista.

FIGURA 19
DISTRIBUIÇÃO DOS CONSELHOS HABITACIONAIS

FONTE: Adaptado de São Paulo (2010).

O PEH 2011/2023 propõe que as necessidades habitacionais passem a ser entendidas e enfrentadas por meio da introdução de novos atores na política habitacional, principalmente uma maior participação do setor privado, tendo em vista os mecanismos introduzidos na formulação do PMCMV, que previa financiamento para um público com renda mensal situada entre as faixas de 5 a 10 salários mínimos.

A figura abaixo apresenta um retrato da complexa rede de atores envolvidos na provisão habitacional do estado durante a formulação do PEH. Categorizada pelas ações empreendidas, apresenta o fluxo de relações entre os diversos segmentos que atuam de forma direta ou indireta na política habitacional: atores institucionais, legais, fundiários (disponibilidade de terra para a produção tradicional), atores de produção, financiamento, pesquisa e atores sociais, representados pelas associações e movimentos voltados para a questão habitacional.

FIGURA 20

RELAÇÕES ENTRE OS ATORES DA POLÍTICA HABITACIONAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

FONTE: Adaptado de São Paulo (2012).

Dentre os agentes destaca-se a Caixa Econômica Federal (CEF), por ser a operadora de quase todos os programas com recursos federais cuja articulação é comum a todos os atores envolvidos. Por tratar-se de um agente operador e financeiro que opera com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) a CEF desempenhou papel central na condução dessa política pública.

Nesse sentido, cabe destacar que, a partir de 2007, a Secretaria da Habitação iniciou parcerias importantes com a CAIXA, principiando com as ações de captação de recursos do FNHIS e PAC (recursos do OGU) e consolidando-se, definitivamente, com as parcerias para complementação de recursos não onerosos do Estado para atendimentos habitacionais via Programa Crédito Solidário, Operações Coletivas e, mais recentemente, a participação no Programa Minha Casa Minha Vida. (PEH, 2012, p. 45-46).

Conforme é possível observar, a estrutura municipal aparece na figura apresentada como coadjuvante do processo de provisão habitacional. Apesar dos avanços institucionais obtidos à época da formulação do PEH, esperava-se que o alcance das ações da política habitacional dependesse da descentralização do papel do Estado, sendo essencial a participação dos municípios e a inserção de

agentes externos – ou seja, o capital privado, que se materializa com maior expressão por meio da proposta de PPP para habitação.

Assim, o documento admite que o quadro institucional para o desenvolvimento do Plano Estadual é muito oportuno para a condução de uma política integrada e de corresponsabilidade entre agentes públicos e privados, engajados no ciclo do desenvolvimento urbano (SÃO PAULO, 2012, p. 05). Adicionalmente, sugere que a contratação de obras públicas ocorra pela modalidade de PPPs. Portanto, reconhece a participação do setor imobiliário na produção da cidade, assimilando os instrumentos previstos pela política de desenvolvimento urbano e utilizando-se da legislação que propõe o planejamento das cidades. Além disso, sugere que a participação e a ampliação do acesso habitacional via mercado formal poderia frear o crescimento desordenado das cidades brasileiras. Sobre esse aspecto, o PEH sugere:

(...) explorar alternativas previstas na Lei Federal nº 10.079/2004, que definiu normas para licitação e contratação de parcerias público-privadas no âmbito da Administração Pública, válidas para União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ampliando as possibilidades de concessão de serviços públicos a entidades privadas. (SÃO PAULO, 2012, p. 112).

O plano também previu ampliar a concessão de subsídios que vinha sendo praticada pelo estado de São Paulo ao longo de várias décadas, uma vez que o acesso aos recursos do FNHIS, somados aos recursos provenientes de outras fontes do Orçamento Geral da União (OGU)³⁴, possibilitaram a inserção de novas modalidades de subsídio: (a) subsídio direto para complementação da capacidade de pagamento do beneficiário (encargos de financiamento, arrendamento, locação, taxa de retribuição pelo uso ou ocupação, etc.); (b) cobertura de itens da composição do investimento para atendimento habitacional; (c) constituição de garantia ou aval para o acesso ao atendimento habitacional.

Nesse contexto, a concessão dos subsídios tem como objetivo principal a compensação da capacidade de endividamento das famílias de baixa renda que comprovem insuficiência de ingressos, para cumprir integralmente com

³⁴ São recursos provenientes do Orçamento Geral da União (OGU): PAC e FNHIS; Programa de Subsídios Habitacionais (PSH), do FGTS; Carta de Crédito; FGTS – Pró-Moradia e recursos de empréstimos de organismos internacionais, tais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); Programa de Atuação em Cortiço e Programa de Recuperação da Serra do Mar, do Banco Mundial (BIRD); e Programa Saneamento da Bacia do Guarapiranga. (PEH, 2012, p. 218).

os encargos de acesso à moradia produzida com recursos públicos do Estado. (SÃO PAULO, 2012, p. 224).

FIGURA 21
ESQUEMA DE OPERAÇÃO DOS NOVOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA HABITACIONAL DE SÃO PAULO

FONTE: São Paulo (2011)

O plano lançou linhas programáticas de atuação para implementação de programas de habitação a serem conduzidos pela SEH, através da CDHU, a partir de 2011, em paralelo ao início das atividades do Conselho Estadual de Habitação e de uma nova gestão a cargo do então secretário de Habitação, Silvio Torres. Nesse contexto, começou-se a esboçar uma nova formatação para a SEH. Conforme observamos na Figura 22, a primeira proposta considerou criar um “BNDES da Habitação”, isto é, uma agência que mais se assemelhasse a um banco de fomento à provisão habitacional, destacada da CDHU.

A proposta rompeu pela primeira vez com o papel central que a CDHU desempenhava junto à SEH desde a sua criação, conforme observamos em discurso do subsecretário da Casa Paulista, João Octaviano Machado Neto (2016). Naquele momento, pensou-se que a CDHU seguiria como o modelo de produção para as faixas de menor renda, enquanto a Casa Paulista consolidava-se, por meio da provisão, como órgão voltado a um público-alvo com alguma capacidade de financiamento, conforme observado no trecho abaixo:

[...]eu tenho que ter uma perna da política pública que vai atuar justamente na faixa daqueles mais vulneráveis, que precisam receber do Estado quase que integralmente a sua moradia (...) que é esse segmento de maior vulnerabilidade e aí entra a figura da CDHU. Se a CDHU não fizer o que está fazendo (independente das discussões) eu preciso de um modelo que atenda essa população, e esse modelo está consagrado. (MACHADO, 2016).

A partir dessa concepção, a SEH criou, em 2011, a Agência Paulista de Habitação Social – Casa Paulista, que passou a ser designada como agente operadora dos fundos habitacionais. Com caráter de subsecretaria, a Casa Paulista nasceu como braço operacional da SEH, possibilitando a atuação em parceria com outros agentes, em especial com o setor privado, que seria estimulado a produzir habitações de interesse social. Dessa maneira, as bases da PEH, pautadas no restabelecimento do Plano Nacional de Habitação, apostaram no subsídio como condição *sine qua non* para a ampliação e universalização dos atendimentos habitacionais.

Além da disposição de direcionar a aplicação de subsídios públicos e de atuar como articulador entre uma política federal e iniciativas locais, atribuiu-se à Casa Paulista a responsabilidade pelo desenvolvimento de um novo modelo de provisão habitacional, pautado no fomento à produção. Referindo-se a esse modelo, o então subsecretário de Parcerias Público-Privadas da Casa Paulista, João Octaviano Machado Neto (2016) comentou: “Eu mudo o papel do Estado. No modelo anterior nós tínhamos o Estado como agente promotor e agente financeiro; eu agora tenho o Estado como poder concedente”.

Desse modo, o modelo proposto para a SEH previu que CDHU seguiria em sua atuação como agente produtor de habitação, enquanto a Casa Paulista atuaria como gestora do FPHIS para o fomento à produção, apresentando implicações territoriais e de direcionamento ao público atendido. Nas palavras do secretário de Habitação, Rodrigo Garcia, o “objetivo é direcionar a CDHU para pequenas cidades e transformar a prestação de serviços da área habitacional das grandes cidades por meio da Casa Paulista”³⁵.

³⁵ Trecho de apresentação feita no município de Campinas por ocasião da apresentação de proposta de Parceria Público-Privada no município. Disponível em: <http://www.cdhu.sp.gov.br/noticias-new/index.asp?Destino=VW&Id=65659114F5&Idioma=PO&Area=Noticias>. Acesso em: mar. 2018.

Esse posicionamento parte da percepção de que atendimentos até então feitos pela SH e operacionalizados pela CDHU atendiam majoritariamente à demanda do interior do estado. Mais de 82% das famílias atendidas nos programas habitacionais do estado estiveram concentradas nas faixas de renda de 1 a 3 salários mínimos (PEH, 2012, p. 222), excluindo as regiões metropolitanas de São Paulo, Santos e Campinas, e nas faixas salariais de até 10 salários mínimos.

Ao final, o desenho da estrutura institucional do setor habitacional do estado pode ser resumido no esquema a seguir:

FONTE: Adaptado de São Paulo (2012).

Assim, com o objetivo de compreender os resultados derivados desse esquema de provisão na produção do espaço e na condução das políticas públicas, apresentaremos, a seguir, alguns resultados obtidos pelo modelo da CDHU e pelo modelo proposto pela Casa Paulista.

3.1 ATRIBUIÇÕES CDHU

Quando foi dotada de poderes para operar os recursos do FPHIS e do FGH, posteriormente de responsabilidade da Casa Paulista, a CDHU passou por um

período de maior interação com a SEH e o Governo Federal – o qual ampliou, inclusive, o acesso aos recursos provenientes do Orçamento Geral da União, FGTS, do Fundo de Desenvolvimento Federal (FDS) e do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). Essa interface preparou a adesão do estado ao Programa Minha Casa Minha Vida. Segundo a CDHU (2016):

O processo de estabelecimento dessas parcerias iniciou-se com a adesão ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), no qual o Governo de São Paulo participou inicialmente com uma contrapartida de cerca de 70% do total de recursos contratados. (CDHU, 2016, p. 345).

Na busca pela integração de ações e recursos entre os entes federados, o estado de São Paulo submeteu projetos à União e captou recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) no ano de 2007. Naquele período, ainda que os recursos estaduais fossem majoritários³⁶, havia o interesse em aprimorar o desenho de parcerias com outros programas federais, introduzindo, assim, a ideia de ampliar o atendimento habitacional, não apenas pelo modelo de construção, mas pela forma de subsídio à produção habitacional, que se daria por meio de recursos adicionais tanto aos programas nacionais quanto aos estaduais.

No desenho proposto pelo Plano Estadual de Habitação, fica expressa a ideia de combinação de fontes de recursos para a condução dos programas habitacionais. No quadro abaixo, podemos notar uma proposição de programas que buscou atender, em maior ou menor grau, não apenas exigências de qualidade e necessidades habitacionais do Estado, mas também a necessidade de adaptação a um novo marco normativo que se desenhou a partir da proposição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Além disso, estimulou uma maior cooperação entre os entes federados para a provisão habitacional.

³⁶ Segundo informação da CDHU (2016), nos primeiros convênios de acesso aos recursos do FPHIS a participação do estado era de aproximadamente 80% dos recursos contratados (CDHU, 2016, p. 345).

QUADRO 14
PROGRAMAS E AÇÕES ESTADUAIS PROPOSTAS NO PEH

PROGRAMA/AÇÕES			INST. LEGAL DE CRIAÇÃO	FONTES DE RECURSOS
Provisão Habitacional	Produção de Moradias	Parceria com Municípios	-	SH/CDHU + contrapartida das Prefeituras Municipais
		Parceria com Associações e Cooperativas	-	SH/CDHU + contrapartida das entidades organizadas
			Decreto Estadual n° 53.211/08 e 53.448/08	FDS + SH + Beneficiários
			Decreto Estadual n° 53.827/08	FGTS + SH + Beneficiários
		Produção CDHU	-	SH/CDHU
		Vila Dignidade	Decreto Estadual n° 54.285/09	SH/CDHU + contrapartida das Prefeituras Municipais
		Moradia Indígena	Lei Estadual n° 11.025/01	SH/CDHU + FUNASA
		Moradia Quilombola	-	SH/CDHU
		Moradia Rural	-	SH/CDHU
	Aquisição de imóvel	PHAI – Programa Habitacional de Integração		SH/CDHU Banco Nossa Caixa
	Reassentamento Habitacional		-	SH/CDHU + Contrapartida Município
	Programa Lote Social Urbanizado - PROLURB		Decreto Estadual n° 44.782/00 e 48.197/03	Programa não regulamentado
Requalificação de Moradias		Atuação em Cortiços	Decreto Estadual n° 43.123/98 e 11.330/02	SH/CDHU + BID
		São Paulo de Cara Nova	Decreto Estadual n° 53.846/08	SH/CDHU

		PEM – Programa Especial de Melhorias	Decreto Estadual nº 54.199/09	SH (repasso de recursos às PM a fundo perdido)
		Crédito para reforma de imóveis	-	SH/CDHU + Banco do Povo
Urbanização de Favelas		Urbanização de Favelas	Lei Estadual nº 9.331/95	SH/CDHU + Contrapartida Município
Regularização Fundiária		Programa Cidade Legal	Decreto Estadual nº 52.052/07	Não implica repasse de recursos financeiros
		Regularização Fundiária de Conjuntos Habitacionais		SH/CDHU
Desenvolvimento Institucional		Ação de Assistência Técnica aos Municípios		SH/CDHU
		Ação de Fomento à Organização Comunitária, Condominial e de Inclusão Social		SH/CDHU
Programas Especiais	Reassentamento	Reassentamento Paraisópolis	-	SH/CDHU Prefeitura de São Paulo
		Reassentamento Águas Espraiadas	-	SH/CDHU DERSA Prefeitura de São Paulo
	Urbanização de Favelas	Urbanização Pantanal	-	SH/CDHU
	Saneamento Ambiental de Interesse Regional	Mananciais do Alto Tietê	-	SH/CDHU SSE + PMSP
		Recuperação da Serra do Mar		

FONTE: São Paulo (2012).

Em paralelo à aproximação com os programas nacionais, a própria SEH passa a se organizar e estabelecer critérios para o repasse de recursos não onerosos à CDHU,

com o objetivo de introduzir a mesma lógica de subsídios para a produção habitacional. Nesse contexto foram assinados os convênios:

- a) Convênio entre CDHU e a SH, firmado para repasse de recursos de subsídios (não onerosos) para diversas ações do PPA 2008-2011.
- b) Programa Vila Dignidade, para promoção de moradias para idosos independentes;
- c) Programa São Paulo de Cara Nova, cujo objetivo é promover melhorias em conjuntos habitacionais existentes e garantir sua acessibilidade, salubridade e sustentabilidade. (CDHU, 2016, p. 346).

Apesar de a CDHU manter a operacionalização da produção habitacional, a operação dos recursos e uma maior abertura à provisão via subsídios de responsabilidade da Casa Paulista reduziu as possibilidades de atuação da empresa, que teve seu orçamento visivelmente reduzido. Conforme observamos no gráfico abaixo, a composição orçamentária apresentou uma mudança significativa a partir da criação do FPHIS e FGH. Assim, a SEH congelou o orçamento da CDHU na medida em que aumentou seu papel institucional por meio da Casa Paulista.

FONTE: O autor (2019).

A partir desse novo cenário, a Companhia passou a organizar novas linhas de ação para o atendimento habitacional. Aqui destacamos seis desses programas:

Programa de Parceria com Municípios (PPM): destinado à produção de empreendimentos habitacionais em terrenos disponibilizados pelos municípios, desde que providos de infraestrutura, serviços e equipamentos coletivos. O programa também poderia ser utilizado para garantir o reassentamento habitacional para famílias removidas de áreas de favelas em urbanização ou de áreas de risco. Tipo de contratação de obras: Empreitada Global; *Turn Key*.

Programa Parceria com Associações Cooperativas (PAC): o programa buscou ampliar a oferta habitacional para o segmento representado pelas associações e cooperativas habitacionais da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Nesse programa a construção do empreendimento se daria na modalidade de Empreitada Global e a entidade poderia optar pelo mutirão para a etapa final de obra.

Programa Serra do Mar: recuperação socioambiental da Serra do Mar, prevendo a implantação de equipamentos urbanos, reassentamento habitacional de famílias em situação de risco e urbanização de áreas passíveis de consolidação. O programa previu ainda a realização de trabalhos de educação ambiental e o desenvolvimento econômico da população residente. O programa ampliou suas ações após o financiamento de parte dele com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento. De acordo com a CDHU (2016, p. 350), o programa tornou-se ainda mais complexo. No total, foram investidos recursos da ordem de mais de R\$ 1 bilhão, provenientes do Governo do Estado de São Paulo e de outras fontes (65%), além do BID (35%). Tipo de contratação de obras: Empreitada Global/*Turn Key*; Aquisição de Imóveis; Administração Direta por empreitada.

Programa de Reassentamento Habitacional (RH): destinado à execução de empreendimentos em regime de emergência para população residente em áreas de risco, removida de favelas ou por necessidade de obras públicas. Tipo de contratação de obras: Empreitada Global; *Turn Key*; Aquisição de Imóveis; Administração Direta por empreitada ou autoconstrução.

Vila Dignidade: destinado à população idosa, o programa buscou ofertar moradia digna associada a serviços assistenciais aos idosos. Segundo a CDHU (2016, p. 352),

os objetivos eram a promoção da independência e autonomia do idoso e o fortalecimento dos municípios nas ações locais voltadas ao idoso independente, mas em situação de vulnerabilidade em razão da perda de autonomia e de renda, bem como da fragilidade dos vínculos familiares. Tipo de contratação de obras: Empreitada Global; *Turn Key*.

Programa Cidade Legal: tem por objetivo regularizar áreas urbanas previamente ocupadas. O programa auxiliou tecnicamente os municípios nos processos de regularização e averbação das unidades nos lotes urbanos, incluindo a regularização de assentamentos precários e favelas.

Segundo os balanços oficiais da CDHU, no período compreendido entre os anos de 2008 e 2011 foram produzidas 77.783 unidades, que, somadas a outras formas de atuação da empresa, totalizaram 128.451 atendimentos no estado de São Paulo, conforme observamos no quadro abaixo:

QUADRO 15
ATENDIMENTOS CDHU – PERÍODO 2008 – 2011

Ação	Programas habitacionais	UHs
Produção de Moradias	Parceria municípios	60.719
	Parceria associações e cooperativas	12.673
	Produção direta	2.679
	Moradias indígenas	172
	Moradias quilombolas	190
	Vila Dignidade	336
	Moradia rural	714
Aquisição de moradias	PHAI – Servidor Público	3.259
Requalificação de moradias	Atuação em cortiços	2.745
Urbanização de favelas e assentamentos precários	Urbanização de favelas	17.048
	Urbanização Pantanal	5.300
	Reassentamento habitacional	18.129
Saneamento ambiental	Recuperação socioambiental da Serra do Mar	4.214
	Mananciais do Alto Tiête	273
TOTAL		128.451

FONTE: Adaptado de CDHU (2016).

A proposição de novos programas e novos rumos para a CDHU não significou, necessariamente, que a empresa tenha passado por um processo “ótimo” de reestruturação, isto é, otimização de recursos humanos, financeiros, de qualidade

e gerenciamento de obras e projetos, dentre outros postulados pelo ideário neoliberal. Ao contrário, os resultados apresentados pela própria companhia apontam que houve redução no quadro de funcionários³⁷, revisão de contratos, revisão do canteiro e da programação das obras, avaliação das estruturas regionalizadas de atendimento, revisão da distribuição dos Escritórios de Apoio Técnico, alteração de organização geográfica, criação de novas gerências e, por fim, revisão do modelo de atendimento. Este último ponto incluiu as demandas de associações de moradia, atendimento a favelas e assentamentos precários, bem como novas modalidades de ação, tanto por meio de mutirões associativos na metrópole paulistana, quanto pela autoconstrução organizada na forma de ajuda-mútua no interior do estado – o que permitiu a realização de ações em favelas e cortiços.

Além disso, o congelamento de recursos da empresa CDHU colocou em xeque o movimento iniciado nos anos 1980 de intensificação da produção em função da utilização de recursos orçamentários do Estado. Conforme destacado por Denizo (2007), esse processo resultou na alteração do porte e na ampliação da atuação da Política Estadual de Habitação, especialmente na RMSP. Por outro lado, a autora (2007, p. 237) observa que a Política Estadual de Habitação, em estruturação pela gestão iniciada em janeiro de 2007, vem se orientando no sentido de fortalecer o papel do poder executivo na regulação e no estímulo à participação de demais atores públicos e privados, individuais e coletivos.

Esse movimento havia sido anteriormente observado por Royer (2002), que o considerou como uma racionalização da estrutura administrativa, acentuando-se a transferência de responsabilidades aos entes privados. A consolidação desse processo foi observada por Pulhez (2014, p. 214), que observou a transformação da CDHU em uma “gerenciadora de construtores”, contratante de projetistas, consultores e empreiteiras que pudessem dar conta das novas e ambiciosas projeções de atendimento em larga escala.

³⁷ Segundo os dados da área de gestão de pessoas da CDHU: no final de 1994, a Companhia contava com um total de 1.366 empregados em regime CLT; no final de 1995, eram 1.074 funcionários, ou seja, cerca de 20% do quadro funcional foi reduzido em um ano.

Além dos programas novos, a CDHU seguiu com a produção direta de unidades habitacionais em terrenos de propriedade da própria Companhia, visando o atendimento geral da demanda do Estado. Nesse cenário, optou por manter a estrutura de contratação das obras por Empreitada Global, no sistema *Turn Key*. Lembramos que esse tipo de contrato transfere para a empresa vencedora do certame licitatório toda a gestão da obra, concentrando todas as decisões dessa etapa na figura do construtor. Para Pulhez (2014), esse método retira das mãos do município o controle efetivo da execução dos empreendimentos, repassando-o à iniciativa privada de modo a reavivar, assim, a estimada parceria que havia sido abalada pela desestruturação do SFH.

Não obstante, a proposta de “novos rumos” para o atendimento habitacional, lançada após a edição do Plano Estadual de Habitação, tinha uma meta ousada de:

Manter e ampliar a escala de produção de unidades habitacionais e, ao mesmo tempo, diversificar a abrangência dos programas de atendimento, acompanhada do aperfeiçoamento da estrutura técnica e organizacional da Companhia. (CDHU, 2016, p. 238).

É evidente que a ampliação da escala de produção de unidades habitacionais depende exclusivamente de dois fatores: da ampliação de recursos orçamentários ou da inserção de novos agentes na estrutura de provisão. Portanto, diante da redução dos recursos, a alternativa seria a inserção do privado.

Seguindo os pressupostos neoliberais do “*there is no alternative*”, a CDHU (2018) apresentou estudo sobre as PPPs em habitação, no qual se coloca como um possível ator na condução das parcerias. Considera, adicionalmente, que “a CDHU, em sua função na atuação estadual na área habitacional, deveria se preparar para fazer parte ativa do processo de desenvolvimento de PPPs habitacionais”.

3.2 ATRIBUIÇÕES DA CASA PAULISTA

Designada para ser o agente operador dos recursos do FPHIS e do FGH, a Casa Paulista foi estruturada para atuar como um braço da SEH e estabelecer parcerias com outros agentes - em especial com o setor privado, que seria estimulado a

produzir habitações de interesse social (CDHU, 2016, p. 346), além de fomentar e executar programas e ações na área de habitação de interesse social por meio de:

I – Operações de colaboração financeira;

II – Programas e ações inseridos nos planos plurianuais de investimentos.

O Decreto Estadual nº 57.530/2011, que instituiu a Casa Paulista conferiu a ela as seguintes atribuições:

- Relacionar-se com o FNHIS e demais fontes de recursos do FPHIS e do FGH;
- Planejar, promover, fomentar, supervisionar, coordenar, fiscalizar e elaborar propostas de programas, ações e projetos com vista ao aumento da oferta de novas moradias e dos investimentos habitacionais em produção, infraestrutura, regularização fundiária e urbanização;
- Promover e incentivar a produção privada, em áreas públicas ou particulares;
- Promover um ambiente de negócios e contribuir para atração de novos investimentos, nacionais ou estrangeiros, para o segmento;
- Auxiliar os municípios paulistas no atendimento aos agentes promotores e no desenvolvimento do ambiente de negócios habitacionais;
- Captar recursos, promover, organizar e divulgar eventos de interesse do seu segmento de atuação.

De acordo com o Plano Estadual de Habitação (2012), as linhas de atuação são voltadas ao atendimento dos diferentes perfis do universo de demanda habitacional no Estado, por meio de repasses de recursos não onerosos para programas de produção de habitação e crédito habitacional. Esse último destinado tanto para aquisição de novas unidades quanto para melhorias habitacionais, ou seja, políticas de estímulo à construção civil que, de certa forma, seguem o pressuposto de fomento à economia introduzida pelo PMCMV. Desse modo, foram estabelecidos os seguintes programas habitacionais:

Parceria Governo Federal: destinada a complementar os recursos de investimento e subsídios necessários para a produção de moradias de qualidade nos municípios paulistas com grande demanda habitacional. Nesse sentido, os programas de apoio à produção habitacional têm por objetivo viabilizar o desenvolvimento de

empreendimentos habitacionais que atendam aos critérios e condições de seleção de beneficiários da Faixa 1 do PMCMV, compreendendo dois subprogramas: o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) e o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU).

No âmbito dos programas FAR e FDS, o apoio financeiro do Estado se efetiva após análise e aprovação do empreendimento pela instituição bancária (Banco do Brasil ou CEF), sendo aportado o valor de até R\$ 20 mil por unidade habitacional. A definição dos valores depende do número de moradias a serem viabilizadas, do município conveniado, do valor global da operação, da composição dos investimentos oriundos do FAR (União) e do FPHIS (Estado), bem como da contrapartida dos beneficiários e/ou do município, quando existente.

A utilização do subsídio nessa modalidade não significa necessariamente uma melhor qualidade de projeto, mas a possibilidade de viabilizar o empreendimento considerando o alto valor dos terrenos urbanos no estado de São Paulo. Segundo a CDHU (2016, p. 346), a destinação de recursos de fundos e subsídios (por meio do FPHIS) pela Casa Paulista teve como ênfase ampliar o atendimento com moradias novas – tendo em conta o massivo aporte de recursos do governo federal que era realizado, então, ao Programa Minha Casa Minha Vida.

No PNHR, a União participa com o valor de até R\$ 25 mil para a edificação de unidades habitacionais e de até R\$ 15 mil para a reforma de unidades habitacionais, sendo acrescido a esses recursos o valor do Estado, que pode ser de até R\$ 10 mil por unidade. O valor é repassado diretamente às instituições financeiras que se responsabilizam pela seleção dos beneficiários e aprovação dos projetos, de acordo com as regras do PMCMV.

Servidor público estadual: o programa Servidor Público tem por objetivo subsidiar a aquisição da casa própria por servidores da administração direta fundacional e autárquica estadual, ampliando o poder de compra e facilitando o acesso ao crédito por agentes financeiros.

Atualmente, o acesso a esses recursos ocorre por meio de feirões habitacionais organizados pelos sindicatos da área imobiliária (Sinduscon, Secovi, Abrainc), nos

quais o Governo do Estado é convidado a participar como agente de crédito subsidiado para os imóveis negociados ali. A sinergia entre o Estado e os agentes de incorporação habitacional fica expressa na fala de abertura do secretário de Habitação, Rodrigo Garcia, no 2º Feirão “Morar Bem Viver Melhor”, em que destacou a importância do subsídio para aquecer as vendas de novas unidades:

O setor da habitação começa a se recuperar dos efeitos da grave crise econômica. Por isso, o Feirão Morar Bem, Viver Melhor é muito oportuno para viabilizar o sonho da casa própria para famílias de baixa renda neste momento de retomada e baixa de preços. (SÃO PAULO, 2017g, não paginado).

O valor do subsídio varia de R\$ 5 mil a R\$ 40 mil, de acordo com a renda mensal das famílias e a região do estado em que está localizado o imóvel, conforme o quadro abaixo:

QUADRO 16
TABELA DE SUBSÍDIOS DA CASA PAULISTA PARA AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS

FAIXA DE RENDA FAMILIAR MENSAL	CAPITAL	RMSP	RM'S CAMPINAS E BAIXADA	DEMAIS MUNICÍPIOS
Até R\$ 1.760,00	40.000,00	35.000,00	30.000,00	25.000,00
R\$ 1.760,01 até 2.640,00	30.000,00	25.000,00	25.000,00	15.000,00
R\$ 2.640,01 até R\$ 3.520,00	22.000,00	20.000,00	15.000,00	12.000,00
R\$ 3.520,01 até 4.400,00	18.000,00	15.000,00	10.000,00	7.000,00
R\$ 4.440,01 até 5.280,00	13.000,00	10.000,00	7.000,00	5.000,00

FONTE: Adaptado de Diário Oficial do Estado de São Paulo de 07/11/2018, p. 76.

Parceria Municípios: as operações são desenvolvidas em articulação envolvendo Estado, agentes financeiros, prefeituras, proprietários de lotes, entidades organizadoras, empresas do setor da construção civil e entidades de assistência técnica, tendo por finalidade estimular a produção de loteamentos urbanos, garantir acesso à infraestrutura urbana em regiões já consolidadas e promover melhorias arquitetônicas em unidades habitacionais. Assim, o programa divide-se em:

Programa Lotes Urbanizados: a Casa Paulista destina aos municípios o valor de até R\$ 10 mil por lote para obras de infraestrutura, pavimentação e tratamento das áreas livres e institucionais, com garantia de destinação dos lotes para demanda de interesse social, seguindo critérios de renda mensal de até R\$ 3.100,00 mensais.

Programa Desenvolvimento Urbano: são disponibilizados recursos de até R\$ 10 mil por atendimento habitacional para obras de melhoria urbana, tais como extensão de redes de saneamento, pavimentação asfáltica, dentre outros, desde que realizadas em núcleos urbanos consolidados.

Programa Moradia Melhor: o programa tem por objetivo promover melhorias arquitetônicas em unidades habitacionais construídas do âmbito do PMCMV para os municípios de até 50 mil habitantes. Os critérios de seleção das obras de melhoria são de responsabilidade do município. Geralmente correspondem a obras de acabamento (ex.: piso, revestimento cerâmico e forro) ou de ampliação das unidades, por meio da execução de serviços não previstos no programa federal. A seleção dos beneficiários segue as regras do PMCMV e o valor do subsídio estadual é de até R\$ 16 mil por unidade habitacional.

Programa Moradia Melhor – Sub-50: segue a mesma lógica do Programa Moradia Melhor, contudo o aporte estadual é destinado às instituições financeiras responsáveis pela execução do PMCMV. Assim, as melhorias são executadas concomitantemente à execução da unidade no âmbito do governo federal.

Parceria Público-Privada de Habitação: destinada à provisão de habitações de interesse social e voltadas ao mercado popular. A PPP Habitacional surge como alternativa à provisão de moradias do Estado, por meio da inserção de agentes promotores e financeiros do mercado de produção habitacional, conforme detalhado do capítulo anterior.

Como sabemos, a Casa Paulista foi designada para conduzir a proposta de PPP Habitacional. Na exposição de motivos para a instalação da proposta, avaliou-se como aspecto relevante a superação do modelo que coloca o Estado como único provedor de HIS. Considerando os custos de produção, o déficit habitacional e o orçamento anual da SH, a solução para o problema habitacional do Estado levaria,

no mínimo, 42 anos³⁸. O discurso³⁹ do então governador Geraldo Alckmin, proferido durante o evento de inauguração da Casa Paulista, demonstra as expectativas que se criaram sobre os novos rumos da política pública de habitação e o papel de destaque reservado ao setor privado:

O Estado deve ser construtor? Deve fazer prédio? Óbvio que não! O setor privado faz muito mais depressa, de forma muito mais eficiente, muito mais rápida. O Estado não deve fazer produção, ele deve fazer fomento, fomento de unidade habitacional. Essa é a grande mudança. Tem sentido você pegar o recurso do Tesouro e financiar uma casa ou apartamento e receber de volta o dinheiro do Tesouro em 30 anos, com uma inadimplência lá no teto? Óbvio que não! O que o Estado tem que fazer é por o subsídio para a família de baixa renda, por um subsídio, através do Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social; e o fundo garantidor, para poder vir o crédito. “Olha, nós equalizamos a taxa de juros, nós garantimos através do fundo garantidor o teu crédito”, e buscar somar os recursos. Se uma unidade custa R\$ 80 mil e eu tenho que financiar R\$ 80 mil, o Estado tem R\$ 1,4 bilhão por ano, nós vamos fazer o que faz 15 mil unidades por ano. (ALCKMIN, 2011)

Segundo Izar (2018), o que a PPP de Habitação aporta como novo são as interferências do Estado nos usos e funções do espaço urbano e nas dinâmicas de participação pública local, impondo um modelo que não necessariamente se adequa às necessidades locais. O modelo reforça o arranjo institucional de (re)centralização da provisão habitacional, uma vez que as demandas dos agentes locais de produção foram distorcidas para favorecer os grandes *players*. Nesse sentido:

A PPP Casa Paulista representa uma política baseada no mercado que incorpora, no nível do discurso, o princípio do direito à cidade como o de "cidades para todos", a ser alcançado através de uma política baseada no mercado. Isso é semelhante à abordagem adotada pelas organizações internacionais de desenvolvimento, particularmente a ONU (PURCELL, 2014). Este estudo está de acordo com a literatura crítica para essa abordagem, baseada em análises empíricas, mostra que tal discurso frequentemente permite que os regimes neoliberais se desdobrem no ambiente urbano e promovam o desenvolvimento que lida com interesses privatistas. (IZAR, 2018, p. 30).

Além das questões referentes à ampliação da participação do setor privado, observamos que a oferta de subsídios diretos à população aparece como elemento para viabilizar as operações do PMCMV no Estado, tendo como

³⁸ A proposta preliminar de Parceria Público-Privada considerou a hipótese para provisão via construção de novas unidades como único modelo de enfrentamento do déficit habitacional: o custo unitário médio de R\$ 70 mil, com déficit ampliado de 1.200 mil UHs e orçamento anual de R\$ 2 bilhões.

³⁹ Disponível em: <http://www.saopaulo.sp.gov.br/discursos/governador-discursa-durante-criacao-da-agencia-casa-paulista/>. Acesso em: out. 2018.

referência o alto valor dos terrenos. Segundo o PEH, a narrativa para adoção dos subsídios se dá com o propósito de assegurar o acesso à moradia e a melhores condições de habitabilidade a segmentos sociais que não atendem aos critérios para aquisição. Sobre esse aspecto, Calavita e Mallach (2010) argumentam que essa modalidade é uma forma de corrigir os erros do passado das políticas habitacionais quanto à segregação urbana⁴⁰ e um modo de fomentar a coesão social.

A essa concepção se somam expectativas quanto ao protagonismo do mercado imobiliário que, apoiado nos “avanços” (desregulamentação) do mercado financeiro, propicia a redução do déficit habitacional por meio do ganho de escala na produção, liquidez e menores taxas de risco, inaugurando uma relação do tipo “ganha-ganha”. Nesse sentido, Klink e Barcellos de Souza (2017) reconhecem que, na prática, as medidas de flexibilização da regulação permitiram uma confluência entre as esferas pública e privada quanto ao uso dos recursos do Sistema Financeiro Habitacional (SFH). Contudo, os autores são críticos quanto à espacialização das políticas.

Os subsídios diretos e indiretos desencadearam uma dinâmica de capitalização de rendas fundiárias pelos proprietários da terra e pelos incorporadores com efeitos sobre os preços imobiliários, gerando não apenas baixa inserção urbana dos empreendimentos frequentemente implementados em áreas periféricas, mas também um atendimento do déficit habitacional via o programa “de habitação social de mercado”. (KLINK; BARCELLOS DE SOUZA, 2017, p. 384).

Não obstante, notamos que a Casa Paulista possibilitou à SEH realizar o rearranjo institucional necessário para acessar diferentes fundos públicos de habitação, por meio de uma política pública centrada na sobreposição de competências entre os entes federados, rompendo com a lógica de provisão que vinha sendo praticada pela companhia estadual desde a sua criação.

⁴⁰ No contexto dos países que tiveram uma política habitacional universalista e com uma produção expressiva, foram construídos grandes conjuntos habitacionais, como por exemplo os *grands ensembles*, na França, os *Polígonos residenciales*, na Espanha, e os *Concil Housing*, no Reino Unido. No Brasil, a inserção dos conjuntos residenciais e os impactos do crescimento urbano, provocados pelo MCMV, são mais bem compreendidos em FERREIRA (2012).

QUADRO 17
PROGRAMAS EM VIGÊNCIA DA CASA PAULISTA

PROGRAMA/AÇÕES			INSTRUMENTO LEGAL DE CRIAÇÃO	FONTES DE RECURSOS
Subsídio à produção Habitacional	PARCERIA GOVERNO FEDERAL	PMCMV FAR	Deliberação Normativa CGFPHIS nº 12	FPHIS +FAR
		PMCMV FDS - Entidades	Deliberação Normativa CGFPHIS nº 06	FPHIS +FDS + Prefeituras Municipais
		PMCMV - PNHR – Habitação Rural	Deliberação Normativa CGFPHIS nº 11	FPHIS +OGU
Subsídio financiament o habitacional	Programas Especiais	Servidor Público Estadual	Deliberação Normativa CGFPHIS nº 002; 003 e 009	FPHIS + FGTS + recursos do PMCMV
		Microcrédito – Banco do Povo	Decreto Estadual nº 57.369/11	FPHIS
Parceria Municípios		Programa Lotes Urbanizados	Decreto Estadual nº 58.019/12	FPHIS e Contrapartida PM
		Programa Desenvolvimento Urbano	Decreto Estadual nº 58.183/12	FPHIS e Contrapartida PM
		Programa Moradia Melhor	Decreto Estadual nº 58.183/12	FPHIS + PMCMV e Contrapartida PM
		Programa Moradia Melhor – Sub 50	Decreto Estadual nº 60.108/14	FPHIS + PMCMV e Contrapartida PM
Parceria Público Privada		PPP Habitacional	Concorrência Internacional 001/15	FPHIS, FGH e FCGPPP

FONTE: O autor (2019).

Conforme observamos no quadro acima, a Casa Paulista possibilitou combinar, pela primeira vez, fundos de origem federal e estadual, destacando-se o FGTS e o FPHIS, o que violou as regras estatutárias da CDHU. Segundo Izar (2018, p. 107), esse posicionamento assinalou ao mercado uma abordagem empreendedora e avançada da política habitacional. Estimulado pelas expectativas geradas com o PMCMV, o modelo de provisão da Casa Paulista veio atender às expectativas no sentido de viabilizar os empreendimentos do governo federal no território

paulista, ao mesmo tempo em que possibilitou a introdução de um experimento de PPP no seio da política habitacional.

De modo geral, pudemos observar que a transformação institucional da SEH resultou em um novo modelo de provisão, pautado na combinação de fundos públicos para o fomento à produção e maior abertura à atuação dos agentes privados na condução da política pública. Por outro lado, a proposta não parece complementar o modelo de produção da CDHU, detendo a ação da empresa estatal mediante o congelamento do orçamento público – o que significou deixar à companhia apenas a alternativa de criar novos vínculos com o setor privado.

3.4. PROVISÃO HABITACIONAL PARA O CENTRO DE SÃO PAULO: EXPERIÊNCIAS DA SEH

Conforme vimos no capítulo anterior, a Secretaria da Habitação utilizou como justificativas para viabilizar o primeiro contrato de PPP para Habitação Social a necessidade de renovação da área central do município de São Paulo e o rompimento com a lógica de provisão habitacional do Estado. Em outras palavras, decidiu alterar a lógica de produção anterior, pautada na construção de conjuntos localizados na periferia das cidades, e realizar um melhor uso do dinheiro público diante da crise fiscal do Estado (SÃO PAULO, 2011).

O desejo de renovar a área central por meio da produção habitacional foi um argumento utilizado durante todo o processo de implementação da proposta de PPP, sendo enunciado que a proposta seria uma ação inédita do poder público. Esse argumento foi utilizado para justificar o alto valor do contrato, conforme reconheceu o secretário de Habitação, Rodrigo Garcia:

[...] ela custa mais que uma obra normal, então se alguém imaginar fazer uma PPP pra construir um conjunto habitacional pura e simplesmente, não é muito recomendado subsidiar a faixa 01, subsidiar a faixa 02, subsidiar a faixa 03. O custo vai ser muito mais barato. E então, PPP não pode ser entendida como uma obra de atendimento à população de baixa renda na sua casa própria, ela tem que ter uma visão mais ampla, mais completa; no caso aqui de São Paulo, revitalização urbana tão importante, né?

Apesar do discurso midiático e das manifestações políticas a favor da PPP habitacional, a provisão de habitação na área central de São Paulo não se

configurava como algo inédito pela SEH, posto que a CDHU atendeu, no período de 2002 a 2010, 2.745 famílias por meio de um programa denominado PAC-BID/CDHU.

Ações pontuais de promoção pública habitacional no centro são listadas por Tsukumo (2007), que menciona a construção de conjuntos pela Cohab no Brás, em meados da década de 1980, a elaboração de programas voltados para moradores de cortiços na gestão Erundina (1989-1992) e, posteriormente, no âmbito do Programa de Produção de Habitação de Interesse Social, os mutirões Celso Garcia (1992) e Madre de Deus (1995) destinados ao atendimento da população de cortiços.

O Programa de Requalificação Urbana e Funcional do Centro de São Paulo [Procentro], lançado em 1993 pela Prefeitura de São Paulo, consistiu na efetivação de ações que assegurassem melhores condições ambientais à população e que prevenissem a deterioração e a desvalorização imobiliária da área. O programa se concretizaria por meio de ações pontuais previstas para o restrito perímetro de intervenção. Contudo, não logrou o retorno esperado e transformou-se, na gestão Celso Pitta (1997-2000), no “HabiCentro”, quando se vislumbrou financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (TSUKUMO, 2007).

Outras ações relacionadas à política habitacional são apontadas por Tsukumo (2007). Segundo a autora:

O período mais recente, a partir de 2000, destaca-se pelo conjunto de ações concretas de produção de habitação social no Centro, que engloba as reabilitações de edifícios pelo PAR Reforma (Programa de Arrendamento Residencial – Reforma), a produção da CDHU (Companhia Estadual de Desenvolvimento Habitacional e Urbano) pelo PAC-BID (Programa de Atuação em Cortiços, com financiamento do BID) e um conjunto de programas municipais iniciados pelo governo Marta (2001-2004) no âmbito do Programa Morar no Centro – Locação Social, Bolsa Aluguel, Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat (PRIHs) e Programa de Cortiços – paralisado pelo governo Serra/Kassab. (TSUKUMO, 2007, p. 65).

Em que pesem as ações empreendidas pelo poder público, Tsukumo (2007) observa que a provisão habitacional no Centro de São Paulo foi experimentada por programas que não chegaram a se constituir em política habitacional e que não tiveram fôlego orçamentário e continuidade pelas gestões públicas, sendo

pouco relevantes quanto ao volume da produção de habitação social. Assim, podemos considerar que até a década de 2000 não houve a efetivação de uma política habitacional *per se*.

Desse modo, o Programa de Atuação em Cortiços PAC-BID, resultado de um convênio firmado em 2002 entre o Governo do Estado de São Paulo e o BID e operacionalizado pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), aparece como uma ação inédita que combina provisão de habitação com atendimento a famílias moradoras de cortiço.

As ações do programa tiveram como objetivo a concessão de créditos e subsídios para o acesso à moradia ofertada pelo mercado de habitação popular. Além disso, a intervenção direta, por meio da produção de empreendimentos habitacionais de interesse social, em lotes localizados na área central. É importante mencionar que ambas as ações foram direcionadas para a população residente em cortiços.

FIGURA 24
SETORES PESQUISADOS PARA O PROGRAMA DE ATUAÇÃO EM CORTIÇO DO GOVERNO DO ESTADO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

FONTE: São Paulo (2002).

Para a definição das áreas de intervenção, a CDHU realizou uma série de levantamentos e diagnósticos, apoiados em estudo realizado pela Fundação Seade entre os anos de 2000 e 2001. O estudo em questão utilizou levantamento censitário sobre imóveis encortiçados e avaliou características urbanas, fundiárias e sociais para então identificar, definir e priorizar as tipologias de intervenção nos imóveis pré-definidos. A partir de então foram definidos nove setores básicos para a intervenção na capital: Belém, Brás, Barra Funda, Bela Vista, Cambuci, Mooca, Liberdade, Santa Cecília, Pari, e um na cidade de Santos.

Tendo como pano de fundo a intenção de apoiar o processo de “revitalização”⁴¹ do Centro por meio da recuperação do patrimônio edificado e de induzir a valorização imobiliária, o Decreto Estadual nº 43.13, de 1º de junho de 1998, instituiu o Programa de Atuação em Cortiços (PAC-BID) no Estado de São Paulo. Trata-se da principal ação do Estado para renovar o centro da cidade e melhorar a vida de famílias moradoras em cortiços, por meio da oferta de créditos e subsídios para a aquisição ou obtenção de concessão onerosa de uso das soluções habitacionais previstas.

O programa previu a possibilidade de atendimento às famílias catalogadas por meio de três tipos de ação:

- Produção de UHs por meio de construção ou reforma de edificações existentes;
- Concessão de carta de crédito destinada à aquisição de imóvel existente no mercado formal;
- Ajuda de custo para famílias com renda insuficiente ou sem interesse em assumir financiamento habitacional, havendo a possibilidade de aluguel social, concessão onerosa de uso, etc.

Denizo (2007) alerta que o contrato de empréstimo do BID não se destinava à execução de obras, mas ao financiamento (i) de nova construção; (ii) de imóvel já existente no mercado por meio do programa de carta de crédito; ou (iii) da reforma do próprio cortiço de origem. Dessa forma, o programa buscava ampliar

⁴¹ Termo utilizado por autores à época.

o atendimento habitacional através da inserção das famílias encortiçadas no sistema de crédito habitacional.

A modalidade “Carta de Crédito”, prevista no programa, inaugurou uma nova forma de atendimento, até então não experimentado pela CDHU. Nesse modelo, o beneficiário é o responsável por identificar o imóvel no mercado e apresentá-lo à Companhia. Assim, após vistoria das condições físicas e avaliação do imóvel, a CDHU torna-se intermediária no processo de aquisição para garantir a legitimidade e segurança do negócio entre as partes envolvidas – em uma atuação, portanto, semelhante àquela das instituições bancárias.

No que diz respeito à produção habitacional, as intervenções realizadas por meio do Programa de Cortiços introduziram algumas mudanças, dentre as quais observamos: a realização de empreendimentos de menor escala; a utilização de uma maior diversidade de soluções arquitetônicas, métodos construtivos e tipos de intervenção, que se deram por meio da construção de novas unidades; a substituição de sobrados; e a requalificação de edifícios para novos usos, rompendo a lógica dos grandes conjuntos habitacionais nas bordas da cidade.

Os projetos foram elaborados tanto por técnicos da Companhia como por escritórios contratados para o programa⁴², que propuseram técnicas construtivas distintas e a diversificação em seu programa arquitetônico. As propostas incluíram unidades habitacionais com um ou dois dormitórios ou quitinete, bem como uma variação quanto à densidade e à tipologia dos edifícios, indo de cinco a quatorze pavimentos. Em alguns casos, previram o uso de elevadores. Como exemplo, trazemos alguns projetos desenvolvidos pela companhia por meio desse programa:

⁴² Essa tendência de contratação de empresas privadas e grupos profissionais na determinação, na regulação e na execução cotidiana da política habitacional em São Paulo foi detalhada por Pulhez (2014) em sua tese de doutorado, em que discute com precisão a atuação das empresas de gerenciamento e consultoria – ou simplesmente gerenciadoras – que atuam como terceirizadas há pelo menos 25 anos junto à Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano – CDHU.

PARI A1 E A2		
<p>Município: São Paulo</p> <p>Entrega: 2002</p> <p>Número de UHs: 320</p> <p>Tipo intervenção: Construção</p> <p>Projeto: Leo Bonfim Jr. e Nelson Trezza</p>

BELA VISTA D		
<p>Município: São Paulo</p> <p>Entrega: 2011</p> <p>Número de UHs: 59</p> <p>Tipo intervenção: Requalificação</p> <p>Projeto: Aflalo e Gasperini</p>

BELA VISTA G	
<p>Município: São Paulo</p> <p>Entrega: 2017</p> <p>Número de UHs: 104</p> <p>Tipo intervenção: Construção</p> <p>Projeto: CDHU</p>

A descontinuidade do programa ocorreu em 2010. Durante os oito anos de duração, atendeu a 2.745 famílias, das quais 1.841 ficaram com apartamentos produzidos diretamente pela Companhia, em 23 empreendimentos. Outras 903 conseguiram os imóveis por meio de cartas de crédito (SÃO PAULO, 2002).

A CDHU (2016) argumenta que os fatores que levaram ao encerramento do programa se relacionam à necessidade de contar com uma população suficientemente organizada e preparada para buscar e/ou optar por uma alternativa de atendimento habitacional. Outros fatores de peso seriam, segundo a CDHU (2016), o aumento do preço dos imóveis na área central e a inexistência de programas como o MCMV para segmentos de menor renda, considerando a modalidade de Carta de Crédito. Segundo dados da CDHU, apenas 41% dos beneficiários permaneceram no centro, enquanto 59% adquiriram imóveis em outras localidades. Assim, o programa não logrou êxito no sentido de manter, senão todos, pelo menos a maioria dos beneficiários da modalidade na área central.

Dentre as limitações que ocasionaram o pouco êxito do Programa de Atuação em Cortiços, Denizo (2007) destaca a existência de “muitas exigências legais, excluindo os trabalhadores informais, e prestações incompatíveis com a renda das famílias mais pobres, que mais necessitam das políticas”. Ainda assim, a mesma lógica foi adotada pela PPP Habitacional, que exclui os beneficiários com renda inferior a um salário mínimo e destina apenas 30% do total de unidades para a camada da população que corresponde a 78% do déficit habitacional – ou seja, aquela nas faixas de renda de R\$ 810 a R\$ 1.600 (RF1) e de R\$ 1.600 a R\$ 2.430 (RF2).

Sob outra perspectiva, o discurso de “revitalizar o Centro” foi adotado pela CDHU como pretexto (não explicitamente declarado) para erradicar os cortiços no centro e favorecer a valorização imobiliária da área, segundo Tsukumo (2007):

Por esse motivo a principal forma de atuação do PAC tem sido a demolição do imóvel encortiçado e construção de edifícios novos, que podem atender ou não a demanda original, uma vez que isso depende da capacidade de endividamento de cada família. (TSUKUMO, 2007, p. 73).

Entretanto, fica evidente que, enquanto os produtos arquitetônicos realizados no âmbito do PAC/BID apresentam soluções múltiplas que se adaptam aos terrenos e às especificidades do sítio de intervenção – inclusive utilizando intervenções que variam entre a construção de novos empreendimentos e a recuperação de edifícios abandonados, os produtos da PPP Habitacional seguem uma lógica de produção em escala. Eles apresentam, assim, uma racionalidade de projeto que possibilita a aquisição de produtos com menor preço, além de um ritmo acelerado de produção, conforme será detalhado no Capítulo 04.

As transformações da provisão habitacional que reorientaram políticas habitacionais relacionadas a um novo modelo de financiamento e de provisão em áreas centrais nos ajudam a compreender, ainda que parcialmente, o processo de produção do espaço urbano em sua totalidade. Nesse contexto, é importante destacar a formação de consenso no sentido de que o espaço dotado de infraestrutura, bem localizado e com necessidade de “renovação” ganha uma nova dimensão para justificar a ação das políticas públicas em áreas centrais.

Para a estrutura administrativa e operacional da CDHU, o Programa também trouxe inovações. A prática da Companhia é a produção de conjuntos habitacionais em glebas vazias doadas, via de regra, pelos municípios parceiros, para as quais é licitada uma composição de edifícios-padrão. Apenas nos últimos anos, foi incorporada a problemática da favela e do cortiço, ampliando a atuação da CDHU para outras demandas que compõem o déficit e também para situações de inadequação habitacional [...] (SÃO PAULO, 2002).

A renovação das áreas centrais, acompanhada da produção de habitação de interesse social e de mercado popular, ainda que prevista no marco normativo da Política Nacional de Habitação e que configure boa prática na disciplina do urbanismo, obscurece alguns processos característicos da urbanização latino-americana, marcada por forte desigualdade espacial e pela dicotomia entre centro equipado e periferia informal. O padrão de desigualdade na produção urbana é reforçado por políticas públicas desenhadas singularmente em cada área da cidade. Nesse sentido, Pírez (2016) nos alerta que:

[...] as desigualdades do processo de produção urbana na América Latina resulta na existência de âmbitos urbanos diferentes e condições desiguais, portanto, de vida urbana: qualidade de quantidade de solo, habitação,

infraestruturas, equipamentos e serviços, e condições ambientais. (PIREZ, 2016).

Entendemos que os programas habitacionais foram implementados com a expectativa de intervir e renovar o centro urbano de São Paulo em sua totalidade. Contudo, o que se concretiza, de fato, é a opção pela intervenção pontual no território, com projetos que são resolvidos dentro do lote, através da produção de empreendimentos que não se relacionam com um projeto de escala urbana. Em comum, ambos os programas buscaram apoiar a valorização imobiliária nas áreas de intervenção. Ao fazer uma reflexão sobre o alcance do Programa de Atuação de Cortiços, Tsukumo (2007) observa:

[...] é ingênuo acreditar que a formulação desse programa foi fruto apenas de pressões sociais: o intuito do programa foi, desde o início, apoiar o plano de revitalização do Centro pelo governo do Estado, que previa a erradicação dos cortiços e a valorização imobiliária a partir de grandes intervenções em equipamentos culturais e reforma de edifícios públicos tombados. (TSUKUMO, 2007, p. 52).

Por outro lado, a provisão habitacional orientada pelo Estado com objetivo de intervir em uma área urbana revela uma crise inerente às atribuições dos entes federados. Além disso, expõe o estrangulamento da capacidade de financiamento de políticas públicas que o ente municipal enfrenta em relação ao Estado, no momento em que passa a definir ações de responsabilidade da política urbana municipal.

Assim como na PPP, o programa PAC-BID possui como agente de financiamento comum o BID. No primeiro caso, o banco atua como financiador direto do Estado, enquanto que, na PPP Habitacional, atua como financiador da empresa concessionária dessa parceria. A presença desse agente em ambos os processos revela a mesma lógica anunciada por Arantes (2006, p. 60) como pretensão em “modelar um determinado padrão de uso do recurso público e de organização do Estado”. Nesse sentido, vale retomar o que, segundo o autor, esse tipo de instituição visa difundir:

Políticas públicas que seguem critérios empresariais de rentabilidade e um modelo de gestão estatal terceirizada, à mercê de um corpo técnico privado – formado por gerenciadoras de projeto, fundações privadas, ONGs e inúmeros consultores. (ARANTES, 2006, p. 60).

Recordamos que instituições como o Banco Mundial e o BID apresentaram cartilhas que divulgavam as vantagens de alocar recursos públicos dos níveis federal e estadual em projetos mais caros, como aeroportos, telecomunicações, energia, etc. e, assim, liberar os recursos municipais para as áreas sociais, de modo que “as privatizações e parcerias seriam a oportunidade para envolver fundos privados na gestão e abertura de infraestruturas de interesse do mercado, preservando o fundo público para a área social.” (ARANTES, 2006, p. 67). Contudo, o que se observa na efetivação desses programas é a disputa pelo fundo público mesmo em projetos sociais, bem como a reorganização da estrutura administrativa dos estados.

A criação da Casa Paulista e, especificamente, a proposta de PPP, simboliza o reforço de uma lógica neoliberal que vinha sendo implantada na SEH. O processo de reestruturação das formas de provisão pela CDHU, observado por Denizo (2007) e, mais tarde, por Pulhez (2014), nos revela que, apesar de a lógica de provisão estar centralizada na CDHU, se desenhava um processo de descentralização e inserção de agentes do mercado nos processos decisórios e de provisão habitacional. Assim, a contratação de certos empreendimentos pode ser configurada como uma prática (ainda que não oficial) de PPP. Tsukumo (2007) lança luz sobre o tema ao comentar sobre a contratação por meio da empreitada global:

A parceria público-privada realizada pela CDHU é a empreitada global, na qual a construtora realiza todo o empreendimento, com preço por unidade fechado no contrato. Também por esse motivo os resultados são grandes empreendimentos, dificultam muito a manutenção das famílias no pós-ocupação, segundo dados da CDHU. (TSUKUMO, 2007, p. 107).

Anunciada como uma inovação no que diz respeito à divisão de responsabilidades entre o Estado e o setor privado, a PPP-Habitacional rompe apenas com a lógica da distribuição dos recursos e cria condições de contratação de serviço com características necessárias ao enquadramento de uma PPP. Os argumentos utilizados para viabilizar a produção de HIS num contrato de PPP, conforme prevê a normativa⁴³, foram determinados pela atribuição de responsabilidade de gestão

⁴³ A Lei nº 11.079/2004, conhecida como Lei das PPPs, prevê como regra geral a contratação de parceria público-privada para contratos com valor superior a R\$ 10 milhões (mudança trazida pela Lei nº 13.529/2017).

condominial e pelo trabalho de pós-ocupação, bem como pela exploração comercial do térreo de um dos edifícios pela empresa vencedora do consórcio por um período de 20 anos.

Nos programas estudados observamos a consolidação de políticas habitacionais que priorizam a inserção de uma camada da população com renda média e média-baixa no mercado formal de habitação, confirmando a tendência prevista por Royer (2009) de transformação do cidadão usuário das políticas públicas em cidadão consumidor. Segundo a autora, a provisão habitacional migrou do "discurso universalista dos direitos fundamentais para a lógica seletiva dos mercados, articulando-se de maneira inovadora com a arquitetura financeira dos novos padrões de acumulação do capital" (ROYER, 2009, p. 13).

O movimento de transformação do cidadão em consumidor é resultado de um processo de reestruturação do Estado, inserido na lógica neoliberal. Nesse sentido, destacamos a opção pela elaboração de "políticas que, sustentadas pelo financeiro, criavam alternativas para o trabalhador assalariado adquirir habitação no mercado e, de quebra, regularizavam o fundiário e o imobiliário" (PEREIRA, 2016, p. 132).

A lógica financeira construída para viabilizar a efetivação dos projetos é pautada na distribuição das faixas de renda previstas em ambos os programas. Como exemplo, notamos que, em um dos empreendimentos implementados pelo Programa de Atuação em Cortiços⁴⁴, as regras para o atendimento habitacional preveem que o (cidadão-consumidor) deve estar dentro das faixas de renda familiar mensal bruta de R\$ 2.430,01 a R\$ 9.370,00. Já no caso da PPP-Habitacional, a renda familiar bruta mensal prevista é de R\$ 1.108,38 a R\$ 5.724,00 para HIS e de R\$ 5.724,00 a R\$ 8.100,00 para HMP.

Anteriormente o valor para contratação deveria ser superior a R\$ 20 milhões) e prazo não inferior a 5 anos, nem superior a 35.

⁴⁴ Tomamos como análise a distribuição de unidades previstas para o empreendimento residencial Bela Vista – G, entregue no ano de 2017. Fonte: <http://www.habitacao.sp.gov.br/noticias/viewer.aspx?Id=8212>

Em que pesem as críticas ao PAC-BID, importa ressaltar que a CDHU apresentou corpo técnico e capacidade operacional para outorgar financiamentos e subsídios à moradia, bem como para administrar a carteira de beneficiários resultante. Este, que pode ser considerado um dos melhores programas desenvolvidos pela empresa estatal, produziu um significativo número de unidades habitacionais na área central de São Paulo, se comparado às unidades contratadas pela PPP-Habitacional. Importa ressaltar que as 1.841 unidades habitacionais construídas no âmbito do PAC-BID representam 81% das 2.260 unidades de HIS previstas para o Lote 01 da PPP Habitacional, cujo contrato possui duração de 20 anos.

Segundo Denizo (2007), o PAC-BID, além de enfatizar as áreas centrais na agenda da política habitacional, abriu novas possibilidades de atuação da SEH e apresentou novas questões e desafios ao setor habitacional, especialmente:

- a) novas formas de acesso a habitações de interesse social (aluguel social, ajuda de custo e subsídio a fundo perdido);
- b) novas formas de atendimento habitacional (compra e reforma de imóveis para fins habitacionais, tipologias diferenciadas, etc); e
- c) novas formas de parcerias com a iniciativa privada na promoção de alternativas habitacionais. (DENIZO, 2008, p. 183).

Notamos que a provisão de habitação pela SEH em áreas centrais foi objeto de ações da CDHU por quase duas décadas. Na contramão do movimento ideológico de legitimação da PPP como alternativa inédita ao “problema da habitação” no centro – combinado com os aspectos da propaganda neoliberal –, a CDHU ratificou sua importância na condução do programa e demonstrou que romper a lógica de provisão habitacional depende, dentre outros aspectos, de ampliar o acesso ao fundo público.

CAPÍTULO 04

A DIMENSÃO DAS ESFERAS PÚBLICO E
PRIVADA NA PROMOÇÃO DA PPP
HABITACIONAL EM SÃO PAULO

4.1. A FORMULAÇÃO DA PPP HABITACIONAL: O FALSO PROBLEMA

A proposta da primeira PPP no setor de Habitação de Interesse Social do Brasil apresenta uma formulação do problema habitacional que obscurece as relações de poder e os interesses inerentes ao processo de produção do espaço (PETRELLA, 2017; SANTORO; LIMA; MENDONÇA, 2018), assim como o próprio processo de elaboração e inserção de um programa habitacional com características próprias do modelo de política neoliberal (IZAR, 2018; PALLADINI, 2018; MORADO NASCIMENTO *et al.*, 2018).

Sabemos que a análise sobre a atuação do Estado no setor habitacional é complexa, sendo necessário conhecer em profundidade os atores, interesses, conflitos e lutas nele envolvidos (BALL, 2016). Não por acaso, autores como Madden e Marcuse (2016) afirmam que o Estado não se configura como uma organização neutra nem coerente internamente. No âmbito da política habitacional, Aalbers e Christophers (2014) destacam o papel central desempenhado pelo Estado na produção de espaço e também no sentido de orientar a atuação do setor da construção civil, como acontece, por exemplo, nos processos de mercantilização habitacional:

O Estado desempenha um papel crucial na criação, recriação ou alteração, restrição e facilitação do desenvolvimento de mercados habitacionais ou partes deles, bem como dos muitos atores ativos nesses mercados, incluindo uma variedade de instituições públicas. Em relação à habitação, o Estado pode, por exemplo, promover gentrificação, mudança de capital para o ambiente construído, securitização, bem-estar baseado em ativos, mercantilização da habitação – ou pode fazer o oposto completo, ou até mesmo as duas coisas ao mesmo tempo. (AALBERS; CHRISTOPHERS, 2014, p. 4).

As ambiguidades e contradições inerentes à formulação da política pública foram objeto de análise de Bolaffi (1979), que, ao estudar as estruturas de provisão habitacional em São Paulo, concluiu:

A ideologia mascara os problemas do real e os substitui pelos falsos problemas. Isto é, formulam-se problemas que não se pretende, não se espera e nem seria possível resolver, para legitimar o poder e para justificar medidas destinadas a satisfazer outros propósitos”. (BOLAFFI, 1979, p.40)

Em outras palavras, o autor questiona os processos de tomada de decisão pelo poder público que, por mais que pareçam surgir de demandas populares ou de ordem técnica, se vinculam a uma formulação que reflete a ideologia de certos grupos em determinado período de tempo.

As explicações economicistas e a justificativa de ofertar, de forma “inédita”, habitações populares no centro da metrópole paulistana foram amplamente reproduzidas pelo Estado e setores da construção civil como solução “mágica” para as questões fiscais e de provisão de habitação em áreas centrais. A naturalização desse discurso obscurece processos como a captação de recursos públicos por agentes de natureza privada, fomento ao mercado imobiliário, espoliação financeira da população beneficiada, inserção de políticas neoliberais para o setor habitacional, disputa de localizações, dentre outros aspectos que configuram um novo paradigma de entendimento da “cidade como negócio” (CARLOS; VOLOCHKO; ALVAREZ, 2015).

Nesta parceria, a formulação do “problema da habitação” confiou ao parceiro privado o papel central para viabilizar a produção de 50.000 unidades habitacionais distribuídas em três blocos distintos: 10.000 unidades para a região central da cidade de São Paulo, 18.400 para a região metropolitana e 21.600 unidades para o Litoral paulista. Isso possibilitaria a provisão de um expressivo número de habitações em curto período de tempo, sem comprometer imediatamente recursos do orçamento do Estado.

De início observamos a centralidade do aspecto econômico na proposta e a possibilidade de transferir para orçamentos futuros o custo do projeto. A essa expectativa somou-se o discurso sobre a tríade economia, eficácia e eficiência (DARDOT; LAVAL, 2016) do parceiro privado. Por outro lado, esse discurso não se sustenta quando observamos que, no período de 2008 a 2010, a CDHU registrou a entrega de 57.000 moradias no Estado de São Paulo⁴⁵.

⁴⁵ Segundo consta no Processo Administrativo 625/05/2011 ,v. XVII p. 5516), pretendeu-se acelerar a produção de unidades a fim de ofertar número de moradias novas que se aproximasse do equivalente a 10% do déficit habitacional do estado, sendo parâmetro o número de entregas realizadas pela CDHU.

Ainda que nesse caso a estrutura de provisão habitacional apresente aspectos distintos, sabemos que a companhia estatal construiu expertise suficiente para uma produção equivalente ao modelo proposto na PPP sem impactar orçamentos futuros. Além de construir em dois anos um número superior de unidades em relação ao previsto na PPP, a companhia proveu habitação de interesse social na área central da cidade de São Paulo por meio do Programa PAC/CDHU.

Por outro lado, Arellano (2016, p. 775) propõe que no Brasil “as parcerias público-privadas (PPP) são interessante mecanismo de mobilização de recursos para projetos de interesse da sociedade, em especial grandes projetos de investimentos em infraestrutura”. Isto posto, observamos que, assim como acontece em projetos em andamento em outros estados, a maioria dos projetos de PPP em vigência no estado de São Paulo são voltados para a provisão de infraestrutura, prevalecendo contratos para o setor de saneamento e resíduos sólidos e saúde, conforme demonstrado por Azevedo (2016).

FONTE: Azevedo, 2016.

Em geral, a utilização de PPPs para viabilizar obras que demandam investimentos vultosos – como nas áreas de habitação, urbanização, cultura e educação, entre outras –, é justificada por permitir que a entrega ocorra num prazo menor, ao mesmo tempo em que a execução orçamentária ocorra em longo prazo, sem

comprometer grande volume de recursos públicos no primeiro momento. Esse processo, chamado por Arellano (2016) de “barganha faustiniana⁴⁶” se apresenta como equação sedutora do ponto de vista político, justamente por permitir realizar investimentos públicos com a receita orçamentária projetada para longo prazo. Contudo, o autor alerta que o modelo gera tensão quanto à sustentabilidade fiscal dos entes públicos, posto que pode conduzir a um aumento no endividamento do Estado.

O risco de a longa duração dos contratos e a necessidade de amortização de vultosos investimentos impactarem futuras gerações é um aspecto observado por Zymler e Almeida (2008, p.295): “Um governo, visando solucionar problemas prementes, assume compromissos que deverão ser resgatados pelos seguintes. Assim, um governante ficaria com o bônus, enquanto seus sucessores com os ônus”. Os autores chamam a atenção também para o impacto positivo que alguns projetos aportam para as gerações vindouras, especialmente no caso de obras que promovem o desenvolvimento nacional, como as de infraestrutura.

Os questionamentos a respeito das Parcerias Público-Privadas não se restringem ao Brasil. Na União Europeia⁴⁷, que utiliza esse mecanismo em larga escala desde os anos 1990, uma auditoria do Tribunal de Contas sugere que o modelo não se apresenta como uma opção economicamente viável para a criação de infraestrutura pública. A auditoria apontou que a relação custo-benefício e a transparência se viam consideravelmente comprometidas, além de colocar os estados em uma situação de negociação mais vulnerável.

O pressuposto das PPPs como uma suposta “fórmula mágica”, conforme Fix (2004), é aquele de compartilhamento de riscos com o parceiro privado, que antecipa volumosos recursos financeiros no curto prazo, com a expectativa de

⁴⁶ O autor faz alusão ao personagem Fausto, do escritor alemão Johann Wolfgang Goethe, segundo descreve: “[...] no poema trágico que leva o seu nome, faz acordo com Mefistófeles, por meio do qual trocaria a sua alma na eternidade pela servidão em vida de Mefistófeles, que o auxiliaria em busca da felicidade plena. Trata-se de alegoria da troca de um bem eterno por um benefício apenas momentâneo”. (ARELLANO, 2016, p. 760).

⁴⁷ Relatório Especial nº 09/2018: Parcerias Público Privadas na UE: insuficiências generalizadas e benefícios limitados. Disponível em: <https://www.eca.europa.eu/pt/Pages/DocItem.aspx?did=45153>. Acesso em: 03 jan. 2019.

retorno dos seus investimentos em longo prazo. Portanto, num contrato de PPP, a renúncia de recursos líquidos de menor risco só é aceita mediante um “prêmio” atrativo comparativamente a outros ativos de risco similar, pelo período de sua indisponibilidade, segundo consta no Processo Administrativo da PPP-Habitacional (p. 5540). Desse modo, é previsto que os investimentos realizados pelo concessionário para o poder público sejam remunerados pelo direito de exploração do serviço e pagamento de contraprestação pelo poder concedente ao longo do período de concessão, remunerados ao longo do tempo pela taxa interna de retorno.

O custo de oportunidade é previsto pelo Estado como fator inerente ao contrato de PPP. Ainda que não trate a Taxa Interna de Retorno como objeto previsto em contrato, a remuneração é prevista como parte da contraprestação mensal, condicionada à disponibilidade do serviço. Além disso, fica expresso que o interesse do investidor nesse tipo de contratação se dá pela rentabilidade do projeto, conforme observamos na justificativa apresentada pela Secretaria de Estado da Habitação ao Tribunal de Contas do Estado:

A decisão do investidor apoia-se na expectativa de que a rentabilidade do projeto, ao longo da concessão, é superior ao custo de oportunidade de emprego do capital no montante do prêmio de risco assumido. Abandonar a posição de liquidez significa migrar para uma posição de carregamento da riqueza ao longo do tempo na forma de ativos de risco maior (menos líquidos). Essa realidade se acentua em projetos de concessão, que costumam apresentar perfil intensivo de capital, com longo prazo de maturação e levadas barreiras de saída.

No momento da decisão do investimento são precificados os riscos de forma a avaliar se o prêmio (rentabilidade) oferecido pelo projeto é suficiente para justificar a renúncia de liquidez, cotejando essa avaliação com os prêmios de outros ativos com risco similar, determinando em qual das oportunidades o capital encontrará seu melhor emprego. (SÃO PAULO, 2011, v. XVII, p. 5541).

Desse modo, a exploração econômica de serviços antes exclusivos do Estado torna-se, segundo Petrella (2017), uma nova fronteira de exploração econômica em um novo momento [neoliberal] de acumulação capitalista. Para o autor, a expressão máxima desse movimento decorre não só da produção da incorporação e da infraestrutura, mas também do uso, do consumo.

Arellano (2016) afirma que as PPPs são, em essência, uma forma de financiamento de investimentos e de serviços do interesse do Estado, que se beneficiaria da maior capacidade de gerenciamento de riscos e maior agilidade administrativa do parceiro privado. Segundo essa lógica, o ganho de eficiência na construção e operação de serviços públicos poderiam ser revertidos em redução no custo de oferta desses serviços à sociedade. (ARELLANO, 2016, p. 758).

De acordo com Arellano (2016), há um paradoxo nessa forma de contratação:

[...] a realização de investimentos por meio de PPP apenas se justificaria nos casos em que os ganhos de eficiência trazidos pela gestão do projeto pelo setor privado fossem superiores à economia que ocorreria ao se recorrer ao financiamento do próprio governo. Isso, pois, em casos normais, o governo tem acesso a fontes de financiamento mais baratas que o parceiro privado, o que torna a realização do investimento pelo parceiro privado, de início, menos econômica que a realização pelo Poder Público (ARELLANO, 2016, p. 758/759).

Fazendo um resgate da literatura internacional, Arellano (2016) chama a atenção para os conceitos que o FMI considera essenciais para que um contrato assuma a natureza de uma PPP: configurar a prestação de serviços como ato contínuo à geração do ativo-base e transferência significativa de riscos, que passarão a ser gerenciados e suportados pelo parceiro privado:

A transferência de risco é de vital importância para a própria economicidade da parceria público-privada, na medida em que se espera que a adoção dessa modalidade de contratação possa trazer maior eficiência para o serviço. Os riscos podem, de maneira ampla, ser categorizados em riscos de *construção*, riscos *financeiros*, risco de *performance* (*de disponibilidade*), riscos de *demanda* e riscos de *valor residual*. (ARELLANO, 2016, p. 758/759).

Nessa linha, o presente capítulo se propõe a questionar a pertinência da opção por uma PPP no setor de habitação, analisando particularmente os aspectos que fazem a provisão de Habitação de Interesse Social e de Mercado Popular se tornar rentável a ponto de justificar um contrato de PPP. Analisamos também a inserção de camadas de menor renda na lógica de financiamento habitacional, assim como os objetivos de intervenção no espaço urbano e, conseqüentemente, de solução para a questão da Cracolândia.

Pontos importantes para a compreensão do tema já foram abordados nos capítulos anteriores, em que tentamos demonstrar como foram criados

mecanismos para a redução da capacidade fiscal do Estado (Capítulo 01), a inserção das parcerias como forma de contratação (Capítulo 02) e como esse desenho econômico transformou as estruturas de provisão do Estado. No presente capítulo, nos interessa discutir aspectos operacionais e contraditórios da primeira proposta de PPP habitacional do Brasil, questionando se este seria um caminho para solucionar o déficit habitacional.

4.2 EMPREENDIMENTOS REALIZADOS

A aposta na habitação como instrumento de renovação urbana foi o argumento mais utilizado pelo poder público para justificar o elevado preço do contrato da PPP-Habitacional. O então governador Geraldo Alckmin, no discurso de lançamento de obra do Complexo Júlio Prestes, revelou o conselho dado por um arquiteto catalão durante visita ao centro de São Paulo: “Olha está tudo bonito, mas se as pessoas não voltarem a morar aqui, não vai recuperar; à noite fica vazio e a segurança piora. Você precisa trazer as pessoas de volta para morar no centro expandido”. (ALCKMIN, 2017).

A pesquisa empírica nos levou a perceber que, para além do discurso de requalificar o centro, a PPP-Habitacional impunha de fato um novo mecanismo de contratação de obras públicas. Essa percepção se agudiza a partir da análise dos empreendimentos de 1.765 unidades construídas ou em execução.

Corroborar essa ideia a percepção de Izar (2018), que, nas entrevistas realizadas para sua tese de doutorado, identificou que a proposta não tratava de um projeto pensado para o território, mas de um

(...) mecanismo contratual, cujo objetivo se centra na melhoria do desempenho da gestão pública, com capacidade de simplificar os processos de contratação e combinar diferentes fontes de financiamento e alavancagem de capital privado para alavancar habitação e infraestrutura. (IZAR, 2018, p. 40, tradução nossa).

Na percepção do autor, o que estava em jogo não era a produção do espaço na região central; o foco principal consistia em implantar um novo mecanismo contratual.

QUADRO 18
DISTRIBUIÇÃO DE UNIDADES EM CONSTRUÇÃO

EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS		Nº UHs	Nº HMP	Nº HIS	PRAZO EXECUÇÃO
Residencial São Caetano		126		126	13 meses
Residencial Alameda Gleite		91		91	11 meses
Complexo Júlio Prestes	Quadra 49 – Torre 01	170		170	15 meses
	Quadra 49 – Torre 02	170		170	12 meses
	Quadra 49 – Torre 03	170		170	12 meses
	Quadra 49 – Torre 04	170		170	12 meses
	Quadra 49 – Torre 05	234		234	11 meses
	Quadra 50 – Torre 01	156		156	14 meses
	Quadra 50 – Torre 02	60		60	14 meses
	Quadra 50 – Torre 03	72	72		Sem previsão
República A		96		96	13 meses
A definir		1.923	1.351	817	-
TOTAL		3.683	1.423	2.260	

EMPREENDIMENTOS CONTRAPARTIDA	PRAZO EXECUÇÃO
Obras de melhorias no 2º Grupamento de Bombeiro da Capital	10 meses
Obras de melhorias da Praça Júlio Prestes	04 meses
Escola de Música Tom Jobim	Sem previsão
Creche	Sem previsão

FONTE: O autor (2019).

Sabemos que qualquer análise sobre a efetividade do programa em relação ao modelo de cidade pretendido pelo Edital de Licitação nº 001/2014 é ainda prematura, já que se trata de uma iniciativa recente. Assim, é necessária a continuidade de estudos e pesquisas que apontem, no futuro, o que representou no espaço urbano esse modelo de provisão habitacional. A presente pesquisa é um retrato do processo de construção desse empreendimento no período de março de 2017 a março de 2019.

4.2.1 CONJUNTO RESIDENCIAL SÃO CAETANO- 126 UNIDADES HABITACIONAIS

O primeiro empreendimento construído e entregue no modelo de PPP Habitacional foi o denominado Conjunto Residencial São Caetano. O edifício possui 8 torres de 5 pavimentos, que comportam 126 unidades de Habitação de Interesse Social (HIS).

FIGURA 26
IMPLANTAÇÃO E LOCALIZAÇÃO DOS BLOCOS DO CONJUNTO RESIDENCIAL SÃO CAETANO

FONTE: São Paulo (2017b).

Antes do início das obras a Secretaria de Habitação (SH) emitiu um relatório técnico segundo o qual não haviam sido atendidas as diretrizes técnicas gerais previstas no anexo II do Edital – “Diretrizes para as intervenções Urbanas”, conforme segue:

- Não há previsão de implantação de áreas não residenciais no imóvel (áreas comerciais, institucionais e equipamentos públicos);
- Não atende ao quesito de produção de 5% de unidades de HIS de 03 dormitórios (07 UHs no total de 126);
- Não atende as especificações mínimas de dimensionamento dos cômodos das unidades de HIS, vide quadro 19;
- Não atende às especificações mínimas referentes às instalações hidráulicas, esgoto e gás (a exemplo do aquecimento a gás dos chuveiros, passando a adotar os chuveiros elétricos);
- Não foram atendidas as especificações mínimas referentes à acessibilidade conforme NBR 9050. (SÃO PAULO, 2017b).

Ainda que tenha considerado elaborar um projeto legal inteiramente novo, seguindo as diretrizes do Anexo II do Edital, a concessionária chegou à conclusão de que a lei vigente permitiria um total máximo de 61 apartamentos, ou seja, haveria uma redução de 50% em relação ao projetado anteriormente, o que provocaria “perda substancial no aproveitamento do terreno” (rentabilidade imobiliária). Por essa razão, optou por manter o projeto anterior e apresentar apenas um projeto notificativo. Conforme justificativa apresentada pela

concessionária tal opção representaria ganhos para o Contrato e economicidade para o Poder Concedente, melhor atendendo ao interesse do poder público

O argumento utilizado para romper com o conceito de cidade pretendido pela PPP foi a possibilidade de utilizar um projeto elaborado pela Companhia Metropolitana da Habitação de São Paulo (Cohab), antiga titular do terreno, que havia sido aprovado pela Prefeitura Municipal de São Paulo sob a égide da antiga Lei de Zoneamento do ano de 2004.

Para endossar a utilização do projeto já executado e aprovado na Prefeitura, a concessionária apresentou um estudo sobre a avaliação da vocação do empreendimento da PPP – São Caetano para abrigar comércio. Para a SPE, a instalação de área não residencial destinada para o varejo não seria viável: “Apesar das suas potencialidades e de manterem ainda muitos dos atrativos, os centros urbanos vêm perdendo força. Tal situação é motivada, em boa parte, pela crise no varejo [...]” (SÃO PAULO, 2017b, p. 5418). Ou seja, a área de influência do empreendimento localizado na “rua das noivas” não teria perfil para receber atividades comerciais. O estudo aponta fatores que explicariam o “declínio urbano”:

[...] desqualificação em termos urbanísticos, com destaque para a degradação do patrimônio e do parque imobiliário, diminuição da função habitacional com a consequente desertificação noturna a que acrescem problemas nos domínios de segurança, higiene, acessibilidade, estacionamento, etc. (SÃO PAULO, 2017b, p.5418).

O mesmo estudo recomenda a implantação da área comercial correspondente ao empreendimento em outra região da cidade, caracterizada por “muita pujança econômica”; vias de acesso com elevado volume de tráfego; fácil acessibilidade; entorno com ocupações de uso misto comercial e residencial, considerando que “a grande área física deverá permitir a instalação de outros equipamentos conjugados, ampliando o poder de atração do eventual complexo” (SÃO PAULO, 2017b).

Observamos que por trás das justificativas apresentadas para dar suporte à adoção do projeto da Cohab e romper com os preceitos urbanos propostos pela Urbem encontra-se um modelo de negócio assentado na velocidade de produção

e melhor performance do privado como condição para o acesso à contraprestação do poder público. Nesse modelo, os aspectos econômicos parecem se sobrepor às diretrizes da política habitacional ou de qualquer outra proposta urbanística que vise a “requalificar” o centro, justificativa central dessa PPP.

Convém destacar que o Município de São Paulo assume a responsabilidade de indicar a demanda para o empreendimento. A inserção da Prefeitura Municipal na parceria entre Estado e setor privado decorreu da necessidade de aportar maior subsídio público para comercialização do empreendimento. Assim, foi firmado um convênio entre a SH e a Cohab que estipula que os recursos provenientes do Município corresponderiam R\$ 20.000,00 por unidade habitacional.

O referido convênio possibilitou que o Município indicasse demanda proveniente em parte da ocupação localizada na Ponte Orestes Quércia (ocupação Estaiadinha), e parte de demanda de movimentos de moradia. Contudo, a condição para acessar o empreendimento dependeria exclusivamente de acesso ao financiamento imobiliário nos termos propostos pela Caixa Econômica Federal.

O fato de o convênio condicionar o acesso às unidades habitacionais à obtenção de financiamento gerou clima de insegurança e insatisfação entre movimentos de moradia, representantes de famílias que nunca foram atendidos pelos programas desenvolvidos pela SH e não tiveram acesso ao mercado formal de educação. A percepção da inserção do empreendimento na lógica de mercado gerou rumores sobre a possibilidade de invasão do local.

À vista dessa possibilidade, a concessionária tomou medidas de segurança que avançaram no sentido oposto aos princípios urbanísticos previstos no edital, sendo estes:

- Instalação de concertinas nas divisas voltadas para as ruas e os vizinhos;
- Instalação de gradis nas janelas dos apartamentos localizados no primeiro pavimento;
- Instalação de gradis de proteção nas entradas de água, gás e energia, nas portas das lixeiras;
- Instalação de segundo portão no acesso pela Rua São Caetano, sistema de clausura;

- Aplicação de chapas soldadas nos gradis e portões voltados para as ruas;
- Instalação de câmeras de CFTV;
- Desligamento do abastecimento de água e bloqueio do acesso aos registros da caixa d'água do empreendimento. (SÃO PAULO, 2017b)

FIGURA 27

CROQUIS DE DIRETRIZ DA PPP X FACHADA DE EMPREENDIMENTO EXECUTADO

FONTE: imagem à esquerda: São Paulo (2012); imagem à direita: o autor (2017)

Como podemos observar na figura acima, a intenção de evitar um edifício fechado para a cidade, prevista como diretriz urbanística, não se realizou neste caso. Por medida de segurança, criou-se uma barreira visual ao nível do pedestre, que contrasta com o pátio interno do edifício.

FIGURA 28

ÁREA DE LAZER DO EMPREENDIMENTO RUA SÃO CAETANO.

FONTE: São Paulo (2017d)

A distribuição dos apartamentos por área útil suscita dúvidas quanto à adequação do projeto às necessidades dos distintos grupos familiares ali residentes, principalmente se considerarmos que, enquanto 85% das unidades são de 01 quarto, 67% das famílias selecionadas possuem três ou mais integrantes.

Pesquisa realizada pela Concessionária PPP Habitacional com 218 pessoas, distribuídas em 70 famílias, 30% dos domicílios abrigam famílias com 04 pessoas; 27 % com 03 pessoas; 17% com 02 pessoas; 16% apenas 01 pessoa e 10%, 05 pessoas ou mais, distribuídas em diferentes arranjos familiares.

QUADRO 19
RESIDENCIAL SÃO CAETANO – DISTRIBUIÇÃO DAS UNIDADES POR TIPOLOGIA, ÁREA E COMPOSIÇÃO FAMILIAR.

TIPO	TIPOLOGIA	ÁREA ÚTIL	Nº UH'S	% UNIDADES	% FAMÍLIAS	Nº RESIDENTES
HIS 100%	1D	33,00m ²	101	80%	33%	01 ou 02
	1D (adaptado)	43,00m ²	06	5%		
	2D	43,00m ²	19	15%	67%	03 ou mais
TOTAL EMPREENDIMENTO			126	100%	100%	

FONTE: O autor (2019).

Conforme podemos observar nas plantas do empreendimento, abaixo representadas, o projeto não oferece alternativas de privacidade ou de adaptabilidade para os núcleos familiares com número maior que 02 habitantes em apartamentos de 01 quarto ou 04 habitantes em apartamentos de 02 dormitórios, se considerarmos apenas o modelo de família nuclear com filhos.

FIGURA 29
PLANTA ILUSTRATIVA DAS UNIDADES HABITACIONAIS CONSTRUIDAS NO EMPREENDIMENTO RESIDENCIAL SÃO CAETANO (SEM ESCALA)

À esquerda unidade de 01 dormitório e à direita, unidade de 01 dormitório adaptada

Unidade de 02 dormitórios.

FONTE: São Paulo (2017d)

4.2.2 CONJUNTO RESIDENCIAL ALAMEDA GLETE – 96 UNIDADES HABITACIONAIS

O conjunto residencial Alameda Glete, o segundo construído e entregue pela PPP Habitacional, foi implantado em terreno de propriedade da CDHU com área de 2.205,35m²; faz divisa frontal com a Alameda Glete nº 783 e, nos fundos, com a Rua Helvetia. O edifício possui sete pavimentos com 13 unidades por andar, comportando 91 apartamentos distribuídos conforme quadro abaixo.

QUADRO 20
RESIDENCIAL ALAMEDA GLETE – DISTRIBUIÇÃO DAS UNIDADES EM RELAÇÃO AO PERCENTUAL DE FAMÍLIAS ATENDIDAS

TIPO	TIPOLOGIA	ÁREA ÚTIL CONSTRUÍDA	ÁREA ÚTIL EDITAL	Nº UH'S	% UNIDADES
HIS 100%	1D	34,25m ²	33,00m ²	35	38%
	2D	46,43m ²	43,00m ²	49	56%
	2D (adaptado)	45,73 m ²	43,00m ²	7	6%
TOTAL EMPREENDIMENTO				91	100%

FONTE: O autor (2019)

O projeto de autoria da CDHU foi concebido em estrutura mista: convencional no primeiro andar e alvenaria armada nos demais andares, com utilização de peças pré-fabricadas para a caixa de escadas. Segundo relatório de vistoria de conclusão de obra, o empreendimento atendeu às características gerais de construção e apresentou áreas compatíveis ao previsto em edital, possibilitando o uso do mobiliário mínimo especificado. (SÃO PAULO, 2017c).

FIGURA 30
PLANTA ILUSTRATIVA DAS UNIDADES HABITACIONAIS CONSTRUÍDAS NO EMPREENDIMENTO
ALAMEDA GLETE (SEM ESCALA)

Unidade de 01 dormitório com 34,25m² de área útil construída.

Unidade de 02 dormitórios com 46,43m² de área útil construída.

Unidade de 02 dormitórios (adaptada) com 45,73m² de área útil construída.

FONTE: São Paulo (2017e)

O primeiro relatório de acompanhamento de obras demonstrou preocupação quanto à altura do muro de divisa do empreendimento, em local onde atualmente funciona uma subestação da Companhia de Transmissão de Energia Elétrica Paulista (CTEEP). O documento aponta que todos os apartamentos da lateral direita serão afetados até o quinto pavimento: “Dada a proximidade do Centro de Transmissão, os apartamentos não possuirão vista e provavelmente sofrerão por calor refletido, além de solicitar medidas corretivas para a questão do muro” (SÃO PAULO, 2017c, p.31.). O relatório aponta o ruído constante do maquinário e solicita estudo técnico sobre a existência ou não, no local, de ondas eletromagnéticas prejudiciais a pessoas e equipamentos.

A partir dessa demanda a concessionária encomendou um estudo que concluiu que os equipamentos da CTEEP “encontram-se desenquadrados em relação à Norma Técnica mencionada, tanto no período diurno quanto o noturno” (SÃO PAULO, 2017c, p.621) e afirma que, além de se tratar de uma fonte sonora de origem comercial e fixa, não atende a Lei Municipal nº 16.402/16, ou seja, a Lei do Silêncio. Para solucionar a questão a empresa notificou órgãos oficiais sobre o fato.

FIGURA 31
MURO DE DIVISA ENTRE O EMPREENDIMENTO E A CTEEP

FONTE: O autor (2018).

O empreendimento foi concebido para uso exclusivamente residencial e, ainda que localizado em uma área cujo zoneamento permite o uso misto, não apresenta fachada ativa com comércio ou a instalação de equipamentos urbanos em sua proximidade. Apesar de não haver menção sobre a não utilização dessa diretriz urbanística, funcionários da SH informaram verbalmente que o projeto, de autoria da CDHU, já estava aprovado, e por necessidade de maior celeridade nas obras não houve qualquer alteração. Assim, o térreo possui área destinada a salão de festas, salão de jogos, espaço de convivência e lazer.

Importa salientar que a construção obedeceu ao cronograma de obras, sem apresentar qualquer atraso em seu andamento. Seguindo a lógica do *fast track*, o empreendimento foi executado em 13 meses, compreendidos no período de setembro de 2016 a outubro de 2017, e conforme previsto em contrato, a primeira parcela foi repassada à concessionária no mês de conclusão da obra.

4.2.3 REPÚBLICA A – 96 UNIDADES HABITACIONAIS

O empreendimento conhecido como “República A” encontra-se localizado na Rua dos Gusmões, 199, área de comércio popular. O edifício abrigará 96 unidades de interesse social, distribuídas em 13 pavimentos, e há previsão para a instalação de uma unidade comercial de pequeno porte. As obras tiveram início em outubro de 2018 e estão previstas para terminar em outubro de 2019.

FIGURA 32
OBRAS EM ANDAMENTO DO CONJUNTO RESIDENCIAL REPÚBLICA A

FONTE: O autor (2019).

4.2.4 QUADRA 69 – 245 UNIDADES HABITACIONAIS

O empreendimento conhecido como “Quadra 69” encontra-se localizado em quadra trapezoidal configurada entre as ruas Mauá, Protestantes, Gusmões e General Couto de Magalhães. O projeto prevê a construção de duas torres com 245 unidades de HIS, cujo início se deu no período de finalização desta dissertação, isto é, em março de 2019.

FIGURA 33
PROJETO EMPREENDIMENTO QUADRA 69

FONTE: São Paulo (2017).

4.2.5. COMPLEXO JÚLIO PRESTES – 1.202 UNIDADES HABITACIONAIS

Localizado no quadrilátero formado pela Rua Helvétia, Alameda Barão de Piracicaba, Praça Princesa Isabel e Alameda Dino Bueno, o projeto é apresentado como “cartão de visitas” da PPP habitacional. É o empreendimento com maior número de unidades habitacionais e maior escala dentre os previstos para o primeiro lote da PPP.

Devido a essa condição, o Complexo Júlio Prestes foi o projeto que assumiu o maior número de diretrizes do modelo de cidade pretendido e que ganhou maior

repercussão como modelo “inovador” e eficiente no âmbito da política pública estadual para a habitação. O projeto Desse modo, o projeto, que venceu o concurso de ideias para a gleba que se localiza no coração da Cracolândia, foi por algum tempo divulgado como a peça que faltava para a requalificação do Bairro da Luz⁴⁸.

FIGURA 34
PROJETO VENCEDOR DO CONCURSO DE IDEIAS PARA O COMPLEXO JÚLIO PRESTES

FONTE: BISELLI KATCHBORIAN (2016)

O projeto previu a execução de 1.202 unidades habitacionais, distribuídas em oito torres, sendo sete para HIS e uma para HMP, uma creche para 200 crianças, uma escola de música com 6.800 m² de área construída e uma área de 5.000 m² destinados a comércio e serviços. Além dos critérios previstos em edital, a

⁴⁸ As notícias vinculadas à época afirmam:

“O Governo de São Paulo lançou hoje o maior programa de requalificação urbana e inclusão social do país com o anúncio de 20 mil moradias no centro expandido de São Paulo”

Disponível em: <http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/ultimas-noticias/centro-expandido-da-capital-ganhara-20-mil-moradias-1/>. Acesso em: jan. 2019.

“PPP é nova arma para tentar revitalizar o centro”

Disponível em: <https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,ppp-e-nova-arma-para-tentar-revitalizar-o-centro,860799>. Acesso em: jan. 2019.

“Ao incorporarmos a iniciativa privada, pretendemos atingir com rapidez e eficiência as camadas de renda mais baixa. Na PPP da Habitação, partiremos para a ideia do subsídio da prestação, para efeito do alcance e da garantia ao financiamento, para diminuir a inadimplência e assim aumentar o interesse da iniciativa privada em atender à baixa renda.”

Disponível em: <http://afif.com.br/noticia/ppp-habitacao-ajudara-revitalizacao-do-centro-de-sp/A>. Acesso em: jan. 2019.

proposta considerou os espaços públicos como prioridade e buscou respeitar os eixos urbanos e visuais para os monumentos do entorno. Segundo o memorial descritivo da proposta, objetivava-se “estabelecer no território um âmbito cultural, através da implantação da Escola de Música em frontalidade direta com a antiga Estação de Trens – atual Sala São Paulo”. Quanto ao conjunto residencial, destaca-se:

O restante do território é destinado ao âmbito residencial, onde a demanda de habitações se desenvolve em torres de escalas diversas segundo a condição de cada quadra. A formidável demanda de unidades habitacionais e as dimensões do território em questão nos conduzem a conceber o projeto como uma pequena cidade. (BISELLI; KATCHBORIAN *in* SÃO PAULO, 2017f).

FIGURA 35
IMPLANTAÇÃO DO EMPREEDIMENTO COMPLEXO JÚLIO PRESTES

FONTE: São Paulo (2017f)

O projeto executivo apresentou mudanças sensíveis de fachada e também no projeto da escola de música, se comparado ao apresentado no concurso de ideias.

Dentre as principais alterações destacam-se aquelas que denotam maior racionalidade de projeto, como opção para reduzir os custos do empreendimento. As alterações não atingiram o padrão de acabamento interno das unidades, que apresentam as mesmas características de um apartamento padrão de HMP.

FIGURA 36
PROJETO ARQUITETÔNICO APÓS MODIFICAÇÕES DE FACHADA E DE PROJETO DA ESCOLA DE MÚSICA

FONTE: São Paulo (2017f)

Embora as modificações tenham sido destinadas à economia na construção, o projeto respeitou as diretrizes urbanísticas previstas no concurso de ideias, isto é, a criação de áreas de fruição pública, criação de eixos visuais, separação de acessos entre os empreendimentos e a área de comércio, dentre outros aspectos que não alteraram a concepção urbana do projeto.

FIGURA 37
COMPARAÇÃO ENTRE PROJETOS PARA O CONCURSO DE IDEIAS (ESQUERDA) E EXECUTIVO

FONTE: à esquerda BISELLI KATCHBORIAN (2016) à Direita: São Paulo (2017f).

A verticalização é utilizada como estratégia para melhor aproveitamento do potencial construtivo do terreno, onde optou-se pela execução de torres com elevador, variando entre 13 e 17 andares e entre 10 e 18 unidades por andar. Apesar da utilização de tipologias de um, dois e três dormitórios, prevalecem as de dois quartos, que representam 90% e 95% das unidades de HIS e HMP, respectivamente, conforme a tabela abaixo.

QUADRO 21

COMPLEXO JÚLIO PRESTES - DISTRIBUIÇÃO DE UNIDADES E ÁREA INTERNA DAS UNIDADES DO EMPREENDIMENTO

TIPO	TIPOLOGIA	ÁREA	Nº UH'S	% PARCIAL	% TOTAL GLOBAL
HIS 94%%	H1	32,40m ²	216	19%	17,97%
	H2	50,20m ²	902	90%	75,04%
	H3	60,60m ²	12	1%	0,99%
Total HIS			1.130	94,00	-
HMP 6%	1D	32,40m ²	3	05%	0,24%
	2D	51,20m ²	69	95%	5,74%
Total HMP			72	6,00%	-
TOTAL EMPREENDIMENTO			1202	100%	

FONTE: Elaborado pelo Autor.

Importa destacar que, do total de unidades do empreendimento, 94% são destinadas a HIS e apenas 6% para HMP. A concentração de unidades para faixas de menor renda explicita que o 'projeto modelo' não atende de modo satisfatório o princípio da *mixité sociale*, amplamente divulgado como um diferencial no programa. Além da distribuição desproporcional entre unidades de HIS e HMP, a segregação ocorre fisicamente, destacando-se a formação de um condomínio exclusivo para HMP.

Por outro lado, a empresa vislumbra a possibilidade de migrar esse condomínio para unidades de HIS, caso o lançamento do empreendimento, previsto para o primeiro semestre de 2019, não tenha sucesso. Segundo entrevista realizada com um dos engenheiros responsáveis pelo empreendimento, as unidades construídas em HIS possuem o mesmo padrão de acabamento daquelas de HMP. Isso facilitaria a transferência das unidades para o Estado pela concessionária. Em suas palavras:

Nós estamos prontos para fazer de um jeito ou de outro (HIS ou HMP), a gente já apavorou um pouco com o uso do entorno (...). Vamos fazer um prédio que atenda o edital porque esse prédio hoje (HIS) é melhor do que o que se vende aí em HMP. (Entrevista realizada em janeiro de 2019).

O sistema construtivo é o mesmo empregado nas obras de menor escala, ou seja, térreo em estrutura de concreto armado e alvenaria estrutural no restante da construção. Essa opção inviabiliza qualquer alteração interna às plantas e quaisquer possibilidades de adaptação do espaço. Assim, cada andar ostenta informações sobre a proibição de alterações das paredes, sob o risco de comprometimento da estrutura do edifício.

A modulação e o sistema construtivo empregado possibilitaram uma execução rápida do empreendimento, que repetiu o modelo de incorporação dos empreendimentos já entregues pela PPP. Desse modo, o período compreendido entre o início das obras, em janeiro de 2017, e a entrega das primeiras 170 unidades, em março de 2018, foi de 14 meses.

FIGURA 38
PLANTA ILUSTRATIVA DAS UNIDADES HABITACIONAIS CONSTRUÍDAS NO EMPREENDIMENTO
COMPLEXO JÚLIO PRESTES (SEM ESCALA)

FONTE: São Paulo (2017f).

Além das questões referentes às unidades habitacionais, o empreendimento previu a execução de outras obras como contrapartida da PPP: melhorias na instalação do 2º Grupamento de Bombeiro da Capital, objeto de contrapartida

entre SH e a Secretaria de Segurança Pública; reforma da Praça Júlio Prestes e construção da Escola de Música Tom Jobim. Assim como ocorrido com as unidades habitacionais, os projetos apresentaram alterações em relação à proposta inicial, sendo a mais sensível no projeto da Escola de Música, conforme podemos notar nas imagens abaixo.

FIGURA 39
COMPARAÇÃO ENTRE PROJETOS PARA A ESCOLA DE MÚSICA NO CONCURSO DE IDEIAS (ACIMA)
E EXECUTIVO (EMBAIXO)

FONTE: à esquerda BISELLI KATCHBORIAN (2016) à Direita: São Paulo (2017f).

Como nosso objetivo não é analisar as especificidades de projeto, observamos que, apesar das alterações sensíveis entre o projeto apresentado no concurso de ideias e aquele que foi aprovado para execução, o que prevalece é uma ideia de cidade aberta, com espaços públicos requalificados, uso misto, unidades de HIS inseridas em um projeto de escala urbana, que romperia com a lógica de produção tradicional do Estado e marcaria um novo modelo de provisão de habitação. Contudo, a velocidade das obras em relação ao tempo de conclusão desta

dissertação nos permitiu observar alguns processos que estiveram mascarados em todo o discurso que envolveu a implementação da PPP.

Durante o processo de construção do empreendimento o poder público adotou ações de combate à Cracolândia, conforme será descrito na sessão 4.7 deste capítulo. Contudo, essas ações não erradicaram o chamado “fluxo”, tampouco resolveram a situação de saúde pública dos usuários de drogas nas ruas do entorno. Essa situação acarretou alterações no que tange à inserção urbana do projeto executado.

Desse modo, a proposta de quadras abertas e integração com o entorno foi substituída por barreiras físicas como grades, muros e concertinas, de maneira que hoje em dia a praça situada entre o empreendimento do Complexo Júlio Prestes e a Sala São Paulo encontra-se cercada e com acesso público controlado. A mesma lógica foi empregada no empreendimento onde se construiu um duplo muro: o externo, que contorna todo o quarteirão foi executado à época do início das obras, com chapas metálicas e concertina; meses mais tarde foi erguido outro muro em alvenaria, também com concertina, no que seria o meio da calçada pública, seguindo toda sua extensão.

Além dos muros e grades foi instalado sistema de monitoramento por câmeras e portaria com sistema de clausura para controle de acesso ao condomínio, o que impactou diretamente o funcionamento das fachadas ativas, que se encontravam sem uso, durante visita realizada em janeiro de 2019. Além disso, os espaços privados de fruição pública se apresentam com uso limitado aos moradores como forma de acesso às torres, uma vez que o acesso pela rua pública se encontra bloqueado.

Essa situação foi objeto de matéria divulgada pelo jornal Folha de São Paulo em 06 de novembro de 2018, com o título “Prédio popular vira uma 'fortaleza' na Cracolândia e esquece projeto original”. A matéria chama a atenção para a resistência dos atuais moradores em relação à abertura do empreendimento para a cidade, por medo de assaltos e invasão de moradores de rua. Segundo a

reportagem, os moradores pretendem manter o muro, o que provavelmente gerará conflitos entre o Estado e os novos proprietários.

FIGURA 40
PROJETO EXECUTADO E PRAÇA CERCADA POR GRADIL

FONTE: Autor (2018).

FIGURA 41
PROJETO CERCADO POR MURO COM CONCERTINA E CONTROLE DE ACESSO

FONTE: Autor (2018).

FIGURA 42
ÁREA DESTINADA AO COMÉRCIO – FACHADA ATIVA

FONTE: Autor (2019).

FIGURA 43
ESPAÇO PRIVADO DE FRUIÇÃO PÚBLICA

FONTE: Autor (2019).

FIGURA 44
ACESSO À TORRE RESIDENCIAL

FONTE: Autor (2019).

Ainda que de modo muito incipiente, observamos que o alcance dos resultados urbanísticos pretendidos – com base na suposição de que combinar habitação, comércio e um conceito de cidade conduziria a um processo natural de requalificação urbana – esbarrou em processos de outras dimensões que não se resolvem na prancheta de um arquiteto, tampouco no âmbito de um programa habitacional. Desse modo, as soluções propostas se mostraram eficientes mais como discurso do que na prática.

Observamos também que, ao contrário de um plano que possuía ambições de escala urbana, os empreendimentos construídos apresentam uma lógica que

soluciona todo o empreendimento dentro dos lotes, assim como a maior parte dos condomínios verticalizados. Assim, quando observamos a inserção dos empreendimentos na malha urbana, notamos que o que se efetiva é seu isolamento, com nenhuma ou pouca relação com o entorno.

FONTE: O autor (2019).

Até o momento a concessionária não indicou os terrenos destinados à construção das unidades de HMP. Apesar de não haver declarações oficiais a respeito dessa opção é possível que a empresa pretenda, num primeiro momento, executar todas as unidades de HIS e, a partir de então, definir a melhor ocasião para intervir no território seja pela espera de valorização da área de intervenção, aquecimento do mercado imobiliário ou em segunda hipótese pela possibilidade de negociar com o Estado a execução as demais unidades em HIS, que não apresentam riscos à incorporação (conforme veremos adiante).

4.3 PERCEPÇÃO DO MERCADO

Na esteira da implementação da PPP Habitacional, a CDHU lançou em dezembro de 2018 uma Nota Técnica 2018 sobre as PPPs no setor de habitação. O

documento apresenta brevemente questões referentes à definição de déficit habitacional no Brasil; o mecanismo de contratação de PPPs, apresentando os escopos típicos e os modelos de remuneração para uma PPP em habitação; análise da situação fiscal do Estado de São Paulo, entre outras.

O estudo apresenta uma sondagem de mercado realizada a partir de entrevistas com representantes de cinco empresas do setor da construção civil⁴⁹, entre as quais a Canopus, com o objetivo de extrair as impressões dos participantes sobre as PPP Habitacional da Casa Paulista e contribuições para aperfeiçoar o modelo. Foram levantados aspectos referentes ao acesso a terrenos aptos à construção, características urbanísticas e dos edifícios, serviços a serem considerados do escopo do contrato, financiamento, demanda, elementos de contrato, viabilidade econômico-financeira e a opinião do mercado sobre a locação social em relação à oferta da compra com subsídio.

Assim, para melhor compreender a visão do mercado em relação ao tema reproduziremos algumas respostas de incorporadores que constam do relatório.

Em relação ao acesso a terrenos aptos à construção, apesar de alguns considerarem que eles possam vir do parceiro privado, desde que haja viabilidade econômico-financeira, prevalece a ideia de que devem ser áreas públicas, desocupadas e sem problemas de regularização:

Entrevistado 1 - Terreno público é melhor, pois a localização do mesmo precisa ser em área urbana e o preço elevado de terrenos em áreas centrais torna a PPP inviável com terrenos privados.

Entrevistado 2.- PPP só faz sentido com terrenos públicos. Se os terrenos forem privados, para eles seria melhor fazer o empreendimento sozinho, em seu modelo de negócios.

Entrevistado 1 -A PPP pode ser com terrenos por regularizar, desde que os prazos sejam contados após a regularização. O melhor é que a obrigação de regularizar seja do Estado. (CDHU, 2018, não paginado)

Quanto às características urbanísticas dos edifícios, as entrevistas revelam que o mercado prefere eleger os critérios de ocupação e uso. Os entrevistados

⁴⁹ As empresas entrevistadas foram: Urban Systems, Secovi-SP; Construtora Canopus; Construtora Tenda e MRV Engenharia (CDHU, 2018, não paginado)

entendem que as diretrizes urbanísticas propostas pela Urbem para a PPP no centro se mostraram exageradas:

Entrevistado 1 - Nível de ingerência nas especificações técnicas em urbanismo e engenharia foi exagerado na PPP Centro. Já existem normas urbanísticas municipais, da CEF e CREA, que asseguram qualidade nos empreendimentos.

Entrevistado 3 - O empreendimento pode ser misto de residencial/comercial/serviços, mas o poder público não tem know-how para definir o tipo de negócio que será colocado. Cabe ao concessionário decidir. Concessionário pode se encarregar de construção de equipamentos públicos e requalificação do entorno, mas é importante mensurar o custo e, se possível, entrar com estas atividades mais à frente, quando o projeto estiver dando retorno, para não pressionar o fluxo de caixa.

Entrevistado 4 - PPPs com destinação mista são um problema para empresas com especialização exclusivamente residencial. Se houver áreas mistas – residencial com comercial ou industrial –, sugere-se fazê-lo em lotes distintos. Mesmo a construção de fachada ativa não casa com alguns métodos construtivos.

Entrevistado 5 - Com relação a equipamentos urbanos, não é necessário construí-los na proximidade, pois isto encareceria o custo e o objetivo da PPP é de prover a primeira moradia HIS a baixo custo. Se forem pedidos no projeto, que sua necessidade seja prevista e mensurada em determinada área do loteamento, mas com flexibilidade para que o equipamento urbano específico seja definido posteriormente com a municipalidade (se creche, UBS, escola etc.). (CDHU, 2018, não paginado).

A concepção da habitação num modelo de cidade que segrega imóveis pelo tipo de uso e isola o edifício dentro do lote fica expressa nas proposições:

Entrevistado 2 - Tendência moderna é tirar muros e grades, desde que condomínio tenha design que dê segurança (por exemplo em cada edifício). Mas para chegarmos nisto é preciso um processo de aculturação. Condomínios deve ter garagem coletiva ou, quando possível, não ter garagem.

Entrevistado 4 - O público HIS busca imóveis que tenham segurança, sob a forma de muros, gradil com cerca verde, e também portaria, concertina, passa-pizza.

Entrevistado 4 - Fachada ativa não faz sentido para eles, pois a CEF não financia e conflita com a técnica construtiva por eles adotada.

Entrevistado 5 - Consideram a fachada ativa como algo que não atrapalha, mas não é importante para a PPP. Ressaltam que, se houver previsão de fachada ativa, que não haja imposição de estabelecimento determinado. (CDHU, 2018, não paginado).

Quanto aos serviços condominiais, ou seja, aqueles que justificam a presença da concessionária ao longo do contrato de PPP – cuja vigência varia de 05 a 30 anos,

sendo que na PPP habitacional é de 20 anos –, há o desejo do mercado de dedicar o menor tempo possível à realização da gestão e diminuição dos serviços condominiais.

Entrevistado 2 - O prazo de apoio à gestão condominial de cinco anos é adequado. A passagem do condomínio para gestão dos moradores é importante e pode ser terceirizada.

Entrevistado 5 - Quanto aos serviços pós-obra, a empresa utiliza terceirizados em seus empreendimentos, e entende que a PPP deveria também permitir a terceirização. Há que se cuidar para não pedir serviços em demasia (por exemplo, repintura de muros após pichação ou consertos após degradação de patrimônio ou mau uso, limpeza de calhas etc.). Afirmam que o Estado não faz manutenção dos seus próprios projetos (como o Cingapura) e seria incoerente demandar isso do PPPIsta. (CDHU, 2018, não paginado).

Chama a atenção o desejo de redução da área interna das unidades e definição de famílias menores (solteiros, casais sem filhos ou com até dois filhos) como público-alvo, mostrando o interesse no maior adensamento da edificação. Impera, ainda, o desejo de segregar os públicos de cada faixa de renda em condomínios ou edifícios distintos.

Entrevistado 3 - É essencial a liberdade de projeto, pois as demandas mudam rapidamente (2 anos). Os parâmetros de construção da PPP não podem ser engessados.

Entrevistado 4 - Os apartamentos devem ser de único padrão e com mesmo tamanho. Se quiserem *mix* de HIS e HMP, deve ter condomínios (e não edifícios apenas) distintos.

Entrevistado 5 - Públicos HIS faixa 1, HIS faixa 3 e HMP deveriam ser alocados em edifícios distintos, mesmo que os apartamentos sejam idênticos, pois possuem culturas e hábitos muito distintos, bem como demandas de serviços condominiais distintas, o que prejudica a sustentabilidade da vida condominial ao longo do tempo (CDHU, 2018, não paginado).

O papel do fundo público se torna elemento central quanto se trata da modelagem financeira do empreendimento, dentro da qual se defende uma participação ativa da Caixa Econômica Federal e de garantias públicas para viabilizar o projeto. Além disso, há uma intenção clara de realizar o empreendimento por fases com menor número de unidades, o que permitiria o acesso aos recursos com maior facilidade.

Entrevistado 1 - Sem programas de fomento oficiais, especialmente da CEF, é muito difícil fazer PPP. Financiar tais projetos é difícil, pois a concessionária não pode alienar ou dar em garantia o terreno e apartamentos para levantar financiamento.

Entrevistado 4 - O contrato deveria prover garantias públicas que possam ser acionadas administrativamente, sem necessidade de recorrer ao Judiciário. Garantias por prazo compatível com a solução dos problemas que as acionem.

Entrevistado 3 - O risco de *funding* deveria ser compartilhado, no sentido que se não houver financiamento o contrato deveria ser suspenso. Se MCMV não for liberado, o projeto acaba e não há outra alternativa viável de *funding*.

Entrevistado 5 - As garantias públicas precisam ser bem avaliadas; eles conhecem pouco e não sabem qual o histórico. Creem que o uso de conta vinculada (Escrow account) é uma boa solução, tanto para o lado público como para o lado privado. (CDHU, 2018, não paginado).

A partir dessa percepção sobre a PPP pelo mercado percebemos a importância da regulação estadual e das premissas de uma política pública em conformidade com certo território, mesmo que a PPP Habitacional não tenha atendido aos parâmetros desejados em seu desenho inicial. Quando comparadas as respostas e avaliações dos representantes dos segmentos da construção civil em relação a um novo desenho de PPP para habitação, observamos que o interesse final do parceiro privado é realizar a incorporação do empreendimento e acessar com facilidade e garantias recursos do fundo público, bem como utilizar a máquina pública para facilitar os processos burocráticos necessários à incorporação. A partir desse entendimento, passaremos a uma breve discussão sobre os processos de incorporação imobiliária e o papel desempenhado pelo poder público na estruturação da PPP.

4.4. O PAPEL DAS TERRAS PÚBLICAS

A propriedade da terra é considerada por Maricato (1999) como um “nó” na sociedade brasileira. O acesso à terra, tanto no campo como nas cidades, impactou de maneira expressiva a forma de ocupação do nosso território. Embora o Estado se apresente como detentor de áreas e regulador da propriedade de terras, essa questão se repete no acesso à terra urbana no âmbito da política habitacional. Colocada como o principal entrave ao desenvolvimento da PPP-Habitacional, a terra aparece como elemento que ora é utilizado como suporte para a construção das unidades de HIS e ora como ativo financeiro e alavanca para a apropriação de renda por entes privados.

Sabemos que a terra urbana se apresenta como insumo indispensável para a produção capitalista de moradias (CARDOSO; LAGO, 2013) e assume papel fundamental no atual processo de acumulação. Se por um lado interpretações simplistas colocam a propriedade privada como um simples entrave para a acumulação de capital, Lefebvre (2008, p. 160) demonstra que “longe de construir um obstáculo ao crescimento no quadro do capitalismo, ela foi o seu ponto de apoio, e, entretanto, ela destina esta sociedade a um caos especial [...]”.

Segundo Marx (2013) a propriedade moderna da terra tornou-se fundamental ao modo de produção capitalista e garantiu condições para sua reprodução, transformando a terra em mercadoria e os trabalhadores em força de trabalho:

O processo que cria a relação capitalista não pode ser senão o processo de separação entre o trabalhador e a propriedade das condições de realização do seu trabalho, processo que, por um lado, transforma em capital os meios sociais de subsistência e de produção e, por outro, converte os produtores diretos em trabalhadores assalariados. A assim chamada acumulação primitiva não é, por conseguinte, mais do que o processo histórico de separação entre produtor e meio de produção. Ela aparece como “primitiva” porque constitui a pré-história do capital e do modo de produção que lhe corresponde (MARX, 2013, p. 786).

A legitimação da propriedade imobiliária é um direito assegurado pelo Estado, estabelecendo uma lógica segundo a qual “o sistema contratual (jurídico) que o Estado mantém e aperfeiçoa enquanto poder (político) repousa na propriedade privada; a da terra (propriedade imobiliária) e a do dinheiro (propriedade mobiliária) ” (LEFEBVRE, 1999, p. 138). Sob essa ótica, Alves (2015, p. 63) argumenta que a posse da terra “pela instituição do direito, confirma o *status* de proprietário e de despossuído – subjetivações basilares ao modo de produção capitalista”.

Enquanto Marx (2013 [1867]) discorre sobre o cercamento das terras comunais e outros processos que contribuíram para a acumulação primitiva, no Brasil a formação da propriedade privada decorre de um histórico de “apropriação das terras indígenas, régias e públicas ao longo do tempo, em que a confusão de dominialidade e a ausência de mapeamentos e demarcações favoreciam a manutenção dos privilégios e dos interesses das elites (SANTORO; UNGARETTI;

MENDONÇA, 2018, p. 62). Damiani expressa essa relação fundamental na formação da própria sociedade brasileira:

O Brasil explicita uma experiência fundamental: a de um capitalismo rentista, expressão de José de Souza Martins, tão significativa para a compreensão da forma de realização do capitalismo no Brasil. Que significa, primordialmente? Que o desenvolvimento dos negócios econômicos no Brasil sempre envolveu uma relação tão estreita entre os grandes proprietários e os capitalistas, que na extração da mais-valia, na sua realização e distribuição, a extração das rendas fundiárias – como renda fundiária rural ou urbana foi determinante. Na composição dos negócios econômicos, a realização da renda fundiária é fundamental. Os clássicos intérpretes da economia brasileira já há muito, falaram de uma revolução burguesa no Brasil muito particular e incompleta, pois que o Brasil se define por uma composição entre os grandes proprietários e os negócios burgueses na indústria. Mesmo na política vivemos esse conluio determinante. (DAMIANI, 2005, p. 368).

No âmbito da produção privada de habitação, o preço da terra assume fator relevante no valor final do produto, mas não determina a redução dos ganhos imobiliários. Desse modo, a formação de preços do produto habitação depende da composição de preços da equação “produção, lucro e preço dos terrenos”. Ruffino (2012) observa que a valorização imobiliária não se apresenta como barreira à reprodução do capital no setor, e dentre as alternativas utilizadas pelo mercado imobiliário, Shimbo (2010) e Baravelli (2014) demonstram que as empresas construtoras de HIS aprimoraram algumas técnicas de produção com o fim de aumentar a produtividade e, conseqüentemente, sua lucratividade.

Essa dinâmica de ‘crescimento’ [do preço da terra] expõe ainda uma contradição intrínseca à valorização imobiliária, que ao impulsionar a elevação do preço dos terrenos, o coloca como aparente barreira à reprodução de capital no setor. Essa ‘barreira’ é superada por uma reimposição constante de novas estratégias no sentido de manter ‘em crescimento’ os preços dos empreendimentos imobiliários. Afinal, o preço da terra é um pressuposto que antecede à produção imobiliária e dela não participa, mas que precisa ser reposto no preço final do produto imobiliário. (RUFFINO, 2012, p. 167).

Assim, importa observar que enquanto na produção privada o mercado busca novas estratégias de valorização imobiliária⁵⁰ com o fim de obter maior lucro em relação ao preço da terra (movimento constante de expansão), na produção estatal a terra aparece ora como obstáculo à produção e ora como moeda de troca

⁵⁰ Segundo Beatriz Tone (2010, p. 60) o limite para o aumento dos preços dos terrenos decorre de estratégias que se manifestam pelo descolamento da produção para novas regiões, intensificação do uso do solo pela verticalização, a diminuição de pés-direitos, a diminuição de unidades comercializadas, criação de novas técnicas construtivas, novas configurações, usos e formas de propriedade

entre o ente privado e o município que a concede como contrapartida para a execução de programas habitacionais.

No âmbito da política estadual, a propriedade da terra ganha centralidade após a promulgação da Constituição de 1988. Nesse período a CDHU inicia um movimento de compra das últimas glebas disponíveis no município de São Paulo (DENIZO, 2008). Segundo a autora, esse período foi marcado por pressões para a atuação do governo do Estado na RMSP, tanto por parte dos proprietários de terra que temiam invasões, quanto de movimentos sociais organizados que reivindicavam atendimentos habitacionais.

O mesmo período foi marcado pela opção de produzir moradias de forma mais eficiente, com menor custo em terrenos e em empreendimentos de menor porte, tendo como premissa a aquisição de terrenos menores localizados em áreas mais favoráveis à ocupação de conjuntos habitacionais, conforme proposto à época:

Terrenos menores inseridos em setores urbanos já dotados de infraestrutura e com características físicas mais favoráveis à ocupação com conjuntos habitacionais, embora de maior preço por metro quadrado, produziram habitações de interesse social de menor custo, do que aquelas produzidas em terrenos periféricos (DENIZO, 2008 *apud* SÃO PAULO, 1988, p. 186).

O Plano Estadual de Habitação para os anos de 2011 a 2023 fomenta a criação de estoques de terras e reconhece que, se antes os terrenos apresentavam desafios quanto à falta de infraestrutura urbana, hoje o alto custo do solo urbano e a escassez de terrenos, principalmente nas regiões metropolitanas se colocam como um novo desafio à provisão de HIS.

O acesso à terra para uso habitacional é um grave problema em todos os municípios. Se por um lado é preciso resolver o conflito entre a questão fundiária e a necessidade de novas moradias, por outro há que se lidar com a inexistência de terrenos aptos ao parcelamento, ou com seu alto custo, quando existentes. (PEH, 2012, p. 304).

Um estudo realizado pela Emplasa em 2009⁵¹ apontou que apenas 3,24% das áreas urbanas da RMSP apresentavam condições adequadas para a implantação de HIS, reconhecendo que essas áreas se encontram localizadas “nos bairros mais

⁵¹ Estudo intitulado: Quadro Habitacional Metropolitano: Subsídios ao Plano Estadual de Habitação de Interesse Social.

valorizados e com grande concentração populacional do município de São Paulo e alguns do ABCD (São Caetano do Sul, São Bernardo do Campo e Santo André) ” (PEH, 2012, p. 174). Assim, com o objetivo de dar melhor aproveitamento aos terrenos disponíveis, novas estratégias de ocupação passaram a ser utilizadas, como a verticalização da produção, resultando em maior adensamento dos conjuntos produzidos. Contudo, para evitar a instalação de elevadores e reduzir os custos condominiais, a estratégia limita a altura dos edifícios, sem atingir o potencial de ocupação máximo. (DENIZO, 2008).

Entendemos que através da criação de um banco de terras e da intensificação de sua ocupação, o Estado assume que a terra não é apenas um suporte para a produção de HIS, mas uma mercadoria escassa e cada vez mais cara, devido a sua localização privilegiada no espaço urbano.

No mesmo sentido, o Estado utilizou como obstáculo à provisão habitacional em áreas centrais a escassez de terras na formulação da PPP. Desse modo, o Chamamento Público nº 004/2012, que estimulou a apresentação de estudos técnicos e modelagem dos projetos para a parceria, outorgou ao concessionário o direito de promover desapropriação dos terrenos privados e a possibilidade de utilizar imóveis de propriedade do Estado.

A primeira delimitação de setores de intervenção para a PPP coincide com aquela apresentada à época da elaboração do PAC/BIC pela CDHU. Como podemos observar no mapa abaixo, a delimitação dos setores de intervenção se concentra em torno das linhas férreas que cruzam o centro da metrópole paulistana, vislumbrando a ocupação de terrenos localizados em áreas remanescentes de indústrias

A tentativa do Estado de manter a responsabilidade de aquisição dos terrenos com o concessionário pouco a pouco vai perdendo força. Palladini (2018) demonstra que durante o processo de realização dos estudos do Chamamento Público várias estratégias são negociadas com o mercado imobiliário, que se mostrou inseguro quanto ao equilíbrio financeiro do projeto, uma vez que não havia previsão do valor a ser dispendido no processo de desapropriação.

Ainda assim, a edição do Decreto Estadual nº 59.273/2013, possibilitava a desapropriação de 950 imóveis no centro de São Paulo para a implantação de unidades habitacionais populares e prestação de serviços correlatos pelo parceiro privado, com a justificativa de que o mercado teria maior capacidade de operacionalizar a tarefa, com maior agilidade e melhor poder de negociação no âmbito extrajudicial. O decreto apresentou uma lista de 950 imóveis, cuja maioria possuía algum uso ou ocupação, o que obrigou a população afetada a se mobilizar e realizar um levantamento dos imóveis listados, cujo resultado foi sistematizado por Rolnik (2013):

[...] dos 950 listados no decreto, apenas 85 estão vazios ou aparentemente abandonados, 55 são terrenos e 47 não foram encontrados ou não foi possível determinar seu uso. Todos os demais estariam ocupados por residências próprias ou alugadas formalmente, comércios, serviços, indústrias, instituições religiosas, escolas, estacionamentos, além de cortiços e ocupações por parte de movimentos de moradia. (ROLNIK, 2013, não paginado)

A área estipulada no referido decreto abrange imóveis de uso residencial e coletivo, incluindo edifícios de até 10 pavimentos, escolas, creches, instituições culturais e até um convento. A mobilização da população resultou na criação da Associação dos Munícipes de São Paulo Afetados por Decretos de Desapropriação, que tinha entre seus objetivos iniciais a revogação do decreto. Segundo entrevista concedida pela urbanista Simone Gatti ao portal Arquitetura da Gentrificação (2012), o projeto está centrado no desenho urbano, e não no efetivo direito à cidade. Além disso, foi apresentado à sociedade sem qualquer discussão e, aparentemente, sem estudos técnicos que indiquem as especificidades do local de intervenção.

Nas conversas que ouvi do Philip Yang [diretor do Instituto Urbem] e Milton Braga (um dos arquitetos responsáveis pelo projeto da PPP feito pelo Urbem), ficou claro que o processo de como fizeram a escolha dessas áreas foi muito parecido com o do Projeto Nova Luz: é o projeto feito de helicóptero. A análise é feita através do Google Maps, voos de helicóptero contratado e pesquisa de campo superficial. (GATTI, 2012, não paginado).

Por trás do discurso de um melhor aproveitamento do espaço urbano, o decreto obscurecia um processo de transferência de decisões exclusivas do Estado (neste caso, as desapropriações) para o setor privado. Esse processo evidencia que o acesso à terra, é um “nó” mesmo para o Estado detentor de terras públicas e do

direito à desapropriação, conforme previsão estabelecida no Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10.257/01), obscurecendo a disputa pela cidade.

Devido à repercussão da proposta e às pressões da sociedade civil organizada, o então governador Geraldo Alckmin revogou o decreto em novembro do mesmo ano. Porém, no mês anterior à revogação o Governo Federal alterou a redação do artigo 4º da Lei nº 3.365/41, que dispõe sobre desapropriações por utilidade pública, permitindo a empresas privadas a possibilidade de desapropriação de áreas urbanas em projetos de PPP, conforme redação dada:

Art. 4º. Quando a desapropriação destinar-se à urbanização ou à reurbanização realizada mediante concessão ou parceria público-privada, o edital de licitação poderá prever que a receita decorrente da revenda ou utilização imobiliária integre projeto associado por conta e risco do concessionário, garantindo ao poder concedente no mínimo o ressarcimento dos desembolsos com indenizações, quando estas ficarem sob sua responsabilidade (BRASIL, 1941).

Para Santoro (2015, p. 09), um argumento a favor da desapropriação é que o instrumento “vence resistências e ganha interesse do mercado ávido por áreas centrais cujo processo de regularização tomaria muito tempo, viabilizando novas frentes de expansão do mercado, segundo concepções harverianas”. Por outro lado, Izar (2018) argumenta que a particularidade do modelo proposto pelo Urbem é valer-se da habilidade/facilidade do Estado para adquirir terrenos aptos à construção por meio do instrumento legal de desapropriação. Contudo, após a revogação do decreto, o Estado decide transferir parte do seu banco de terras para a produção de HIS, eliminando parte considerável do risco ao parceiro privado. Dentre as justificativas apresentadas pelo Estado, observamos a centralidade no aspecto financeiro que a proposta apresentou:

Parte significativa dos custos de projeto são relativas à aquisição de terrenos, que não são financiados pelos bancos de fomento, como o BNDES por exemplo, exigindo fontes de recursos com custo mais elevado, resultando em um custo de capital médio ponderado maior. (SÃO PAULO, 2011, V.VII, p. 2398).

A questão central para oferta de habitação bem localizada se mostrou relacionada ao preço dos terrenos, à complexidade da regularização fundiária⁵² e ao potencial de valorização da área. Assim, na estruturação do primeiro edital desta PPP, para a contratação de 3.686 unidades de Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP), os empreendedores sinalizaram a necessidade de obtenção de terras da Prefeitura e do Governo do Estado para produção das unidades HIS, e aventaram a possibilidade de o ente privado utilizar instrumento da desapropriação para obtenção dos terrenos destinados às HMP. Segundo os empreendedores, os terrenos caros em área central inibiriam a participação no edital (MENDONÇA, 2017).

O entrave do preço da terra, até então colocado como uma das barreiras para o desenvolvimento do programa de Locação Social, estaria sendo desfeito, porém direcionado para a produção de habitação para o mercado privado. A modelagem da PPP do Centro vem reproduzir os mesmos caminhos da política habitacional federal ao se utilizar de um único programa, o PMCMV, baseado na aquisição da casa própria, como solução para o complexo problema da precariedade habitacional do centro. (GATTI, 2015, não paginado).

A proposta inicial atribuía à concessionária a obrigação de transferir ao poder concedente as áreas de unidades habitacionais de HIS, assim. Segundo parecer da Procuradoria Geral do Estado, a alteração da proposta implicaria em ônus significativo para o Estado, “porque demandará administração desse universo de bens imóveis, incluindo-se despesas de vigilância e guarda na hipótese de vacância” (SÃO PAULO, 2017a, p. 3215). Por outro lado, delegar ao privado a função de desapropriar os terrenos poderia gerar

[...] aumento do custo global do empreendimento. Isso porque os valores para desapropriação não são financiáveis pelas instituições financeiras, fazendo com que o empreendedor tenha que recorrer ao capital próprio (*equity*), de custo mais elevado do que o capital de terceiro (*debt*). (TAFUR, 2013, não paginado).

Assim, com o propósito de ofertar 100% das áreas aptas para a implantação das HIS, o Estado firmou convênio com o Município de São Paulo para o recebimento de áreas do município, ou valor correspondente ao terreno por unidade. Ainda

⁵² As dificuldades de regularização podem ser exemplificadas no caso do terreno destinado à construção de 1.280 UH's pela PPP de Habitação, onde foram encontradas 183 matrículas e cerca de 30 condomínios abertos em um terreno de 18.000m². (Informação verbal do secretário de Habitação Rodrigo Garcia).

assim o Estado assumiu integralmente o risco pela disponibilização das áreas, sem qualquer garantia demandada ao ente municipal. Observamos ainda que, apesar de a proposta ser de origem da Secretaria de Habitação, terrenos provenientes de outros órgãos do Estado e até mesmo da União foram considerados para integralizar a oferta para moradia.

QUADRO 22

TERRENOS AVENTADOS PARA A CONSTRUÇÃO DE EMPREENDIMENTOS DA PPP HABITACIONAL			
Denominação da área	Endereço	Área do Terreno (m²) estimada	Área construída (m²) estimada
Usina de Asfalto	Av. Marques de S. Vicente X Viad. Pacaembu	19.700,00	3.800,00
PMSP quadra	R. Cônego Vicente Miguel X R. Cruzeiro	9.300,00	
SPTRANS	R. Araguaia, 393 – Canindé	8.657,00	4.200,00
CDHU Helvétia	Rua Helvétia, 789 X Comendador Nestor Pestana	2.600,00	2.200,00
Moinho sem favela	insViad. Eng. Orlando Murgei X R. Crispiniano Abreu	25.700,00	
Moinho com favela	Viad. Eng. Orlando Murgei X R. Luigi Greco	19.000,00	12.000,00
SPTRANS	Av. Cruzeiro do Sul, 780 – Ponte Pequena	36.270,00	5.000,00
SPU	R. Cap. Mor Gonçalo M.X R. do Bosque	40.000,00	2.500,00
Secretaria da Justiça	R. Barra Funda VD. Pacaembu	20.000,00	20.000,00
FUNARTE - União	R. Gen. Júlio Marcondes X R. Ápia	5.300,00	4.000,00

FONTE: Adaptado de Secretaria do Estado de Habitação (2019).

Apesar da busca por terras aptas para construção, Santoro, Ungaretti e Mendonça (2017, p. 66) demonstram que o Estado é o maior detentor de terras públicas no município de São Paulo. Somadas às terras de propriedade do Município e da União, equivalem a aproximadamente 14% dos terrenos⁵³. Por outro lado, a falta de informações sistematizadas e de discussões (de fato) públicas sobre a destinação desses terrenos apresenta consequências graves para a tomada de decisões na gestão pública. Um exemplo claro desse fenômeno fica expresso na fala do então secretário da PPP-Habitacional, João Octaviano Machado Neto:

Nós estamos falando do 1º lote, que é a região central da cidade; depois vocês vão ver outros exemplos. Para isso foi feito um convênio com a Prefeitura também, dizendo o seguinte: Prefeitura, você quer entrar? Nós vamos fazer uma intervenção na cidade, você quer entrar nesse negócio? Então vem

⁵³ Os autores consideram ainda que, se somadas todas as áreas de domínio público, parece ser possível fazer uma relevante reforma fundiária, utilizando apenas terras públicas. (SANTORO; UNGARETTI; MENDONÇA, 2017, p. 66).

conosco! E como é que você vem com a gente? Você vai me dar terra ou você vai me dar o valor equivalente, ou um ou outro. Então fez-se um convênio em que a Prefeitura se comprometia a pegar um valor equivalente ao outro lado do fomento da Casa Paulista, que é o apoio ao MCMV, no valor de 20 mil reais, e a Prefeitura então se comprometeu a colocar 20 mil por UH ou terra na proporção. A Prefeitura também não tem dinheiro, então veio terreno [...]. (MACHADO NETO, 2016).

Após a celebração do contrato de Parceria Público-Privada, o poder concedente indicou à concessionária imóveis identificados como Usina de Asfalto, São Caetano, República “A” e “B”, João Teodoro, Alameda Gleite e Corpo de Bombeiros. Essas áreas, porém, se mostraram insuficientes para a construção da metragem mínima prevista em contrato, o que levou a incorporar ao projeto uma área prevista para o Teatro da Dança, na Luz.

A quadra formada pela Alameda Duque de Caxias, Alameda Dino Bueno, Rua Helvétia e Alameda Barão de Piracicaba foi objeto do plano de revitalização urbana levado a efeito a partir da década de 1980. O terreno que havia sido utilizado como rodoviária e seria destinado à construção do Teatro da Dança foi disponibilizado através de negociação entre as secretarias de Habitação e de Cultura. Essa articulação reforça o papel do Estado como agente central da transformação do espaço urbano e demonstra o interesse em impulsionar a “reocupação” do território central, através da “renovação” da área, e consequente atração de investimentos do setor imobiliário, conforme argumentado por Kara-José (2007).

Apesar da mudança de usos, o que podemos observar com os diferentes projetos apresentados para o mesmo terreno é que detrás das propostas dos projetos de desenvolvimento urbano esconde-se uma estratégia de extração de renda por meio da valorização de localizações. Sob o aspecto das PPPs, Rolnik (2015, p. 227) argumenta que “a ‘inovação’ reside menos na capacidade do setor privado de viabilizar projetos e recursos para a implementação de uma política urbana do que o papel do Estado em extrair renda da terra urbana [...]”.

FIGURA 46
PROJETOS PROPOSTOS PARA O TERRENO DA QUADRA 49

FONTE: Em sentido horário: imagem 01 e 03, BISELLI KATCHBORIAN (2016); imagem 02, ARCOWEB (2012); imagem 04, São Paulo (2017f).

Recordamos que essa estratégia fora aventada pelo Banco Mundial, conforme vimos no Capítulo 02, no corpo da divulgação das PPPs, uma delas por meio da *Public Private Infrastructure Advisory Facility* (PPIAF), na qual oferece como produto a capacitação técnica para os governos dos países em desenvolvimento. Essa alternativa, de acordo com Rolnik, é defendida na publicação do Banco Mundial do seguinte modo:

Muitas cidades de países em desenvolvimento estão subutilizando a terra pública, que teria muito mais valor se vendida e convertida em ativos de infraestrutura. Extrair valores fundiários constituiu grande parte da estratégia de investimento dos países ocidentais no século XIX, quando as cidades estavam crescendo mais rapidamente. Como parte do *mix* de fontes de financiamento disponíveis usar ativos fundiários para financiar infraestrutura possui várias vantagens. Muitos instrumentos desse tipo gerem recursos antecipadamente, facilitando o investimento em projetos mais complexos. Mobilizar finanças a partir de transações com a terra também gera sinalizações de preço que aumentam a eficiência dos mercados de terra

urbana e contribuem para racionalizar o modelo de desenvolvimento urbano como um todo. (ROLNIK, 2015 *apud* SIERRA, p.227).

4.5 GARANTIAS AO PRIVADO

A possibilidade de os projetos em PPP acessarem garantias por parte do poder público é um diferencial importante que a Lei de PPPs apresenta em relação à Lei de Concessões, pois esta previa que a remuneração da concessionária ocorresse mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado. Palladini (2018) argumenta que a inclusão das garantias nas PPPs decorre da visão que o mercado possui de um Estado “mau pagador” e volátil com seus compromissos.

Em estudo vinculado ao Banco Mundial defende-se a estruturação das garantias públicas por meio de esquemas suficientemente capazes de reduzir os riscos de inadimplência do ente contratante durante o contrato, evidenciando que as garantias são determinantes para a viabilidade de uma PPP. Segundo o estudo,

A estruturação de sistemas de pagamento e de garantias sólidos e robustos, que assegurem ao parceiro privado um fluxo constante de recursos, com liquidez e de fácil acionamento, é imprescindível para o sucesso de um projeto de parceria público-privada. (DIETERICH BOPP, 2017, p.08).

Desse modo, não apenas títulos da dívida pública ou ações das empresas estatais são ofertados como garantias, mas também bens de propriedade imobiliária se apresentam como solução ao papel que a Companhia Paulista de Parcerias (CPP) possui de garantir o pagamento aos parceiros privados caso o objeto da parceria não tenha atingido a expectativa de lucro prevista em contrato. Conforme desenho da PPP-Habitacional, a utilização dessa garantia ocorrerá caso haja inadimplência por parte dos mutuários ou em relação aos pagamentos de responsabilidade da Secretaria de Habitação.

Assim, além de ter “destravado” o acesso à terra pública para a construção das unidades de HIS, o Governo do Estado utiliza parte do seu patrimônio imobiliário para a concessão de garantias para as PPPs firmadas no Estado, na forma de garantia concedida pela Companhia Paulista de Parcerias. O status conferido à terra passa a ser aquele de ativo financeiro, seguindo a tendência histórica de ser

considerada como o “lastro financeiro mais confiável para hipotecas e outras operações”. (SANTORO; UNGARETTI; MENDONÇA, 2018, p. 76).

Além da possibilidade de uso das garantias da CPP, a Secretaria de Habitação ofereceu como garantia complementar parte da carteira de recebíveis da CDHU, cujo fluxo estimado é de R\$ 54 milhões por ano. Desse modo, a estruturação do contrato permite que o parceiro privado tenha acesso aos recursos da CPP nos primeiros seis meses de inadimplência do poder concedente, e após esse período, o acesso por mais seis meses à carteira do fluxo de recebíveis da CDHU, ou seja, a partir do sétimo mês. Segundo o então secretário da PPP-Habitacional, João Octaviano Machado:

[...] a carteira do CDHU é um ativo de profundo valor que a companhia tem. Eu diria o seguinte, talvez esse seja o grande ponto de alavancagem de qualquer novo modelo que a companhia tem. [...] Veja só essa carteira: ela foi auditada pela KPMG e o *rating* da Mood's, e foi qualificada num BBA+, que é uma classificação interessante para esse tipo de fluxo. Considerando o papel da CDHU, que nunca pensou em ter uma carteira com o *rating* pela Mood's: o que significa isso? Essa carteira é um tremendo de um ativo para qualquer operação financeira que a CDHU a venha fazer. (MACHADO, 2016).

Notamos, assim, a relevância que a CDHU assume no processo de viabilização dessa PPP, seja pela transferência de terras e projetos ou como garantidora do contrato. Palladini (2018) observa que, ao disponibilizar sua carteira de recebíveis, o modelo “arcaico” da CDHU alimenta esse novo modelo de produção habitacional.

Importa notar que, resolvida a oferta de terrenos e as etapas dos projetos e de aprovação em órgãos públicos, assim como das garantias financeiras provenientes da CPP e da CDHU, a concessionária tem como garantia uma remuneração mínima de 80% do valor definido em contrato, independentemente da nota de avaliação de desempenho da atividade prestada (PALLADINI, 2018).

4.6 PPP EM HABITAÇÃO COMO OPORTUNIDADE DE INCORPORAÇÃO IMOBILIÁRIA

De acordo com a Lei de Incorporação e Condomínio (Lei nº 4.591/64), a incorporação imobiliária se define como o conjunto de atividades exercidas com o intuito de promover e realizar a construção, para alienação total ou parcial, de edificações ou conjunto de edificações compostas de unidades autônomas. A figura do incorporador se difere da do construtor pelo fato de o primeiro se comprometer em parte ou com todo o processo de desenvolvimento do empreendimento, ou seja, da compra do terreno à venda das unidades, responsabilizando-se, conforme o caso, pela entrega, a certo prazo, preço e determinadas condições, das obras concluídas.

Com o objetivo de aumentar a lucratividade, muitas incorporadoras acumulam as funções de incorporar e construir. Segundo Hoyler (2014), a especialização das empresas e o desenvolvimento do segmento da incorporação imobiliária ocorreram a partir da década de 1960, como resultado da criação do BNH, que propiciou um aumento na escala das operações do setor de construção e lançou as bases financeiras para a formação do circuito imobiliário. (2011) argumenta que nesse período o próprio BNH se transformou em um funil por meio do qual os recursos do FGTS são drenados para o setor privado, alimentando o mecanismo da acumulação e da concentração de renda.

Segundo dados da Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (ABRAINC), as principais dificuldades enfrentadas pelas empresas do setor são: atraso na aprovação dos projetos pelas prefeituras, falta de padronização dos cartórios, carência de clareza nas avaliações das licenças ambientais, alta carga tributária e o caráter de curto prazo das medidas adotadas para desonerar a cadeia de construção. Portanto, por se tratar de um processo com um longo ciclo de duração, a incorporação voltada ao mercado habitacional apresenta vários riscos que seriam mitigados caso realizada em outros setores, tais como: riscos comerciais, jurídicos, financeiros, de produção, etc.

Sabemos que uma das particularidades da produção imobiliária é o seu longo ciclo de construção, sendo necessário considerar o tempo necessário à incorporação, cuja duração média é de 36 meses, excluindo o período necessário para prospecção e aquisição do terreno, regularização fundiária (se necessário), execução e aprovação de projetos arquitetônicos e complementares, obtenção das licenças e registro da incorporação. Segundo dados da ABRAINC (2017), esse prazo decorre da necessidade de adequação à capacidade de pagamento do comprador e não necessariamente ao processo de construção.

Conforme observado no quadro abaixo, a burocracia é colocada como um obstáculo no processo de construção e aquisição da casa própria no Brasil, sendo estimado pela ABRAINC que os atrasos decorrentes das mudanças de legislação, estrutura de cartórios, aprovação de projetos, dentre outros, acarretam um aumento de 12% do valor final do imóvel para o consumidor.

Conforme se pode observar na figura abaixo, o período de lançamento das unidades consome aproximadamente um ano do processo de incorporação. É nessa etapa de “maturação” do empreendimento que o empreendedor se responsabilizará por captar recursos e financiamento que o capacitarão para dar início às obras. Uma vez iniciadas, o tempo médio de execução varia entre 24 e 26 meses, prazo necessário para a venda das unidades restantes e captura do valor geral de vendas, pretendido pelo incorporador.

FONTE: Adaptado de ABRAINC (2017).

Dentre os principais elementos que compõem os custos da incorporação de um empreendimento temos a aquisição de terrenos, variável de acordo com a localização e as normas estabelecidas no Plano Diretor municipal; custo de produção da unidade, projetos, licenciamento, registros e obras; custos financeiros, relacionados ao financiamento para a produção tomado junto a instituições financeiras; despesas administrativas; despesas de marketing e custos com corretagem.

Desse modo, os riscos incluídos na formatação tradicional de um empreendimento estão relacionados com os ciclos de investimento e retorno esperados em cada fase da incorporação. Almeida e Amato (2011) listam quatro principais etapas da incorporação e identificam os riscos associados a cada etapa. Segundo os autores, o ciclo de “formatação”, ou seja, de aquisição de terrenos, projetos, despesas legais e planejamentos, apresenta um risco moderado, mitigado pela posse do terreno (ativo). O ciclo de “lançamento” é aquele que apresenta o maior risco, sendo esta a etapa em que se concentram os gastos com propaganda e marketing e, principalmente, venda antecipada de unidades para gerar fluxo de caixa. Conforme mostra a figura 49, nas etapas de “construção” e “pós-implantação” os riscos caem consideravelmente, uma vez que se destinam ao retorno financeiro das unidades vendidas.

FONTE: Adaptado de Almeida e Amato (2011).

4.6.1 INCORPORAÇÃO NA POLÍTICA HABITACIONAL

Com o objetivo de compreender o interesse das empresas do setor da construção civil na produção de habitação de interesse social, faremos uma breve análise da construção e incorporação imobiliária no seio da política habitacional. Diferenciamos aqui construção de incorporação, considerando que a primeira se destina apenas a um contrato pré-estabelecido entre o setor público e empresa de construção para a produção habitacional; quanto à incorporação, trazemos o conceito sugerido por Bavarelli (2014), que, ao analisar o PMCMV concluiu que, quando a moradia é ofertada para famílias de renda mais elevada, o construtor é também incorporador imobiliário, considerando a possibilidade de venda de localização urbana. (BAVARELLI, 2014, p. 181).

Como vimos no Capítulo 03, a SH, por meio da CDHU e, mais recentemente, com a criação da Casa Paulista, ampliou de forma considerável a atuação das empresas do setor privado, passando de um modelo de contratação para construção de unidades para a aposta em um modelo de coparticipação e condução dos rumos da política habitacional em conjunto com o setor privado.

O modelo convencional adotado seria aquele em que o Estado se coloca como agente promotor e financeiro, se responsabilizando por todas as etapas da provisão, ou seja, da aquisição dos terrenos, elaboração de projetos, construção, etc. à gestão da carteira de créditos, provenientes da parcela correspondente à capacidade de pagamento da população beneficiada.

FIGURA 50
ESTRUTURA DE PROVISÃO HABITACIONAL PELA CDHU

FONTE: Costa (2017).

Seguindo uma tendência de ampliar as parcerias com o setor privado, e na esteira das ações que visavam diminuir os prazos de construção dos empreendimentos e aumentar a eficiência do atendimento pelo estado, a CDHU havia proposto uma nova modalidade de construção, que se chamou de Empreitada Integral. A proposta objetivava a “licitação para a compra de conjuntos habitacionais prontos a serem construídos, envolvendo todos os itens pertinentes: terreno, projetos e obras” (DENIZO, 2007, p. 190).

Esperava-se que com a compra direta dos empreendimentos fossem eliminados os prazos necessários para realizar o processo de desapropriação e de elaboração dos trâmites para a contratação das obras, além da perspectiva de economia de recursos, segundo Denizo (2014):

Acreditava-se que por meio da empreitada integral o Estado estimularia a formação de alianças entre o setor da construção civil, incluindo a parcela representada pelas empreiteiras que participavam das licitações para a execução de obras por meio de Empreitada Global, e o setor imobiliário, representado pelos proprietários de terrenos e outros agentes ligados à comercialização de terrenos. (DENIZO, 2014, p. 190).

Desse modo, o prazo médio para a elaboração de projetos e contratação de obras, que por meio da CDHU é de 11 meses, seria reduzido, por meio da empreitada global, em pelo menos 06 meses. Contudo, como nos interessa aqui discutir o processo, o ciclo de construção para as faixas de renda de menor poder aquisitivo,

apresentamos abaixo, e para efeito de comparação, um cronograma de obras baseado em informações de Denizo (2007) e Costa (2014).

FONTE: Adaptado de DENIZO (2007) e COSTA (2014).

A diferença em relação ao cronograma apresentado na sessão anterior, correspondente ao ciclo de produção para o mercado privado, decorre da inexistência da etapa de lançamento e venda das unidades para capitalização de obra, sendo esse período necessário para tramitação referente à elaboração, aprovação de projetos e lançamento de edital de licitação para efetiva contratação das obras de construção.

A exemplo do breve relato sobre o processo de contratação de obras pela CDHU, podemos notar que alguns “gargalos” próprios da incorporação tradicional são inexistentes quando contratados pelo setor público. O aparato institucional do Estado e a observância à Lei Geral de Contratações (Lei nº 8.666/96) permitem que o processo seja realizado por etapas. Portanto, compra de terreno, elaboração e aprovação de projetos e execução de obras, pré e pós-ocupação obrigatoriamente se realizam em fases distintas.

O interesse do mercado privado na produção de habitação social ganhou um novo capítulo com o lançamento do PMCMV. Os volumosos recursos investidos e a ampliação da escala de contratação possibilitaram uma verdadeira transformação do *modus operandi* da provisão habitacional no Brasil. Sob o aspecto dos verdadeiros interesses na edição do programa, Bavarelli (2014) revela que seu objetivo primário foi o de capitalizar a construção civil como setor produtivo e sua natureza, portanto, é de programa de desenvolvimento econômico.

A confluência entre Estado, mercado imobiliário e capital financeiro possibilitou o aumento de atendimentos habitacionais e a criação de um novo mercado para o chamado “segmento econômico” (SHIMBO, 2010), o que provocou transformações no canteiro de obras, com a substituição da manufatura pela industrialização e pela inserção de tecnologias de gestão de obras (BAVARELLI, 2014). Também colocou o setor privado como o agente fundamental para efetivar a produção habitacional, deixando de lado, ou em segundo plano, outras alternativas de produção baseadas na produção pública ou na autogestão, coletiva ou individual. (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 44-45).

A opção de “transferir” a promoção habitacional para as construtoras privadas fora justificada, nas palavras de Fix e Arantes (2009), pela dificuldade do poder público (sobretudo municipal) na aplicação de recursos, induzindo o governo federal a optar por uma produção diretamente de mercado. Ainda que a contratação direta das empresas não dispense a atuação dos municípios, Bavarelli (2014) argumenta que o “promotor público” passa a ter um papel deslocado em relação aos interesses do desenvolvimento urbano, passando a atuar como um facilitador à implantação dos empreendimentos

A descentralização do “promotor público” para o “promotor privado” traz consequências territoriais que fogem ao escopo do desenho institucional da política habitacional proposta, como mostra estudo apresentado por Cardoso e Aragão (2013). O protagonismo que o setor empresarial assume no PMCMV tem impactos importantes sobre as características da oferta. Diante da lógica de maximização da valorização do empreendimento, as construtoras passam a buscar terrenos mais baratos e, portanto, com maiores problemas de acessibilidade e infraestrutura urbana. Além disso, com o controle da construção, buscarão a racionalização do processo construtivo e ampliação da escala dos empreendimentos.

Conforme demonstrado por Pulhez (2014), o próprio Estado, capturado pelo interesse das empresas especializadas de engenharia consultiva, aumentou suas atividades sob a forma de novos arranjos institucionais, constituindo-se um

modelo em que o risco à incorporação é consideravelmente reduzido quando comparado ao de uma incorporação tradicional. Essa lógica de eliminação do risco da construção foi apontada por Cardoso e Aragão (2013), descrevendo o mesmo processo no MCMV:

As construtoras, embora sem risco (ou com baixíssimo risco) e sem gastos de “incorporação imobiliária” irão buscar sempre incluir nos seus ganhos não apenas aqueles obtidos na construção como também as margens que puderem ser imputadas sobre o preço original da terra, ou seja, os lucros globais não são apenas aqueles aferidos no processo de produção (lucro da construção), mas também o lucro aferido no processo de mercantilização do empreendimento (lucro imobiliário decorrente da transformação do uso do solo). (CARDOSO; ARAGÃO, 2013. p. 54).

Essa tendência é confirmada por Mário Almeida e Fernando Amato (2011) em estudo sobre os riscos dos recursos investidos no MCMV, tanto para os segmentos de 01 a 03 SM, quanto para os de 04 a 10 SM. Segundo os autores, para a faixa de 01 a 03 SM a formatação traz poucos riscos. De início o terreno é negociado diretamente entre a CEF e o proprietário de terras. Por se tratar de empreendimento destinado a uma faixa de renda com demanda pré-definida pelo município e aprovado pela CEF, a fase de “lançamento” é inexistente. Dessa forma, o risco se concentra hipoteticamente na fase da “construção”, devido à possibilidade de ocorrência de interrupção do pagamento pela CEF, aumento de custo na obra por falha do incorporador, aumento de custo dos insumos.

FONTE: Adaptado de Almeida e Amato (2011).

Quanto aos empreendimentos ofertados para as faixas 02 e 03, o risco se eleva nas fases de “lançamento”, uma vez que é necessária a venda de 30% das unidades para que a CEF valide a inserção do empreendimento nos benefícios do programa, mantendo-se o mesmo grau de risco para a construção.

4.6.2 INCORPORAÇÃO NA PPP-HABITACIONAL

Conforme desenhado no Edital de Concorrência nº 001/2014, o incorporador, na figura da Sociedade de Propósito Específica, assumiria o papel central no processo de incorporação e de condução da PPP Habitacional, isto é, se responsabilizaria pela prospecção de terrenos, produção habitacional, financiamento, serviços de manutenção e sociais, prestação de serviços à população, gestão das carteiras de mutuários, dentre outros, conforme observamos no esquema apresentado pela SH.

FIGURA 53
ESTRUTURA DE PROVISÃO HABITACIONAL PROPOSTA PARA A PPP

FONTE: Costa (2017).

As obrigações atribuídas ao parceiro privado compreendem investimentos no planejamento urbano, execução de infraestrutura urbana, concessão de financiamento e prestação de serviços de cadastramento e habilitação do público alvo, gestão das áreas comerciais e condominiais, bem como a administração da carteira de financiamento e a possibilidade de utilização do instrumento de

desapropriação de imóveis. Os serviços pretendidos foram listados na seguinte ordem (SÃO PAULO, 2017a):

- a. Aquisição de terrenos, quando não disponibilizadas pelo parceiro público, ou estudos de aproveitamento de terrenos;
- b. Estudos preliminares e obtenção de diretrizes das concessionárias de outros serviços públicos;
- c. Elaboração de mapeamento de risco nas áreas prioritárias onde não houver, obedecendo as diretrizes do IG e Defesa Civil;
- d. Elaboração de projetos básicos e executivos e respectivos licenciamentos e aprovações nos órgãos competentes;
- e. Elaboração do memorial e registro da incorporação, quando necessário;
- f. Execução das obras e serviços;
- g. Gerenciamento das obras e serviços;
- h. Caracterização das demandas, cadastramento e habilitação das famílias;
- i. Recepção, análise e preparação dos documentos para elaboração e assinatura dos contratos de financiamento;
- j. Montagem e guarda de autos administrativos com documentos dos beneficiários, em meio físico e eletrônico;
- k. Obtenção do habite-se e averbação do empreendimento com matrícula individualizada das unidades autônomas;
- l. Concessão e controle dos subsídios, quando for o caso;
- m. Instalação e administração do condomínio, se for o caso;
- n. Gerenciamento e gestão da carteira de financiamento e de subsídios, compreendendo i) administração da carteira; ii) implantação e manutenção de sistemas de processamento de dados; iii) implantação e controle dos prêmios de seguros e de processamento dos sinistros; iv) controle e monitoramento de subsídios;
- o. Desenvolvimento do trabalho social de pós ocupação;
- p. Cobrança e execução judicial ou extrajudicial e recomercialização;
- q. Gerenciamento dos resíduos sólidos;
- r. Manutenção de áreas de preservação ambiental;
- s. Emissão de relatórios de acompanhamento da gestão.

O poder concedente, isto é, o Estado, seria responsável pelas seguintes atribuições (SÃO PAULO, 2017a):

- a. Estabelecer os balizamentos técnicos para oferta de habitações (características dos imóveis, preço máximo, regiões onde devem ser construídas);
- b. Definir o público alvo e a distribuição do atendimento;
- c. Definir as condições de financiamento ao mutuário;
- d. Estabelecer o volume de subsídios por faixa de renda;
- e. Expedir decreto para desapropriações;
- f. Conceder subsídios;
- g. Dar garantias para o pagamento da contraprestação.

Contudo, conforme demonstrado por Palladini (2018) e Izar (2018), o mercado considerou que esse modelo seria muito arriscado. Izar (2018) argumenta que, apesar de as empresas terem ampliado consideravelmente a oferta de habitação

e adquirido expertise para a produção em escala a partir do MCMV, a combinação de infraestrutura e um contrato que prevê a prestação de serviços a longo prazo nunca foi objeto de atuação do mercado.

A partir da percepção de risco dos empreendedores, o Estado optou por assumir responsabilidades que não estavam previstas inicialmente, tais como a oferta de projetos, ampliação das garantias por meio do fluxo de recebíveis da CDHU, regularização dos terrenos, cadastramento do público-alvo, atuação como agente financeiro e aquela que mais se destaca, a oferta de terrenos para a construção dos empreendimentos de HIS, conforme observado anteriormente.

Dessa forma, a estruturação da parceria e as alterações ocorridas para atrair o mercado, a partir da ampliação de participação do poder público, “destrava” alguns aspectos inerentes ao próprio modelo de produção imobiliária, principalmente aquele relacionado à questão fundiária. Segundo Ribeiro (1996), o setor de produção habitacional apresenta particularidades de produção que o tornam distinto de qualquer outra natureza industrial, dada a necessidade de terra urbanizada (e finita) para que o produto habitação possa ser realizado.

Ainda que se refiram à produção de habitação para o mercado, entendemos que os elementos apresentados pelo autor tenham relevância para explicitar também processos inerentes a um programa habitacional criado a partir dos interesses do mercado privado, cuja aposta é centrada na combinação de provisão de unidades de interesse social e de mercado popular, ambas direcionadas ao consumo via aquisição.

A particularidade da indústria imobiliária, ao contrário da indústria de outros bens de consumo, decorre da natureza da mercadoria: imóvel e durável. Esta condição altera substancialmente os modos de produção, circulação e consumo, nesse setor marcados pelo deslocamento da indústria ao local de produção, pelo longo tempo de produção (subdividida e especializada), alto custo de comercialização e circulação. Pereira (2016) compreende que no setor da construção a acumulação do capital não se distingue da de outros setores da economia; portanto, a relação

social estabelecida na exploração do trabalho apresenta-se como fundamento essencial para a reprodução de capital e produção de mercadorias.

Sob o aspecto da formação de preços e obtenção de mais-valia, Ribeiro (1996) argumenta que as inovações na tecnologia do produto e o uso da propaganda são exemplos de medidas para se alcançar preços acima do mercado. Se considerarmos que, na PPP em análise, os custos de propaganda foram “assumidos” pelo governo estadual (seja na forma de divulgação do programa ou como palanque político) e que novas tecnologias foram inseridas no processo de produção habitacional, principalmente após a edição do PMCMV, conforme demonstrado por Bavarelli (2014), chegamos a pistas importantes sobre o interesse do parceiro privado nesse tipo de negócio.

Buscando compreender os interesses dos agentes envolvidos no processo da PPP habitacional, Izar (2018) defende a ideia de que, para a SPE, o modelo de negócio se torna interessante sob o ponto de vista do acesso aos fundos públicos, a possibilidade de regras mais flexíveis para a condução do empreendimento, além de ampliar a produção habitacional na área central de São Paulo. Sob o aspecto financeiro da proposta, Palladini (2018) alerta que a Taxa Interna de Retorno (TIR) de aproximadamente 25% foi um dos pontos de alavancagem do processo para o privado. O autor considera que a alta lucratividade se deve à assimetria de informações entre público e privado, conforme descreve.

A assimetria de informações entre a empresa vencedora da licitação e o Governo do Estado, problema recorrente em projetos de PPP, fez que a lucratividade do projeto fosse quase três vezes o calculado pelo Governo Paulista nas fases preliminares do projeto em 2011. (PALLADINI, 2018, p. 138).

A pesquisa empírica apontou que o ciclo de incorporação na PPP apresenta especificidades em relação tanto ao modelo tradicional quanto ao realizado pela CDHU. A principal diferença encontra-se no tempo de construção do empreendimento, que é reduzido pela metade, em comparação com o que ocorre no mercado tradicional. Isso se deve não apenas à regulação prevista em contrato, segundo a qual o privado passa a receber do poder concedente após a entrega das obras, mas também à inexistência de riscos relacionados à demanda.

FIGURA 54
CICLO DE INCORPORAÇÃO PELA PPP

Fonte: O autor (2019).

Além disso, destacamos no gráfico acima que o período de elaboração dos projetos, pelo menos nessa proposta de PPP, pode existir ou não. Como vimos anteriormente, o poder público cedeu projetos para a iniciativa privada. Além disso, houve mais celeridade na aprovação dos projetos⁵⁴, destravando a burocracia, colocada como um dos gargalos pelo mercado imobiliário.

4.6.3 ESTRATÉGIAS UTILIZADAS NA CONSTRUÇÃO DO EMPREENDIMENTO

Segundo entrevista realizada com engenheiro responsável pelo empreendimento, a construção do Complexo Júlio Prestes representou uma significativa economia de escala para a empresa. As oportunidades de economia começam pelo terreno, que se configura como quadra e possibilita uma melhor circulação de maquinário e de estocagem de materiais, se comparado a um terreno inserindo entre outras edificações. Além disso, a concentração de vários empreendimentos, de mesma tipologia e métodos construtivos, permitiu uma melhor organização das equipes de canteiro, que poderiam circular com maior facilidade para cumprir suas funções. Outros aspectos que proporcionaram economia estão relacionados ao projeto (que se repete em quatro torres, ou seja, para execução de 680 UHs) e otimização de equipe técnica e de gerenciamento de obra. Nas palavras do entrevistado: *Nesse tipo de obra o maior desafio é a logística, que reflete nos ganhos de produção.*

⁵⁴ O município teve papel fundamental na aceleração dos trâmites burocráticos de aprovação dos projetos, conforme narrativa da secretária de Desenvolvimento Urbano, Heloísa Proença, durante apresentação realizada para o Summit Imobiliário 2017.

A empresa optou por erguer as torres em “pares”, o que significou a utilização de uma grua em comum para executar paralelamente dois edifícios, facilitando a alocação de materiais em cada laje. Para evitar o acúmulo de etapas de obra por pavimento, a SPE optou por manter no máximo duas equipes em comum por andar em execução, o que possibilitou que, enquanto uma equipe preparava a forma para concretagem de uma laje, dois andares abaixo outra equipe realizava as instalações elétricas e hidráulicas, e a equipe de revestimento das paredes executava o acabamento no andar inferior, seguindo essa lógica em todas as etapas de obra.

FIGURA 55
CANTEIRO DE OBRAS DO EMPREENDIMENTO COMPLEXO JÚLIO PRESTES

FONTE: O autor (2018).

Em visita ao canteiro de obras foi possível observar um sem-fim de operários trabalhando, cada qual em sua função, e uma rígida organização do estoque de materiais, devidamente numerados e demarcados em cores diferentes para cada torre. Para exemplificar, foram utilizados seis tipos de bloco de concreto com resistências que variavam de acordo com o andar em que seriam empregados. Assim, para evitar qualquer erro que geraria custos ao empreendimento, cada conjunto de blocos foi demarcado por cor (referente à torre) e tipo de resistência. Segundo informação recebida durante a visita às obras, apenas para a execução

do Complexo Júlio Prestes seriam contratados, no ápice da construção, 700 funcionários.

Além da organização e otimização da equipe no canteiro, a empresa empregou materiais industrializados e de fácil instalação, como por exemplo, as caixas de escada, que foram executadas em blocos pré-moldados, esquadrias de alumínio com instalação a seco, dentre outros. Assim, para agilizar a entrega e antecipar o fluxo de recebíveis do projeto, a SPE optou pela utilização de materiais e sistemas construtivos que são mais caros, mas cujo custo é compensado ao longo do tempo pela velocidade de produção que conferem ao empreendimento.

FIGURA 56
DETALHES CONSTRUTIVOS DE EMPREENDIMENTO DA PPP-HABITACIONAL

FONTE: O autor (2018).

Para justificar a longa duração do contrato, foram conferidas à SPE responsabilidades para a prestação de serviços e manutenção do empreendimento, como por exemplo, pintura a cada cinco anos e manutenção dos telhados, sistema de águas pluviais, sistemas hidráulicos e elevadores. Com o objetivo de reduzir os custos e facilitar a manutenção ao longo desse período, foram utilizadas estratégias de construção conforme exemplificado:

Sistema hidráulico: utilização de sistema de água e esgoto no modelo “PEX”, em que a tubulação é aparente por impossibilidade de embuti-lo

nas paredes de estrutura autoportante. O acabamento é feito por meio de canaleta metálica que cobre o sistema.

Águas pluviais: o sistema de escoamento de águas pluviais encontra-se exposto, sem apresentar qualquer tipo de proteção mecânica.

Distribuição de gás: assim como no sistema hidráulico, a tubulação encontra-se exposta no interior do apartamento, ainda que explicitado em manual técnico disponibilizado pela empresa fornecedora do sistema hidráulico a não instalação desse tubo de maneira aparente próximo aos equipamentos de cocção.

Elevadores: utilização de elevadores com sistema antivandalismo.

Apesar de se tratar da construção de empreendimentos voltados à provisão de HIS, o atendimento habitacional não é garantido, uma vez que o público-alvo cadastrado e sorteado pelo poder público necessita buscar recursos para acessar o financiamento habitacional junto à Caixa Econômica Federal. De acordo com a faixa de renda familiar mensal, o valor será complementado com a contraprestação ofertada pelo Estado. Assim, para atrair os futuros consumidores, a empresa montou um apartamento modelo, seguindo a lógica de venda do mercado tradicional.

FIGURA 57
APARTAMENTO MODELO NO EMPREENDIMENTO COMPLEXO JÚLIO PRESTES

FONTE: O autor (2019).

Considerando a PPP como uma oportunidade de negócios para a SPE, retomamos gráfico apresentado por Ribeiro (1996) sobre os limites à penetração do capital em um processo de incorporação capitalista, e fazemos comentários sobre as questões que a PPP resolve em sua natureza como facilitadora do processo de incorporação.

A modelagem final da PPP possibilitou destravar os principais aspectos observados por Ribeiro (1996). Importa observar como o “problema fundiário” e o de “solvabilidade” são colocados como elementos centrais pelo referido autor. A questão fundiária é relacionada ao monopólio da propriedade privada e à busca do incorporador pela valorização do espaço em que se dará a produção. Portanto, a necessidade de realizar um “investimento imobiliário” para aquisição dos terrenos tem um peso negativo na rentabilidade da construção, pois significa a “imobilização improdutiva de uma parte do capital empregado na construção” (RIBEIRO, 1996 p. 87).

Desse modo, a transferência de terras públicas favoreceu, de início, o processo de incorporação. Ainda sobre a questão imobiliária, o autor menciona que a condição de parcelamento do solo em pequenas frações e a dispersão da produção na cidade como fatores que dificultam o processo de incorporação.

Quanto à solvabilidade, Ribeiro (1996) argumenta que o problema gira em torno do alto valor da mercadoria em relação à renda média da população. Portanto, apenas uma parcela pequena da população teria acesso, e a redução do custo de produção se daria a partir da produção em escala do produto habitação. Mais uma vez observamos que o desenho da PPP habitacional favorece o acesso do “cidadão consumidor” ao financiamento habitacional, reduzindo o valor final a partir do pagamento da contraprestação ao incorporador.

Além disso, como observado anteriormente, a SPE inseriu técnicas de produção industrializada, além de conseguir concentrar a produção de um considerável número de UHs em um único empreendimento [Complexo Júlio Prestes], o que resultou em significativa economia de escala e provável redução do valor global da operação.

FIGURA 58
ENTRAVES À PRODUÇÃO HABITACIONAL RESOLVIDOS PELA PPP HABITACIONAL

FONTE: Adaptado de Ribeiro (1996).

4.7. PARA ALÉM DE UM PROJETO HABITACIONAL: A CIDADE EM DISPUTA

A destinação de áreas dotadas de infraestrutura para a realização de grandes projetos vinculados à ideia de “regeneração urbana” aparece como elemento central das políticas neoliberais, conforme colocado por Morado (2017). Em geral, essas estratégias tendem a utilizar discursos e ideologias com o objetivo de favorecer a atuação da iniciativa privada na produção do espaço, como materialização desse fenômeno. Rufino e Pereira (2011) observam novas dinâmicas de produção do espaço, nas quais se destaca a intensificação da produção imobiliária, relacionada ao aumento de novas propriedades. Petrella (2017) contribui para esse debate ao considerar que a racionalidade dos planos urbanos se estrutura a partir do conceito de viabilidade econômica, enquanto o direcionamento das políticas habitacionais reforça o modelo da propriedade privada.

A ideia de um “campo cego” aparece em Lefebvre (1969) como processo decorrente de leitura parcial do fenômeno urbano, que sob certo aspecto científico tende a iluminar alguns problemas e obscurecer outros, “de tal modo que o conhecimento parcial [dos processos de produção do espaço] e da ação resultante funcionam como redutores da realidade e das possibilidades. ” (LEFEBVRE, 1969, p. 06). Conforme vimos no início deste capítulo, a falsa formulação do problema habitacional reduziu sua complexidade a questões meramente econômicas.

Ainda que o centro da cidade de São Paulo apresente um amplo espectro de formas de ocupação e acesso à habitação, onde coexistem habitações formais, cortiços, ocupações, dentre outros, observamos que a política habitacional tende a percorrer um caminho unidirecional, cuja aposta recai exclusivamente no modelo da propriedade privada e da construção de novas unidades, sem propor qualquer direcionamento que favoreça a aplicação dos instrumentos urbanos previstos no Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10.257/2001), a exemplo da recuperação do estoque imobiliário abandonado e/ou ocupado.

A ideia de degradação, amplamente utilizada a partir dos anos 1970 (KARA-JOSÉ, 2007), favoreceu a elaboração de diferentes planos e propostas para a região da Luz. Em seu histórico de intervenções foram utilizadas narrativas de diferentes aspectos para justificar os planos urbanísticos e induzir a transformação da área. Em comum a esses processos, Kara-José (2007) e Petrella (2017) observam o imbricamento do público e do privado, que, aproveitando-se do marco regulatório existente, utilizou-se dos benefícios fiscais para intervir no edificado, sem parecer se importar com a pertinência temática ou direcionada ao público que frequenta o cotidiano local (WISNIK *et al.*, 2001).

FIGURA 60
PLANOS ELABORADOS PARA A LUZ – PERÍODO DE 1974 A 2016

FONTE: Petrella (2017). Segundo o autor: *hachuras amareladas e alaranjadas*: Renovação Urbana, 1974; Luz Cultural, 1984; Polo Luz, 1996. *Magenta*: Monumenta, 2002; PRIH-Luz, 2004. *Roxo e azuis*: Concessão Urbanística Nova Luz, 2012; PPP Casa Paulista, 2014/ PIU/MP700, 2016. Sem escala.

Como observamos no mapa acima, elaborado por Petrella (2017), o Estado atua de modo concentrado e ativo na produção desse espaço, a partir de ações que transitaram entre intervenções de caráter cultural (KARA-JOSÉ, 2007) até encontrar, nos dias atuais, o campo da incorporação imobiliária. Não por acaso

essa região torna-se alvo para implantar a agenda da habitação como um novo “receituário” para a sonhada “revitalização” do centro, conforme colocado pela SH:

A habitação nesse receituário é elemento estruturador para desencadear a almejada “revitalização”. Nesse último caso, o poder público exerce um papel fundamental, seja através do investimento direto em produção habitacional de interesse social, seja por meio da criação de condições facilitadoras para a atuação do capital imobiliário tais como a flexibilização de normas urbanísticas, o rezonamento e as obras de reurbanização do espaço público. (SÃO PAULO, 2011).

Para instituir essa nova agenda, o Estado contou com a participação ativa de atores institucionais que defenderam a habitação como vetor de requalificação urbana, sendo veiculadas na grande mídia notícias relacionadas à PPP como projeto capaz de resolver a questão da Cracolândia. A concentração de usuários de crack foi colocada como o principal problema a ser atacado no processo de recuperação do entorno. Assim, a proposta de ocupar o terreno lindeiro à Cracolândia com novas habitações gerou a crença de que a recuperação urbana ocorreria de forma quase natural. Em artigo publicado, o então secretário Rodrigo Garcia, assim defendeu a proposta:

Dessa forma, será eliminada a chamada Cracolândia, uma chaga urbana que nos envergonha. A intervenção, naturalmente, não resolve os problemas do crack na cidade, mas vai eliminar o consumo em alta escala na região. Está provado que a violência e o consumo de drogas caem na medida da qualificação dos espaços urbanos. (GARCIA, 2016).

A possibilidade de resolver a questão habitacional, recuperar o espaço urbano e ainda resolver a questão de saúde pública relacionada à Cracolândia mascarou um outro processo que estava em curso: a disputa de localizações e a possibilidade de valorização imobiliária da área. Sob esse aspecto, Rolnik *et al.* (2017) apresentam um mapeamento dos processos de disputa territorial e de “limpeza social” em curso, no qual demonstram o vínculo entre Estado e capital para a elaboração de projetos voltados à valorização do estoque imobiliário. Segundo os autores:

A maioria dos projetos impostos pelo Estado para o centro e, principalmente, para esse lugar, tem ou teve uma visão preconcebida: a ideia questionável de que se trata de um espaço vazio, sem vida, o que leva ao pressuposto da necessidade de revitalização – ou seja, de um projeto que nega a vida que existe e para trazer de volta a classe média e a elite por meio de empreendimentos imobiliários (ROLNIK *et al.* 2017, não paginado).

Não obstante, foram empreendidas ações contra a população mais vulnerável que ocupa ou reside na área. No ano de 2017 foram realizados ataques sistemáticos à população da Cracolândia, demolição de imóveis com residentes, ameaça de despejos e remoções forçadas, dentre outras ações.

FIGURA 61
NOTÍCIAS VINCULADAS ÀS AÇÕES EMPREENDIDAS NA CRACOLÂNDIA

Operação na cracolândia foi selvageria sem paralelo, diz promotor da saúde

ARTUR RODRIGUES
DE SÃO PAULO

22/05/2017

Polícia faz megaoperação contra tráfico na cracolândia

Folha de S.Paulo

Gestão Doria inicia demolição de prédio na cracolândia com moradores dentro

Três pessoas ficaram feridas durante ação da prefeitura no local, no centro de São Paulo

Operação em praça onde dependentes químicos se aglomeram termina em confusão

FONTE: Folha de São Paulo e El País (2017)⁵⁵

Essas ações diretamente relacionadas ao modelo de cidade pretendido pela PPP habitacional se consolidam desvinculadas do tecido social existente. Em paralelo foram levadas a cabo ações de remoção de famílias da quadra 36, contígua ao empreendimento do complexo Júlio Prestes, para liberar terreno para construção de uma outra PPP – desta vez, de um hospital. As ações truculentas e ilegais empreendidas pelo Estado e Município levaram à criação do Fórum Mundaréu da Luz, que tem como objetivo “propor alternativas, a partir do diálogo com os moradores e comerciantes, que garantam mais qualidade de vida à população do bairro” (MUNDARÉU DA LUZ, 2018).

⁵⁵ Da esquerda para direita de cima para baixo: 01: <http://www.agora.uol.com.br/saopaulo/2017/05/1886189-policia-faz-megaoperacao-contra-traffic-na-cracolandia.shtml> ; 02: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/05/1886815-operacao-na-cracolandia-foi-selvageria-sem-paralelo-diz-promotor-da-saude.shtml> ; 03: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/05/24/politica/1495579264_276005.html; 04: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/01/18/politica/1484778277_988404.html. Acesso em janeiro 2019.

Sem embargo, o Coletivo Mundaréu da Luz relata que há um processo de desmonte de políticas públicas voltadas para a garantia de direitos à população usuária de drogas que ocupa a região e aponta as seguintes ações:

- Despejo de pessoas que estavam abrigadas em hotéis sociais (com características de moradia, no programa De Braços Abertos), para quem foram oferecidas transferências para centros de acolhida ou albergues, chamados Centros Temporários de Atendimento (CTAs). Isso interrompeu drasticamente o processo de busca por autonomia das pessoas, deixando-as novamente em grande vulnerabilidade;
- Demissão de quadros técnicos atuantes de longa data e com vínculos já estabelecidos com a população atendida, descontinuando a atenção especial dada a cada indivíduo; — Mudança na forma de atuação dos serviços especializados em abordagem social, com a priorização da busca por números e metas que não evidenciam a efetividade dos encaminhamentos;
- Fechamento da Tenda da Rua Helvétia, transformando-a em um ATENDE, que criou barreiras de acesso à quantidade de água disponível e ao uso das torneiras e banheiros, com regulação dos períodos de acesso (a partir das 14 horas) e condicionamento da permanência à participação em atividades propostas. Isso dificulta o descanso, a hidratação, a higiene e a qualidade de vida das pessoas que frequentam o “fluxo”.
- O Serviço Especializado de Abordagem Social (SEAS) modalidade 4 (abordagem a pessoas em cena de uso de drogas e em situação de rua) passou a ser utilizado como suporte na atividade de remoção de moradores de suas casas e como forma de convencimento à migração para CTAs, que não são equipamentos qualificados para substituição de moradia fixa. (MUNDARÉU DA LUZ, 2018, não paginado).

Em entrevista realizada com membro da SPE que não quis se identificar, observamos que existe uma forte expectativa acerca da ‘requalificação natural’ do entorno, que não depende apenas da PPP Habitacional. O entrevistado considera que a proximidade com os empreendimentos da Porto Seguro e a demolição da quadra 36 para a construção da PPP do Hospital Pérola Byington favoreceriam de vez a mudança de perfil econômico da área.

Se for adiante essa solicitação de demolir essas duas quadras (PPP Hospital Pérola Byington) a gente encosta no colégio lá (Liceu Coração de Jesus) e aí acabou de vez (Cracolândia) que aí é um hospital novo que vai sair ali, é a Porto Seguro que vem de lá, emenda nisso aqui (PPP Habitacional), no complexo cultural, na escola de música e lá na Estação da Luz, museu da Língua Portuguesa, Pinacoteca, Parque da Luz, e muda totalmente...

FIGURA 62
PROPRIEDADES IMOBILIÁRIAS NA REGIÃO DA LUZ

FONTE: Adaptado de Rolnik *et al.* (2017).

Observamos, assim, que os planos urbanos orientados à renovação de certa área (atrativa) da cidade, investidos da “neutralidade” da política pública, passaram a se desenvolver após análise de viabilidade financeira. Conforme argumenta Petrella (2017), as particularidades e complexidades desse território se equilibram quando a fragmentação territorial encontra na transformação do centro (território privilegiado) a possibilidade de compensação econômica da incorporação imobiliária, pela facilidade de retorno econômico na venda de propriedades.

Smith (2006) defende, a partir do pensamento de Lefebvre (1970), a ideia de que a urbanização entra na cadeia de produção capitalista como força e com capacidade de competir com a industrialização, e sustenta que, em um sentido global, a urbanização certamente não suplantou a industrialização; todos os produtos que alimentam a urbanização são produzidos em qualquer lugar da economia global. O desenvolvimento imobiliário urbano tornou-se agora um motor central da expansão econômica da cidade e da própria economia urbana. No contexto de um mundo recentemente globalizado, a “regeneração urbana” representa uma estratégia central na competição global entre as diferentes aglomerações urbanas.

4.8 A DIMENSÃO DO PODER PÚBLICO NA PARCERIA

Ao aproximarmo-nos do final desta dissertação, foi possível observar que o modelo institucional das PPPs foi difundido por instituições internacionais, como o BID e a ONU, como alternativa de contratação de obras vinculadas à prestação de serviços, diante da crescente crise fiscal dos Estados. O modelo postulado atribui papéis específicos para os entes público e privado, conferindo a este último a possibilidade de propor uma PPP – seja por meio da Manifestação de Interesse Privado (MIP) ou de um Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) – e de condução de todo o processo, da obra à prestação de serviços, independentemente de a PPP ser patrocinada ou administrativa.

FONTE: Palladini (2018).

De acordo com a Lei nº 11.079/2004 que instituiu as PPPs no Brasil, o poder público ficaria responsável pela concessão, regulação e pagamento das contraprestações, assumindo um papel secundário na implementação das propostas. Segundo Palladini (2018), essa legislação criou condições para a iniciativa privada criar e/ou operar empreendimentos públicos de pequena ou nenhuma viabilidade econômica.

O conceito de um Estado regulador do processo é difundido pelo BID como o principal fator de sucesso para as PPPs, sendo orientado o desenvolvimento de marco jurídico e legal, regulamentação financeira para alocação de recursos e o fortalecimento das instituições. A partir de uma concepção de economia global, o *The Economist Intelligence Unit* (EIU)⁵⁶ criou o *Infrascope*, uma ferramenta⁵⁷ que avalia a adequação e capacidade dos estados nacionais de desenvolver e implementar projetos de Parcerias Público-Privadas.

FIGURA 64
MAPA DE CALOR SOBRE CONFIABILIDADE DAS PPPs NA AMÉRICA LATINA

FONTE: <http://infrascope.eiu.com>. Acesso em: 24 nov. 2017.

Em uma escala mais ampla, a ideia de um “Estado regulador” aparece em Aalbers (2016), citado por Morado Nascimento *et al.* (2018), como regulação da desregulamentação, isto é, pela introdução de um novo sistema regulatório que

⁵⁶ O *The Economist Intelligence Unit* (EIU) faz parte da divisão de pesquisa e análise do *The Economist Group*, que tem o apoio financeiro do Fundo Multilateral de Investimentos (FOMIN), membro do Grupo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

⁵⁷ Formatada como um portfólio para os investidores internacionais, a plataforma apresenta indicadores sobre regulação, instituições, maturidade e o clima para o investimento em 62 países (América Latina e Caribe; Europa do Leste e Ásia Central) por meio de rankings de nota (0 a 100, onde 100 é a nota máxima) e grau de maturidade do desenvolvimento dos projetos de PPP. No ranking geral da América do Sul, o Brasil aparece em 3º lugar, com 73 pontos, atrás apenas do Chile e Colômbia, com 91 pontos cada. Os indicadores com menor nota para o Brasil são o registro de alocação de risco dos reguladores, coordenação entre entidades governamentais, com 50 pontos cada, e sustentabilidade dos projetos, com 38 pontos.

substitui e/ou modifica o sistema regulatório anterior, tornando possível a liberação de seletivos agentes econômicos. Segundo os autores, essa ideia se materializa no Brasil sob o manto da reforma administrativa e do enxugamento de gastos públicos.

Conforme apresentado no Capítulo 01, desta dissertação, o Estado brasileiro assumiu esse papel central de criar legislações no sentido de estabelecer maior disciplina fiscal e orçamentária e de regular novos modelos de contratação por meio das leis de Concessão (8.987/95) e de PPPs (11.079/04), ampliando significativamente o papel dos mercados na provisão de serviços antes exclusivos do Estado.

Contudo, quando focamos nossa análise no caso da PPP de Habitação, observamos que o “Estado regulador” não foi suficiente para atrair o interesse do setor privado. Conforme demonstramos neste capítulo, ao analisar os processos obscurecidos pela PPP notamos que o poder público assume responsabilidades e favorece o desenvolvimento da proposta como modelo de negócio para o privado, confirmando a tendência apontada por Palladini (2018), segundo a qual o Estado atuou de maneira ativa do processo, inclusive na fase de modelagem dos projetos do setor privado.

Essa participação ativa recai não apenas na concessão de terrenos, na fase de modelagem dos projetos ou numa maior interação com o setor privado, considerando o contrato assinado para construção e provisão de serviços habitacionais, mas também em uma escala institucional, que reestruturou o modelo de provisão do Estado, a partir da criação da Agência Paulista de Habitação Social – Casa Paulista, conforme visto no Capítulo 03. Soma-se a essa reestruturação institucional a argumentação de Izar (2018), segundo a qual essa parceria serviu para ampliar o portfólio de contratações por PPPs no estado de São Paulo.

Morado Nascimento *et al.* (2018) argumentam que o aumento de confiança no setor privado representaria o afastamento do Estado da tomada de decisões sobre projetos de transformação urbana e conduziria à privatização das competências

de gestão e dos processos decisórios, antes exclusivos do Estado. Contudo, a PPP-Habitacional revelou uma intensificação da participação do Estado nos processos de tomada de decisão, sejam aqueles voltados a provocar o mercado para apresentar estudos favoráveis à PPP, ou admitindo a penetração de uma lógica do parceiro privado na condução do processo.

De início observamos que o Estado, por meio da SEH, provocou a iniciativa privada a apresentar os projetos para a PPP, fornecendo estudos e subsídios para a elaboração da modelagem da proposta. Além disso, o Estado atuou ativamente na promoção e difusão do modelo, tanto para investidores nacionais quanto para internacionais⁵⁸.

Contudo, foi na fase de elaboração do contrato que observamos o Estado intensificar seu papel e utilizar seu poder de negociação e capacidade gerencial para viabilizar a parceria. Destacamos nesse processo a inserção da CDHU como interveniente, assumindo um importante papel de suporte na implantação da PPP. Foram delegadas à Companhia as seguintes atividades de apoio:

- Garantia subsidiária da contraprestação pecuniária: a utilização da carteira de recebíveis da empresa como complementar à garantia prevista pela Companhia Paulista de Parcerias reduziu consideravelmente a percepção de riscos do negócio. Esta opção foi observada por Palladini (2018) como uma contradição inerente ao processo, uma vez que a PPP dependia do fluxo de recebíveis da CDHU, considerada uma empresa atrasada e limitada.
- Apoio à seleção de famílias: conforme previsto em contrato, a CDHU deverá reservar 500 unidades para integrantes de entidades cadastradas pela empresa.

⁵⁸ Durante a condução dessa pesquisa tivemos a oportunidade de participar de fóruns e seminários promovidos por empresas do setor imobiliário com vistas a debater o modelo de PPPs como oportunidade de negócios, a exemplo do Seminário de Parcerias Público-Privadas na Construção Civil (Sinduscon), em maio de 2017, e do Summit Imobiliário Brasil 2017. Além disso, Izar (2018) demonstra que a PPP Habitacional foi objeto de debate nos EUA.

- Transferência de terrenos: conforme demonstrado no subitem 4.3.1, a CDHU disponibilizou parte dos seus terrenos, incluindo projetos, para a PPP.
- Atuação como agente financeiro: Segundo relatório de sustentabilidade apresentado pela Companhia em 2017, a empresa está “apta a atuar no financiamento de parte da demanda indicada pelo poder concedente que não preencher os critérios para contratação de operação de crédito junto ao Sistema Financeiro de Habitação, respeitando os limites de atendimento estabelecidos no contrato da PPP. Nesse contexto, a CDHU concedeu financiamento a 13 famílias atendidas no Conjunto Habitacional São Caetano, primeiro empreendimento entregue no âmbito da PPP, com 126 unidades.” (CDHU, 2017)

Para além da CDHU, a Casa Paulista utilizou seu papel institucional para estabelecer parcerias com o Município de São Paulo, que se responsabilizou pela concessão de terrenos ou de valor correspondente em forma de contrapartida para a produção dos empreendimentos da PPP. Também participaram de processos de parceria com o setor privado a Procuradoria Geral do Estado, Secretaria da Fazenda, Secretaria de Transportes, CPTM e Metro, especificamente vislumbrando a PPP dos trilhos. Essas interações podem ser notadas na fala do então secretário executivo da PPP, João Octaviano Machado Neto, sobre parcerias com Metro e CPTM (caso da PPP dos trilhos):

[...] eu quero construir em cima das estações do metrô, não só nos terrenos do lado, e aí foi uma discussão caprichada. Como? Falei, olha, na Santa Cruz não construíram um shopping? E eu não posso fazer isso lá? Eu construo um shopping e em cima do shopping eu construo um prédio e doo para habitação, não faz sentido? Todo mundo não fala que o grande problema, eu jogo na franja da cidade, depois eu preciso gerar lá na ponta infraestrutura e vai custar uma nota levar metrô até lá, levar saneamento, e coisa e tal. Eu tenho 100% aqui e por que não posso construir em cima? Daí fomos convencer o secretário, o Rodrigo concordou e fomos falar com o secretário Clodoaldo, de Transporte Metropolitano. Primeira rodada, Metrô e CPTM, todo mundo meio assim, pô não sei o que e tal..., fui levar para o governador, o governador autorizou e todo mundo concordou, né? (MACHADO NETO, 2016).

Ainda sobre a PPP dos trilhos, Machado Neto relata a busca por modelos de financiamento:

[...] com a equipe jurídica, conversa com Metrô, conversa com CPTM, com PGE, com todo mundo e aí chegaram a um modelo que é uma cessão real de direito de uso de caráter perpétuo, que do ponto de vista jurídico resolve. Aí faltou o último grupo de russos, que é a Caixa Econômica Federal, que falou: escuta, vocês topam criar um produto para isso aqui? Até na primeira reunião com a Caixa eu brinquei: vamos fazer a reunião no térreo, que se eles decidirem nos jogar daqui, pelo menos dói menos. Fomos lá na reunião e a Caixa: mas não tem produto, e todo mundo no livrinho, mas não está previsto. E justamente por isso a reunião. E para a nossa alegria a Caixa também recepcionou isso, vai fazer um produto para financiar essa coisa aqui. (MACHADO NETO, 2016).

Utilizamos os exemplos da PPP dos trilhos para explicitar o papel do Estado por se tratar de obra com características construtivas distintas. Não obstante, para a PPP da Fazenda Albor sabemos que a elaboração da proposta dependerá da convergência do Estado e dos municípios que fazem divisa na gleba proposta: Arujá, Guarulhos e Itaquaquecetuba. Retomando a PPP do Lote 01, observamos ainda que o Estado assumiu o papel de organizar a demanda e realizar os sorteios das unidades, dar publicidade ao empreendimento e realizar o pagamento da contraprestação.

Importa destacar que a Caixa Econômica Federal assume um papel importante no financiamento, tanto da produção quanto da aquisição das unidades. Desse modo, ao contrário do modelo difundido pelo Estado (Figura 53), observamos que a parceria se estabelece a partir de um modelo no qual a SPE se reduz à produção habitacional e provisão dos serviços sociais e de gestão condominial por 20 anos, necessários para categorizar o contrato como um modelo de PPP.

Convém observar na figura abaixo a presença do Banco Mundial, que, por meio da *International Finance Corporation* (IFC), participa como acionista da Canopus desde 2012. Notícia divulgada pelo Jornal Estado de Minas à época da formação dessa sociedade informa que houve a expectativa de dobrar o tamanho da empresa, sendo previsto que “a parceria deve permitir ao grupo, formado pela Construtora e Incorporadora Canopus e pela Construtora Emcasa, ampliar suas operações tanto no mercado de médio e alto padrão quanto na expansão do segmento de baixa renda” (ESTADO DE MINAS, 2012). É importante ressaltar que nossa análise não se centrou nas relações institucionais da empresa, mas na transformação dos modelos de provisão habitacional.

FIGURA 65
ESTRUTURA DE PROVISÃO HABITACIONAL PARA A PPP – LOTE 01

FONTE: O autor (2019).

Por fim, observamos que a elaboração do contrato dessa PPP e entrega das primeiras unidades habitacionais demandou um tempo de maturação muito superior ao necessário para a incorporação tradicional ou para outros projetos da CDHU. Isto é, -se de um processo que demandou oito anos da gestão estadual, considerando apenas o tempo de aprovação da PPP pelo Conselho Gestor do Programa de Parcerias do Estado até a entrega das primeiras unidades. Por outro lado, se considerarmos o tempo total necessário à institucionalização da política de fomento na SH até a construção de todas as unidades previstas para o Lote 01, tratamos de um período de 12 anos para a provisão de 3.683 unidades habitacionais.

Assistimos, assim, à inserção de um programa habitacional formulado seguindo a lógica do neoliberalismo, que não alcança aquilo que inicialmente postulou como objetivo de política pública, ou seja, a requalificação urbana aliada à “economia, eficácia e eficiência” (DARDOT, LAVAL, 2016) do ente privado. Ao contrário, assistimos ao desmonte de programas habitacionais que produziram habitação em áreas centrais sem a necessidade de comprometer o orçamento futuro,

tampouco voltados à captura do fundo público. Encerramos este capítulo com o questionamento apresentado por Dardot e Laval (2016):

[..] como é que, apesar das consequências catastróficas a que nos conduziram as políticas neoliberais, essas políticas são cada vez mais ativas, a ponto de afundar os Estados e as sociedades em crises políticas e retrocessos sociais cada vez mais graves? (DARDOT; LAVAL, 2016, p.15).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A compreensão das transformações no processo de provisão habitacional na era da austeridade fiscal se tornou um desafio necessário e relevante a partir do momento em que a primeira Parceria Público-Privada de Habitação de Interesse Social do Brasil foi apresentada como alternativa “eficaz” para a provisão de habitação. Assim, para compreender as transformações da política habitacional no nível local foi necessário entender a natureza do projeto neoliberal em nível global, em seus aspectos políticos, econômicos e institucionais.

Esta pesquisa procurou investigar como a PPP Habitacional se apresenta como frente de neoliberalização da política habitacional, a partir da análise das contradições existentes entre discurso e prática ao longo de sua implementação. Além disso, buscamos apresentar os primeiros resultados da transformação do modo de provisão e sua relação com a produção do espaço urbano. Por se tratar de um único caso de estudo, ainda em processo de consolidação, as possibilidades de generalização se tornam limitadas, mas os resultados da pesquisa nos permitem levantar algumas questões que não se apresentam com pretensão conclusiva.

Vale destacar que a utilização de um discurso global em defesa de um “novo rumo” para a habitação obscurece o fato de que, no Brasil, onde nunca se alcançou um Estado de Bem-Estar Social propriamente dito, a intervenção do Estado no setor habitacional se configurou inicialmente por políticas públicas marcadas por esforços pontuais (BONDUKI, 2012). Mais tarde, transformou-se o direito universal de acesso à moradia em uma possibilidade individual de acesso ao crédito habitacional (ROYER, 2009). Essas características são essenciais para compreender que não se trata de uma simples mudança de paradigma do *modus operandi* de provisão habitacional, mas da adoção de uma política essencialmente voltada ao desenvolvimento econômico de poucos agentes de produção habitacional.

Conforme demonstrado no primeiro capítulo, a utilização de PPPs como forma de contratação de obras públicas foi defendida sob diversas óticas, que, de modo geral, apontavam para o esgotamento de um modelo organizacional baseado em um Estado de bem-estar demasiado grande e fora de controle (BLYTH, 2017). Ao mesmo tempo, instituições *marked oriented* orientavam os países em desenvolvimento a reduzir os gastos orçamentários em áreas essenciais, diante da crise fiscal. Encarcerada sob a matriz ideológica neoliberal, a provisão dos serviços públicos deveria seguir a regra que orientou a reorganização das empresas: “redução de tamanho, foco num “ofício”, aumento de qualidade, descentralização da autoridade, horizontalização da linha hierárquica” (DARDOT, LAVAL, 2016, p.306).

Em nosso entendimento, a construção de uma ideia de austeridade serviu para justificar o redesenho do contrato social firmado até os anos 1970 nos países de economia desenvolvida. Não obstante, o mesmo receituário de ajuste fiscal e corte de gastos impôs a ideia de equalização do papel do Estado em países cujo desenvolvimento econômico encontrava-se, de certa forma, em andamento, eliminando, assim, qualquer possibilidade de se desenhar alternativas ao avanço do capitalismo de caráter financeiro global.

A partir do pressuposto da eficiência dos mercados na solução de conflitos e de uma ideia de Estado ineficiente, a proposta para a PPP-Habitacional buscou reforçar e institucionalizar as relações pré-existentes entre a administração pública estadual e os agentes de mercado, em um contexto de redução orçamentária e ajuste fiscal. Desse modo, a utilização das PPPs consolida um movimento de transformação do Estado provedor em um Estado regulador (HARVEY, 2008).

Observamos como essa forma de associação entre Estado e capital (que não é nova) é legitimada por “modernas” formas de parceria, que tomam como justificativa a crise fiscal, diante da qual o Estado não teria mais condições de financiar as obras urbanas, devendo, portanto, assumir forçosamente apenas o papel de “promotor” (ou “indutor” e “regulador”), e criar condições para facilitar a instalação de infra-estrutura pela própria iniciativa privada (FIX, 2004 p 10).

Seguindo o receituário postulado por instituições internacionais como o Banco Mundial e a ONU-Habitat, observamos que o estado de São Paulo combina vários discursos para justificar a utilização de uma PPP no setor habitacional. Para além de uma alternativa à crise fiscal e do combate ao déficit, o discurso oficial enfatiza que a proposta rompe com o modelo tradicional de provisão habitacional adotado até então pela CDHU e propõe um ambicioso projeto de escala urbana que tem por objetivo produzir uma cidade mais justa, igualitária e de acesso universal.

De partida, a ideologia propagada para justificar a utilização das parcerias parece resolver de uma só vez questões estruturais da política habitacional, isto é, combinar a expertise do mercado, escalar a produção de unidades habitacionais ao mesmo tempo em que produz a cidade sem comprometer de imediato o orçamento público. Todavia, conforme demonstrado nos capítulos anteriores, esse discurso se apresenta como falácia, principalmente quando propõe solucionar a questão habitacional por meio da relação paritária “entre um agente racional e um bem escasso” (ROYER, 2009, p. 164) fator que coloca a política habitacional em estado de emergência.

Ao falar em emergência consideramos vários aspectos, dos quais trataremos a seguir. O primeiro deles se relaciona com a reestruturação da Secretaria de Habitação, que de um lado cria a Casa Paulista como agência de fomento e estrutura organizativa para a condução da PPP, e de outro congela os recursos orçamentários da CDHU. Esse movimento não é um mero rearranjo institucional com objetivo de adequar a SEH à cultura administrativa de uma empresa, mas uma reestruturação que prioriza um novo modelo de provisão habitacional, vinculado aos aspectos financeiros da política habitacional, ou seja, de fomento ao crédito e legitimação dos agentes privados na produção, em detrimento de uma empresa estatal que acumula meia década de experiência no segmento.

Não se trata aqui de uma ode aos programas habitacionais conduzidos pela CDHU. Trata-se, sim, de observar que o discurso de eficiência dos mercados se incorporou na administração pública de tal sorte que se optou por priorizar os agentes privados na condução da política habitacional, mesmo tendo à disposição uma

empresa com conhecimento e capacidade técnica de produzir habitação bem localizada, conforme demonstrado no Capítulo 03, através do programa PAC-BID.

Contribui para o estado de emergência da política habitacional a ação do Estado em todo o processo de implementação da proposta. Conforme vimos no quarto e último capítulo, a Casa Paulista desempenhou o papel central na condução de toda a proposta de PPP. Por meio da doação de terrenos, da disponibilização de garantias subsidiárias à contraprestação pecuniária, do apoio à seleção das famílias ou atuando como agente financeiro, entre outras frentes, o órgão favoreceu que essa proposta de PPP se apresentasse ao mercado mais como oportunidade de incorporação imobiliária, sem riscos, do que efetivamente um projeto no qual o parceiro privado assume um risco importante e a responsabilidade da gestão.

O papel assumido pelo Estado para viabilizar a proposta subverteu a lógica fundamental de uma parceria, na qual se espera o compartilhamento de riscos e uma maior interação do privado na condução do processo. Não obstante, observamos que houve mudanças significativas entre a proposta inicial e o objeto contratado – por exemplo, na redistribuição das faixas de renda, na segregação entre as unidades de HIS e de HMP e no fato de o Estado ter, afinal, garantido o acesso à terra, projetos e garantias. Tais mudanças refletem o resultado da interlocução do Estado com os grandes players do mercado, e reforçam a tese de Izar (2018) de que essa parceria serviu mais como ampliação do portfólio dos programas de PPP do que efetivamente como uma política habitacional.

Sobre os aspectos urbanísticos, duas questões se revelam de maneira preocupante – o aproveitamento da modelagem urbanística do Urbem e a concretização das diretrizes urbanísticas. Do estudo apresentado pelo Urbem (2015), pouco ou quase nada se aproveitou do projeto que previu transformar o centro da cidade de São Paulo e ofertar 20 mil unidades habitacionais, distribuídas em quatro lotes de intervenção localizados no centro expandido. A ideia de um grande projeto urbano se diluiu após a percepção de riscos pelo mercado. Um dos fatores identificados durante a pesquisa foi a falta de indicação de terrenos aptos

à construção. Além disso, observamos que a delimitação inicial dos lotes de intervenção não é compatível com os terrenos disponibilizados para o chamado Lote 01.

Quanto ao alcance das diretrizes urbanísticas, observamos que os empreendimentos construídos ou em execução parecem se concentrar mais na produção de unidades habitacionais resolvida lote a lote do que efetivamente seguir um modelo de cidade e de uso misto das edificações. A exceção são as obras do Complexo Júlio Prestes, que, mesmo cercado e fechado para a cidade, apresenta no térreo espaços destinados ao comércio e espaços privados previstos para fruição pública.

Portanto, a habitação na era da austeridade não se apresenta apenas como alternativa vantajosa à contratação de obras de infraestrutura, considerando a crise fiscal e o estrangulamento da capacidade de endividamento dos estados. Coloca-se também como oportunidade de negócio para agentes privados de provisão habitacional, em um momento de consolidação de um planejamento orientado aos interesses privados e visível intensificação das relações Estado-capital.

Apesar de esta dissertação iluminar questões referentes ao único contrato de PPP-Habitacional do estado de São Paulo, importa destacar que se trata de um programa que possui outras propostas em processo de implementação no estado. Em um cenário de incertezas institucionais e visível redução dos direitos sociais, a ampliação das PPPs para outros setores além do habitacional sinaliza um período de intensificação das lutas por uma sociedade mais justa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AALBERS, Manuel B.; CHRISTOPHERS, Brett. Centring housing in political economy. **Housing, Theory and Society**, v. 31, n. 4, p. 373-394, 2014.

_____. **Regulated deregulation**. In: SPRINGER, S.; BIRCH, K. MACLEAVY, J. (Eds). *Handbook of Neoliberalism*. Routledge, Londres, 2016.

ABRAINC (São Paulo). **O ciclo da incorporação imobiliária**. São Paulo: ABRAINC, 2017.

ARANTES, Pedro Fiori. **O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades**. Pós. Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP, n. 20, p. 60-75, 2006.

_____. FIX, Mariana. **Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação**. Caros amigos, p. 1-25, 2009.

ARCOWEB (Brasil) (Ed.). **Herzog & De Meuron: Complexo Cultural Luz**. 2012. Disponível em: <<http://www.arcoweb.com.br/projetodesign/arquitetura/herzog-de-meuron-centro-cultural-sao-paulo-23-05-2012>>. Acesso em: 10 out. 2018.

ARELLANO, Luís Felipe Vidal. **Parcerias público-privadas e endividamento público**. In: André Castro Carvalho; Leonardo F. de Moraes e Castro. (Org.). *Manual de Project Finance no Direito Brasileiro*. 1ed. São Paulo: Quartier Latin, 2016, v. 1, p. 755-786.

ARRETCHE, Marta. **Relações federativas nas políticas sociais**. Educação & Sociedade, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002.

BAIRRO NOVO. **Jardins Mangueiral – Brasília**. Evolução do empreendimento Ago/09 a Julho/11. 11 Slides. 2011.

Banco Mundial. **Um ajuste justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil**. INFORME, 2017.

BALL, Michael. **Housing analysis: time for a theoretical refocus**. *Housing studies*. London, v.1, i.3, pp. 147-166, 1986.

BARAVELLI, José Eduardo. **Trabalho e tecnologia no programa MCMV**. 2014. Tese (Doutorado em Habitat) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. doi:10.11606/T.16.2014.tde-17062015-102658. Acesso em: 2019-01-27.

BELSITO, Bruno Gazzaneo; VIANA, Felipe Benedito. **O limite de comprometimento da Receita Corrente Líquida em contratos de parceria público-privada**. 2013. BENAKOUCHE, Rabah. **Bazar da dívida externa brasileira**. São Paulo: Boitempo, 2013.

BERCOVICI, Gilberto. **Infraestrutura e desenvolvimento**. **BERCOVICI, Gilberto; VALIM, Rafael. Elementos de Direito da Infraestrutura**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2015.

_____. MASSONETTO, Luís Fernando. **A constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Económica**. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2016.

BID-Banco Interamericano de Desenvolvimento. **Infraestructura sostenible para la competitividad y el crecimiento inclusivo. Estrategia de infraestructura del BID**. Washington, DC, 2014 Disponível em: <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2014/14088es.pdf>

_____. **Parcerias Público-Privadas para o desenvolvimento: implementando soluções no Brasil**. – Introdução às Parcerias Público-Privadas – Unidade 3: Financiamento das PPPs. 2017 disponível em: https://prod-edxapp.edx-cdn.org/assets/courseware/v1/efbdbd648634f434bb31d16fb58eaaae/asset-v1:IDBx+IDB8.1x+2T2017+type@asset+block/Semana_1.3_Leitura_3_Modulo_1._Unidad_3.pdf

BINENBOJM, Gustavo. As parcerias público-privadas (PPPs) e a Constituição. **Revista de direito administrativo**, v. 241, p. 159-176, 2005.

BISELLI KATCHBORIAN **Estudo Julio Prestes**. São Paulo: Biselli Katchborian, 2016. 32 slides, color.

BLYTH, Mark. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

BONDUKI, Nabil. **Habitação na área central de São Paulo in Síntese do Relatório Final da Comissão de Estudos sobre Habitação na Área Central da Câmara Municipal de São Paulo**. São Paulo: Câmara Municipal de São Paulo, 2001.

BOLAFFI, G. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, E. (Ed.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Editora AlfaÔmega, 1979, p.37-70.

BOVAIRD, Tony. Public-private partnerships: from contested concepts to prevalent practice. In: **International Review of Administrative Sciences**, London, v. 70, nº 2, pp. 199-215, June 2004.

_____. **Public governance: balancing stakeholder power in a network society**. *International review of administrative sciences*, v. 71, n. 2, p. 217-228, 2005.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Reabilitação de Centros Urbanos**. Brasília, 2004.

BRENNER, Neil; THEODORE, Nik. **Neoliberalism and the urban condition**. City, v. 9, n. 1, p. 101-107, 2005.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995**. Revista do Serviço Público, Ano 50, nº4, 1999.

_____. **Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional**. São Paulo. Editora 34, 2ª Ed., 2011.

_____. **A construção política do Brasil: Sociedade, Economia e Estado desde a Independência**. São Paulo. Ed. 34, 2014.

CALAVITA, Nico; MALLACH, Allan. **Inclusionary housing in an international perspective affordable housing, social inclusion, and land value recapture**. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy, 2010.

CARDOSO, Adauto; LAGO, Luciana (2013). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. In: CARDOSO, Adauto (org.). O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital.

CARLOS, Ana Fani Alessandri; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Isabel Pinto (Ed.). **A cidade como negócio**. Editora Contexto, 2015.

CARVALHO, André Castro. **Estudo jurídico sobre o Decreto nº 61.371/2015 (o “decreto dos PMIs”) do Estado de São Paulo**. 28 de julho de 2015. Disponível em: <http://www.pppbrasil.com.br/porta1/content/artigo-estudo-jur%C3%ADdico-sobre-odecreto-n%C2%BA-613712015-o-%E2%80%9Cdecreto-dos-pmis%E2%80%9D-do-estado-de-s%C3%A3o-pa>. Acesso em Jun/18.

CDHU (São Paulo). **Relatório Anual de Sustentabilidade**. São Paulo: CDHU, 2017. 70 p.

_____. **Nota técnica sobre PPP Habitação**. São Paulo: CDHU, 2018. 122 p.

COSTA, Antônio Marcio França. **A PROPOSTA DE PPP HABITACIONAL DE SÃO PAULO**. São Paulo: Casa Paulista, 2017. 128 slides, color.

DAMIANI, Amélia Luísa. Introdução a elementos da obra de Henri Lefebvre e a Geografia. In.: **Revista do Departamento de Geografia/ Departamento de Geografia**. Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo. Volume Especial 30 anos (2012), p. 254 – 283. São Paulo: FFLCH-USP, 2012.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**. Boitempo Editorial, 2016.

DE ALMEIDA, Fernando Galvão; DA SILVA, Salomão Quadros. **Considerações sobre o Estado empresário, Lei de Concessões e reformas constitucionais no Brasil**. Revista de Administração Pública, v. 30, n. 5, p. 24-50, 1996.

DELMON, Jeffrey. **Private sector investment in infrastructure: Project finance, PPP projects and risks**. Kluwer Law International, 2009.

DENIZO, Valentina. **Os produtos da política estadual de habitação na Região Metropolitana de São Paulo**: elementos para análise de uma política metropolitana de habitação. Tese de doutorado apresentada à FAU USP, São Paulo, 2007.

DIETERICH BOPP, Frederico. **Mitigação de risco para projetos de parcerias público-privadas no Brasil: A estruturação de garantias públicas**. Monografia do BID (Setor de Instituições para o Desenvolvimento. Divisão de Conectividade, Mercados e Finanças); IDB-MG-564, 2017.

DISTRITO FEDERAL. **Relatório de inspeção nº 01/2017 – DINPC/COAPP/COGEI/SUBCI/CGDF**. Disponível em: www.cg.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/33-1.pdf acesso em agosto 2018.2017.

DO VALLE, Vanice Lírio. **Responsabilidade fiscal e Parcerias Público-Privadas: o significado das diretrizes contidas no art. 4º da Lei nº 11079/04**. A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional, v. 5, n. 19, p. 201-220, 2007.

DOWBOR, Ladislau. **A era do capital improdutivo**: A nova arquitetura do poder, sob dominação financeira, sequestro da democracia e destruição do planeta. São Paulo: Outras Palavras & Autonomia Literária, 2017.

EMPLASA - Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano. **Quadro Habitacional Metropolitano**: Subsídios ao Plano estadual de Habitação de Interesse Social. Questões Estratégicas. Emplasa, São Paulo, 2009.

ESTADO DE MINAS (Belo Horizonte). **Grupo Canopus quer dobrar tamanho até 2016**: Grupo firma parceria com IFC. Belo Horizonte, 18 set. 2012. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2012/09/18/internas_economia,318086/grupo-canopus-quer-dobrar-tamanho-ate-2016.shtml>. Acesso em: 25 jan. 2019.

EUROPEIA, Comissão. **Diretrizes para Parcerias Público-Privadas Bem-Sucedidas**. Traduzido e revisado pela KPMG. Disponível em: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf, 2003. >. Acesso em: 25 out. 2018.

FERREIRA, João Sette Whitaker et al. Produzir casas ou construir cidades. **Desafios para um novo Brasil urbano**, v. 1, 2012.

_____. MARICATO, Ermínia; VILLAÇA, Flávio. **O mito da cidade-global: o papel da ideologia na produção do espaço urbano**. Vozes, 2007.

_____. **Projetos de Intervenção Urbana (PIU)**: São Paulo inovando na intervenção pública sobre o espaço urbano. 2015. Disponível em: <<https://cidadespaparaquem.org/blog/2015/12/25/projetos-de-interveno-urbana->

piu-so-paulo-inovando-na-interveno-pblica-sobre-o-espao-urbano>. Acesso em: 08 ago. 2017.

FIX, Mariana. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Tese de Doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas, 2011.

_____. **A 'fórmula mágica' da parceria público-privada: operações urbanas em São Paulo**. In: SCHICCHI; BENFATI (Org.). *Urbanismo: dossiê São Paulo* - Rio de Janeiro. Campinas: PUCCAMP/PROURB, 2004. p.185-198.

FLINDERS, Matthew. **The politics of public-private partnerships**. *The British Journal of Politics & International Relations* 7 (2):215-239, 2005.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Prédio popular vira uma 'fortaleza' na Cracolândia e esquece projeto original**: Governo de SP prometeu livre circulação pelo condomínio, mas moradores resistem com muros e arame farpado. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/11/predio-popular-vira-uma-fortaleza-na-cracolandia-e-esquece-projeto-original.shtml>>. Acesso em: 10 dez. 2018.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. Rio de Janeiro, 1982

GARCIA, Rodrigo. **ADEUS, CRACOLÂNDIA** Folha de São Paulo. 22. mar. 2016.

GRIMSEY, Darrin; LEWIS, Mervyn. **Public private partnerships: The worldwide revolution in infrastructure provision and project finance**. Edward Elgar Publishing, 2007.

_____. **Are Public Private Partnerships value for money?: Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views**. In: *Accounting forum*. Elsevier, 2005. p. 345-378.

HARRIS, Stephen. **Public private partnerships: delivering better infrastructure services**. *Infrastructura*, p. 77, 2004.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HODGE, Graeme. **The Risky Business of Public-Private Partnerships**. *Australian Journal of Public Administration*, 63, 4, pp. 37-49, 2004.

_____. GREVE, Carsten. **PPPs: The passage of time permits a sober reflection**. *Economic Affairs* 29 (1):33-39, 2009.

IFC - International Finance Corporation (2018). **A Solutions Provider for Cities and Mayors**. Disponível em: <<https://www.thegef.org/publications/ifc-solutions-provider-cities-and-mayors>> acesso em agosto 2018.> acesso em ago.2018

IZAR, Priscila. **Housing Provision through Real Estate Development: adopting Public-Private Partnerships for affordable housing delivery in Brazil**. Alexandria:

Tese de Doutorado apresentada à School of Public and International Affairs da Virginia Polytechnic Institute and State University, 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. Dialética, 2010.

KLEIN, Naomi. **A doutrina do choque: a ascensão do capitalismo de desastre**. Rio de Janeiro. Ed. Nova Fronteira, 2008.

KLINK, Jeroen; BARCELLOS DE SOUZA, Marcos. **Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro**. Cadernos Metrópole, v. 19, n. 39, 2017.

LIRA, Ricardo Pereira. **Elementos de Direito Urbanístico**. Rio de Janeiro, Renovar. 1997.

LEFEBVRE, Henri. (1969). **Da ciência à estratégia urbana** Trad. Pedro Henrique Donski e Sérgio Martins (do original: De la science à la strategie urbaine. *Utopie*. Paris, n 2 et 3, p 57-86

LOPREATO, Francisco Luiz C. **Finanças Estaduais: alguns avanços, mas...** (os exemplos de São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul). Niterói: Econômica, v. 10, p.191-218, 2008.

_____. **Dívida Pública: o limiar de mudanças?** In CALIXTRE, André Bojikian; BIANCARELLI, André Martins; CINTRA, Marcos Antônio A. M. Presente e Futuro do desenvolvimento brasileiro. Brasília: IPEA, 1ed. v.1, p. 261-292. 2014.

_____. **O colapso da das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo: Editora Unesp- IE – UNICAMP, 2002.

MACHADO Jr., José. T.; REIS, Heraldo da Costa. **A lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Rio de Janeiro: IBAM, 32.ed., 2008.

MACHADO NETO, João Octaviano. Palestra realizada pelo Programa Saber Bem – CDHU, em 08 de junho de 2016.

MALERONKA, Camila. **Projeto e gestão na metrópole contemporânea: um estudo sobre as potencialidades do instrumento\‘operação urbana consorciada\‘à luz da experiência paulistana**. 2010. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

MARCUSE, Peter; MADDEN, David. **In defense of housing: The politics of crisis**. Verso Books, 2016.

MARE (1995). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, novembro de 1995.

MARICATO, Ermínia. **A terra é um nó na sociedade brasileira... também nas cidades**. Cultura Vozes, v. 93, n. 6, 1999.

_____. **Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação.** São Paulo. Cadernos metrópole 21, pp.33-52, 2009.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil.** Editora Vozes Limitada, 2014

_____. **Para entender a crise urbana.** CaderNAU, v. 8, n. 1, p. 11-22, 2015.

MASSONETTO, Luís Fernando. **Austeridade fiscal permanente e Parcerias Público Privadas para financiamento de políticas urbanas: a crise fiscal e o estrangulamento do financiamento público.** Notas de Aula, 2017

MENDONÇA, Pedro Henrique Rezende. **Três contradições das PPPs paulistas: da provisão habitacional aos negócios imobiliário-financeiros.** In: XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2017, São Paulo. XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. São Paulo: Anpur.

MERNA, Anthony; SMITH, Nigel John (Ed.). **Projects procured by privately financed concession contracts.** Project Management Group, University of Manchester, Institute of Science and Technology, 1994.

MORADO NASCIMENTO, Denise; FREITAS, Daniel Medeiros. **Ampliação do conceito de PPP para compreender seu papel no processo de neoliberalização.** In: XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2017, São Paulo. XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. São Paulo: Anpur.

_____. ROMEIRO, P; ROSA, S. V.; MOURA, R. C.; FRANZONI, J. A.; MENDONÇA, P. **O mecanismo da parceria público-privada como reforma do estado.** In: Raquel Rolnik; Paula Santoro; Denise Morado Nascimento; Daniel Medeiros de Freitas; Natacha Rena; Luís Renato Bezerra Pequeno. (Org.). Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistência em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo. 1ed.São Paulo: FAUUSP, 2018, v. 1, p. 12-37.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Legitimidade e Discrecionalidade: Novas Reflexões sobre os Limites e Controle da Discrecionalidade.** Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MUNDARÉU DA LUZ (São Paulo). **Campos Elíseos Vivo.** São Paulo: Mundareudaluz.org, 2018. 50 p. Disponível em: <https://mundareudaluz.files.wordpress.com/2018/04/completo_caderno-plano-alternativo-luz-r09-2018-04-10_web1.pdf>. Acesso em: 10 out. 2018.

NETO, Alfredo Lopes da S. **Dívida pública interna federal: uma análise histórica e institucional do caso brasileiro.** Brasília: UnB, 1980.

PALLADINI, Gabriel. **A participação da iniciativa privada na produção de moradia popular no estado de São Paulo: O Programa da Casa Paulista**. XVII ENANPUR. São Paulo, 2017a.

_____. **A participação da iniciativa privada na produção de moradia popular no estado de São Paulo. O Programa de Parceria Público-Privada da Casa Paulista**. Memorial de Qualificação de Mestrado. São Paulo: FAUUSP, 2017b.

_____. **Parceria Público-Privada para produção de moradia popular no Estado de São Paulo: O programa da Casa Paulista**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: FAUUSP, 2018.

PAULANI, Leda Maria. **Brasil delivery**. São Paulo: Boitempo, 2008.

PEDRAS, Guilherme Binato Villela. **História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. Dívida pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, p. 57-80, 2009.

PEREIRA, Paulo César X. **A reprodução do capital no setor imobiliário e a urbanização contemporânea: o que fica e o que muda**. In: Paulo Cesar Xavier Pereira. (Org.). **Produção imobiliária e reconfiguração da cidade contemporânea**. 1ed. São Paulo: FAUUSP, 2016, p. 125-137.

PETRELLA, Guilherme Moreira. **A fronteira infernal da renovação urbana em São Paulo: região da Luz no século XXI**. 2017. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

PINI. Revista Construção Mercado (Ed.). **Custo de habitação com parede de concreto**: Confira os custos de uma moradia popular de 35 m² com paredes de concreto e duas opções de fôrma: metálicas ou plásticas. 2009. Disponível em: <<http://construcaomercado17.pini.com.br/negocios-incorporacao-construcao/98/custo-de-habitacao-com-parede-de-concreto-298835-1.aspx>>. Acesso em: 01 set. 2009.

PULHEZ, Magaly Marques. **O arranjo gerencial: Estado, empresas de engenharia e arquitetos nos cotidianos de gestão da política habitacional em São Paulo**. 2014. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

PURCELL, Mark. 2002. **Excavating Lefebvre: The right to the city and its urban politics of the inhabitant**. *GeoJournal* 58 (2-3):99-108.

_____. 2014. **Possible worlds: Henri Lefebvre and the right to the city**. *Journal Of Urban Affairs* 36 (1):141-154.

RODRIGUES, Mauro Marcondes. **Retomando o planejamento: o Plano Plurianual 1996-1999**. *Revista do BNDES*. Rio de Janeiro. V. 3. N. 5. P. 3-30. jun. 1996.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2017.

_____. ; BRITO, G. A.; LIMA JUNIOR, P. N. REZENDE, P. ; PEREIRA, I. M. . **Região da Luz em disputa: mapeamento dos processos em curso.** Le Monde Diplomatique, São Paulo, 13 jun. 2017.

_____.; SANTORO, Paula Freire; NASCIMENTO, Denise Morado;*et al.* **Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo.** [S.l: s.n.], 2018.

ROSILHO, André Janjácomo. **Qual é o modelo legal das licitações no Brasil?:** as reformas legislativas federais no sistema de contratações públicas. 2011. Tese de Doutorado.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Política Habitacional no Estado de São Paulo: estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano – CDHU. 2002.** Dissertação Mestrado apresentada à FAU USP, São Paulo, 2002.

_____. **A financeirização da política habitacional: limites e perspectivas.** São Paulo: Tese de doutorado apresentada à FAUUSP, 2009.

RUFINO, Maria Beatriz C. **A produção imobiliária como chave de interpretação da produção do espaço: considerações sobre a forma incorporação e o processo de metropolização.** In: Paulo Cesar Xavier Pereira (org.). (Org.). *Produção imobiliária e reconfiguração da cidade contemporânea.* 1ed.São Paulo: FAU-USP, 2017, v. 01, p. 105-122

SANTORO, Paula. Freire.; UNGARETTI, Débora; MENDONCA, Pedro Henrique R. **O papel das terras públicas na mobilização do Estado pelo capital em São Paulo.** In: Raquel Rolnik; Paula Freire Santoro; Denise Morado Nascimento; Daniel Medeiros de Freitas; Natacha Rena; Luis Renato Bezerra Pequeno. (Org.). *Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo.* 1ed.São Paulo: FAUUSP, 2018, v. 1, p. 60-88.

SANTORO, Paula. F.; LIMA, Pedro. H. B.; MENDONCA, Pedro. H. R. **Parcerias público-privadas e habitação social: vínculos perversos.** In: Raquel Rolnik; Paula Freire Santoro; Denise Morado Nascimento; Daniel Medeiros de Freitas; Natacha Rena; Luís Renato Bezerra Pequeno. (Org.). *Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo.* 1ed.São Paulo: FAUUSP, 2018, v. 1, p. 116-163.

SÃO PAULO (Estado). Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). **Setores básicos de Intervenção do Programa de Atuação em Cortiços - PAC - Dados cadastrais e socioeconômicos Município de São Paulo.** São Paulo. [CD-ROM]. 2002.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). **Relatório Geral do Programa de Atuação em Cortiços,** São Paulo, 2002.

_____. Companhia Paulista de Parcerias – **CPP-Relatório Da Administração – 2006**, Diário Oficial [do Estado de São Paulo], São Paulo, 21 abr. 2007. Caderno Empresarial, p.87

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). **Plano Estadual de Habitação** São Paulo, 2011.

_____. **Processo Administrativo SH nº 625/05/2011**. Volumes I – XXVI, 2011.

_____. **Editais de Chamamento Público 004/2012**. PPP Habitação Centro. Estado de São Paulo. Disponível em: http://www.habitacao.sp.gov.br/casapaulista/downloads/ppp/edital_chamamento_004_12.pdf Acesso em: 27 jan. 2017.

_____. **CASA PAULISTA**: São Paulo: São Paulo Global, 2013. 13 slides, color, 20x20. Disponível em: http://www.saopauloglobal.sp.gov.br/relacoes_inter/publica/folder_casa_paulista.pdf. Acesso em: 13 jul. 2016.

_____. **Editais de Concorrência Internacional 001/2014**. PPP Habitação Centro. Estado de São Paulo, 2014. Disponível em: <http://app.habitacao.sp.gov.br/CadastroPPP/Downloads/EDITAL.pdf> Acesso em: 27 jan. 2017.

_____. **Editais de Concorrência Internacional 001/2014**. Anexo II. Diretrizes para as Intervenções Urbanas. PPP Habitação Centro. Estado de São Paulo. Disponível em: <http://app.habitacao.sp.gov.br/CadastroPPP/Downloads/DIRETRIZES%20PARA%20AS%20INTERVEN%C3%87%C3%95ES%20URBANAS.pdf> Acesso em: 27 jan. 2017.

_____. **Manual de parcerias do Estado de São Paulo**. 2015. Disponível em: http://www.parcerias.sp.gov.br/parcerias/docs/manual_de_parcerias_do_estado_de_sao_paulo.pdf Acesso em: 27 jan. 2017.

_____. **Processo Administrativo SH nº 259/05/2017**. Volumes I – XXI, 2017a.

_____. **Processo Administrativo SH nº 260/05/2011**. Volumes I – XII, 2017b.

_____. **Processo Administrativo SH nº 261/05/2011**. Volumes I – VII, 2017c.

_____. Secretaria do Estado de Habitação. **PPP Habitacional Residencial São Caetano**, 2017d. 27 slides, color. Disponível em: <http://www.habitacao.sp.gov.br/file.ashx?id=31959>. Acesso em: 06 jan. 2018.

_____. Secretaria do Estado de Habitação. **PPP Habitacional Residencial Alameda Glete.**, 2017e. 27 slides, color. Disponível em: <<http://www.habitacao.sp.gov.br/file.ashx?Id=31991>>. Acesso em: 06 jan. 2018.

_____. Secretaria do Estado de Habitação. **Projeto Praça Júlio Prestes**, 2017f. 50 slides, color. Disponível em: <<http://www.habitacao.sp.gov.br/file.ashx?Id=31978>>. Acesso em: 06 jan. 2018.

SÃO PAULO (Município). Gestão Urbana. **Projetos de Intervenção Urbana (PIU)**. 2016. Disponível em: <<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/piu/>>. Acesso em: 01 jan. 2016

SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro**. 2010. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

SOARES, Ricardo Pereira; NETO, Carlos A. da S. Campos. **Considerações sobre o projeto de lei de parceria público-privada (PPP) em face da experiência recente no Brasil**. Texto para discussão nº 1010. Brasília: IPEA, 2004.

SOUZA, Marcelo José Lopes. **A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades**. Bertrand Brasil, 2006.

STREECK, Wolfgang. **The politics of public debt: Neoliberalism, capitalist development and the Restructuring of the state**. German Economic Review, v.15, n.1, p. 143-165, 2014.

_____. **O cidadão como consumidor**. Revista Piauí, Ed. 79, 2013.

TAFUR, Diego Jacome Valois (2013), **O risco da desapropriação no projeto “PPP Casa Paulista**. Disponível em: <http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/artigo-o-risco-da-desapropria%C3%A7%C3%A3o-no-projeto-%E2%80%9Ccppp-casa-paulista%E2%80%9D>, acesso em mai 2017.

TONE, Beatriz Bezerra. **Notas sobre a valorização imobiliária em São Paulo na era do capital fictício**. 2010. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

TORRES, Lourdes; PINA, Vicente. Public-private partnership and private finance initiatives in the EU and Spanish local governments. **European Accounting Review**, v. 10, n. 3, p. 601-619, 2001.

TREASURY, Her Majesty's. PFI: meeting the investment challenge. **London: HM Treasury**, 2003.

TSUKUMO, Isadora T. L. **Habitação social no centro de São Paulo: legislação, produção**. São Paulo, 2007.

UN-Habitat (2011), **Public Private Partnerships in Housing and Urban Development**. Nairobi.

UNESCAP (2004) **Partnership for Poverty Reduction: Pro-Poor Public Private Partnerships**, Thailand: United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific.

URBEM (São Paulo). Instituto. **CASA PAULISTA**. 2015. Disponível em: <<https://www.urbem.org.br/casa-paulista>>. Acesso em: 21 jan. 2019.

VIANA, Carlos Alberto Valente. **Setor Habitacional Jardins Mangueiral**. Lições aprendidas com a 1ª PPP Habitacional do País. 44 Slides. Material apresentado para formação em PPPs – Edição 2014. 2014.

VIEIRA, Rosângela Viana et al. A reprodução do espaço na metrópole: a habitação como negócio urbano. 2014.

WISNIK, Guilherme et al. Notas sobre a Sala São Paulo e a nova fronteira urbana da cultura. **Pós. Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP**, n. 9, p. 192-209, 2000.

ZYMLER, Benjamin; ALMEIDA, Guilherme Henrique de La Rocque. O controle externo das concessões de serviços públicos e das parcerias público-privadas 2ª edição.

LEGISLAÇÃO CONSULTADA

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República – Subchefia de Assuntos Jurídicos. Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública.

_____. Casa Civil da Presidência da República – Subchefia de Assuntos Jurídicos. Lei nº 9.496, de 13 de fevereiro de 1995. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal.

_____. Casa Civil da Presidência da República – Subchefia de Assuntos Jurídicos. Lei nº 8.987, de 14 de setembro de 1997. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

_____. Casa Civil da Presidência da República – Subchefia de Assuntos Jurídicos. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

_____. Casa Civil da Presidência da República – Subchefia de Assuntos Jurídicos. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da

Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

_____. Casa Civil da Presidência da República – Subchefia de Assuntos Jurídicos. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

_____. Casa Civil da Presidência da República – Subchefia de Assuntos Jurídicos. Lei nº 12.766, de 27 de dezembro de 2012. Altera as Leis nos 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, para dispor sobre o aporte de recursos em favor do parceiro privado, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 12.058, de 13 de outubro de 2009, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 10.420, de 10 de abril de 2002, 10.925, de 23 de julho de 2004, 10.602, de 12 de dezembro de 2002, e 9.718, de 27 de novembro de 1998, e a Medida Provisória no 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, e dá outras providências.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria nº 614, de 21 de agosto de 2001c. Estabelece normas gerais relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de parceria público privada – PPP, de que trata a Lei nº 11.097, de 2004.

_____. Casa Civil da Presidência da República – Subchefia de Assuntos Jurídicos. Lei nº 13.414, de 10 de janeiro de 2017. Estima a receita e fixa despesa da União para o exercício financeiro de 2017.

CAMPINAS. Câmara Municipal de Campinas. Lei Complementar nº 189, de 08 de janeiro de 2018. Dispõe sobre o Plano Diretor Estratégico do município de Campinas. Disponível em: <https://planodiretor.campinas.sp.gov.br/> acesso em 05/07/2018.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa de São Paulo – Secretaria Geral Parlamentar. Projeto de Lei nº 1.141, de 06 de novembro de 2003. Projeto de Lei que Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas - PPP.

_____. Assembleia Legislativa de São Paulo – Secretaria Geral Parlamentar. Projeto de Lei nº 12.801, de 15 de janeiro de 2008. Autoriza o Poder Executivo a adotar medidas visando à participação do Estado no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, cria o Conselho Estadual de Habitação - CEH, institui o Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social - FPHIS e o Fundo Garantidor Habitacional - FGH, e dá providências correlatas

_____. Assembleia Legislativa de São Paulo – Secretaria Geral Parlamentar. Lei nº 11.688, de 19 de maio de 2004. Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas (PPP) e dá outras providências.

_____. Assembleia Legislativa de São Paulo – Secretaria Geral Parlamentar. Decreto nº 57.370 de 27 de setembro de 2011. Institui, na Secretaria da Habitação, a Agência Paulista de Habitação Social - AGÊNCIA - e dá providências correlatas

_____. Assembleia Legislativa de São Paulo – Secretaria Geral Parlamentar. Decreto nº 59.273 de 07 de junho de 2013. Declara de interesse social, para fins de desapropriação imóveis situados no Município de São Paulo, necessários à implantação de casas populares.

SÃO PAULO (Município). Decreto nº 56.901/2016, de 30 de abril de 2016. Dispõe sobre a elaboração de Projeto de Intervenção Urbana, nos termos do disposto no artigo 134 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 - Plano Diretor Estratégico - PDE. São Paulo, Secretaria do Governo Municipal, SP, 29 abr. 2016.