

ESTRATÉGIAS DE PRODUÇÃO HABITACIONAL POR PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS EM SÃO PAULO

Pedro Henrique Rezende Mendonça
Orientação: Paula Freire Santoro

1. INTRODUÇÃO: A GESTÃO PÚBLICA NEOLIBERAL	2
Concessões e o Estado empreendedor	3
2. O AVANÇO DA REGULAÇÃO DAS PARCERIAS NO BRASIL.....	5
Peculiaridades das parcerias público-privadas	7
Regulando o interesse privado para dentro da máquina institucional	10
3. O CASO PAULISTA E DA SECRETARIA ESTADUAL DE HABITAÇÃO.....	16
CPP: a companhia garantidora paulista.....	17
Mudanças na política habitacional de São Paulo.....	23
4. A PPP HABITACIONAL	30
A proposta do URBEM e a modelagem.....	34
PPP Habitacional no Centro: um primeiro esforço	39
PPP Habitacional no Centro: um segundo esforço.....	42
Intervenção urbana e atendimento habitacional	47
Garantias e gestão de contrato	50
Obras em andamento.....	56
Outros esforços para continuar a PPP Habitacional	61
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	69
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	70

1. INTRODUÇÃO: A GESTÃO PÚBLICA NEOLIBERAL

Ao apresentar a público sua proposta de produção de habitação social via parceria público-privada, o Governo do Estado de São Paulo iniciou uma nova experiência com instrumentos de concertação público-privado em intervenções urbanas. O objeto, apresentado ao público pela primeira vez em 2012 na forma de um chamamento de manifestação de interesse privado, era a produção de 10 mil unidades habitacionais de interesse social no centro da cidade de São Paulo: uma proposta urbanisticamente desejável, à luz das reivindicações históricas de movimentos sociais e urbanistas. A ideia de reverter o processo de formação e reprodução da periferia empobrecida, somada à reocupação da região central com algum controle sobre o preço de venda dos imóveis (e, portanto, com algum controle sobre a valorização imobiliária) parecia legitimar o instrumento, de forma semelhante ao que ocorre com as propostas de operações urbanas. Quem – e por que motivos – se oporia a um projeto com diretrizes tão inovadoras e progressistas?

Para levar a fundo essa questão, é necessário iniciar a análise em outra escala. A crítica aos instrumentos de concertação (PPPs e concessões no geral) é feita desde o processo de redemocratização da década de 1980, sob a luz da disputa política travada enquanto o projeto neoliberal se expandia no país. Assim, os argumentos contrários às parcerias público-privadas nascem em escala nacional, direcionados mais à sua filiação ideológica e seus pressupostos que a seus objetos. Entretanto, a avaliação desses instrumentos aplicados em projetos e intervenções reais, com consequências aferíveis, só se fez possível ao longo das décadas seguintes, quando as concessões e privatizações de serviços públicos tornam-se uma prática corrente. Dentre os requisitos da concessão, como regulamentadas a partir da década de 1990, pressupõe-se que sua atividade-fim tenha rentabilidade possível de ser explorada pela concessionária – o que é incongruente, no caso das políticas habitacionais, com os pesados subsídios estatais à produção de habitação para famílias de baixa renda. Efetivamente, a garantia do direito à moradia, reconhecido na Constituição de 1988, e a liberalização da economia (contexto no qual as parcerias público-privadas se inserem), respondem a espectros políticos divergentes¹. Uma “conciliação” das agendas merece atenção.

Para apresentar o cenário político por trás da PPP Habitacional, é preciso contextualizá-lo nas mudanças de gestão e reestruturação institucional cujo foco é o instituto jurídico da parceria. A habitação e a garantia do direito à moradia, como será exposto, são uma das diversas frentes de atuação do Estado a compor o “acervo de projetos” de parceria público-privada do governo paulista,

¹ DAGNINO, Evelina. Artigo: *Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa*. **Política & Sociedade**, v. 3, n. 5, p. 139-164, 2004.

sendo a produção habitacional por si só alvo de reestruturação setorial do *funding* para incentivar a entrada da iniciativa privada na atividade. O descompasso entre o instrumento, o desenho de política pública e o produto, entretanto, torna-se cada vez mais evidente a cada novo processo de modelagem de parceria, e põe em questão a eficácia desse modelo no atendimento ao déficit habitacional.

Concessões e o Estado empreendedor

As concessões (categoria que abrange as PPPs) existem vinculadas ao direito administrativo pelo menos desde o século XVIII, incorporadas ao Estado moderno e suas prerrogativas. Elas viabilizam juridicamente o engajamento de privados na “consecução de finalidades públicas”, em um cenário em que o Estado seria incapaz, por si só, de cumprir todas as suas funções e garantir aos cidadãos todos os direitos a partir de então reconhecidos. Embora, sinteticamente, o princípio regente das concessões tenha permanecido, Marques Neto expõe que “o direito administrativo foi, ao longo do tempo, reconfigurando o instituto da concessão e sendo configurado por conta dela”, implicando em alterações nas maneiras como o Estado se organiza conforme as necessidades advindas das suas formas de concessão contemporâneas².

Se, por essa perspectiva, as concessões enquanto instituto jurídico interferem na administração pública, a concepção política desse regime também interfere. Assim, quando nos anos 1970 os modelos de Estado de bem-estar social começam a ser criticados como economicamente insustentáveis nos países de capitalismo central, com a importação desse discurso político e econômico para o Brasil nos anos 1990, também o conceito da concessão regulamentado no país nesse momento é sempre questionado e passível de revisão. Conforme o neoliberalismo se reafirma e se consolida, o Estado opera passa a operar pela criação de um ambiente de negócios propício e atrativo às atividades econômicas privadas. Assim, na escala da governança urbana, uma “boa” administração pública adota os princípios da gestão empresarial, competindo por investimentos privados como um *player* em um mercado globalizado³. As prerrogativas estatais transitam facilmente entre a garantia de direitos e do interesse coletivo e sua exploração econômica. Ao projetar na iniciativa privada a esperança de viabilizar as funções de um Estado com recursos finitos e escassos, poderes e recursos exclusivos são lidos como ativos negociáveis e transferíveis. Em última instância, até mesmo o conceito de “interesse público” se torna volátil, como é observado por este trabalho nos casos de aplicação das PPPs no estado de São Paulo.

² MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Concessões*. São Paulo: Editora Fórum, 2015.

³ HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo – Annablume, 2005.

Esse “Estado empreendedor”, como define Harvey (1987;1996), está em constante contradição com as formas de governança democráticas, uma vez que a garantia de rentabilidade inexorável para atrair investidores privados reproduz muitas vezes as situações de desigualdade e desrespeito a direitos que se quer combater. A recorrência dos casos em que afetados por essa lógica são ignorados ou até mesmo considerados uma ameaça aos negócios expõe a dualidade em que o Estado se coloca: por um lado, é responsável e legitima-se pela garantia de direitos básico, enquanto por outro lado alia-se a privados na reprodução de um espaço urbano que desrespeita esses mesmos direitos. Quando as parcerias público-privadas são instituídas no Brasil em 2004, o que está se instituindo na prática é um novo veículo para ampliar as possibilidades de engajamento da iniciativa privada na execução de serviços de interesse público. Apesar alinhar-se a uma tendência global, essa nova forma de concessão confronta uma realidade diferente dos países de capitalismo central. A vulnerabilidade social latente e um setor privado pouco interessado em assumir riscos constituem desafios à implantação das parcerias – e isso é particularmente notável quando se pretende garantir a rentabilidade em serviços e programas sociais historicamente dispendiosos ao poder público.

2. O AVANÇO DA REGULAÇÃO DAS PARCERIAS NO BRASIL

Nos anos 1990, quando as instituições brasileiras tiveram que lidar com a alta instabilidade econômica pós-regime militar, o discurso neoliberal sobre a incapacidade administrativa do Estado ganhou espaço. Alinhados aos Consensos de Washington, o Plano Nacional de Desestatização aprovado em 1997 e as sucessivas privatizações sinalizam o direcionamento ideológico das gestões deste período e definem um trajeto para a regulamentação nos anos seguintes (parcerias público-privadas inclusive). O repertório jurídico que viria a lastrear as PPPs começa a ser ensaiado nesta década.

Em 1993, no ínterim entre uma renúncia presidencial e novas eleições, foi sancionada a lei que regulamentava as contratações e processos licitatórios pelo poder público, a Lei nº 8.666/93; e dois anos depois, a sanção da Lei nº 8.987/95 regulamenta as concessões e permissões de prestação de serviço público. Em resumo, o conjunto dessas leis define os processos institucionais e o regime jurídico em que prerrogativas estatais (direitos e deveres institucionais) são cedidos a uma concessionária privada remunerada pelos serviços prestados.

Também nos anos 1990 – mais precisamente em 1997 – é regulamentado o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), em âmbito nacional. O sistema baseia-se na regulamentação do financiamento imobiliário por alienação de recebíveis, abrindo assim espaço para agentes financeiros no ramo. Junto ao Sistema Financeiro de Habitação, de 1964, o SFI cria um mercado imobiliário financeirizado, com maior liquidez e mais segurança às partes envolvidas (ROYER, 2009). A diretriz da década, portanto, foi a regulação de um mercado desregulamentado, não exatamente independente do poder público (por vezes, o oposto disso), mas com uma influência muito maior nas políticas públicas e na produção do espaço. Nesse sentido, o esforço político por uma atividade legislativa pró mercado, para garantir mais liquidez, maior segurança jurídica e financeira e maior atratividade (leia-se rentabilidade) aos negócios privados é uma constante, materializada nas agendas partidárias do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) – chefe do executivo federal.

As parcerias público-privadas começam a ser regulamentadas no início dos anos 2000. Antes da sanção federal, o Estado de Minas Gerais em 2003 e o Estado de São Paulo em 2004 já haviam sancionado cartas similares, regulamentando seus Programas de Parcerias Público-privadas (os PPPs). Mas mesmo tendo defensores mais ou menos aplicados, a regulamentação das parcerias não foi exclusiva de um ou outro espectro político. Nas eleições presidenciais de 2002, com a repercussão de uma crise fiscal de 1998, as urnas decidiram pelo fim das gestões tucanas e início de uma gestão petista, de oposição ao modelo econômico em implantação. Entretanto, a guinada ideológica esperada do partido trabalhis-

ta não ocorreu: ao longo dos governos petistas que se sucederam, diversas medidas e programas propostos tem teor de conciliação – e não de ruptura – entre o atendimento às grandes carências do país e a liberalização da economia.

É nesse sentido que, em 2004, é sancionada pelo Presidente da República a Lei nº 11.079, regulamentando as concessões administrativas e patrocinadas (ou parcerias público-privadas). Em relação aos programas de parcerias já implementados em São Paulo e Minas Gerais, a lei federal avançou ao fixar diretrizes e limites (mínimos e máximos) para a contratação de parcerias em todo o território nacional, se antecipando a novas legislações sobre parcerias de outros entes federativos e ordenando as leis já sancionadas a respeito. Os arranjos institucionais e operacionais propostos pelas leis de parceria ao longo da década foram todos muito semelhantes, tanto entre os estados quanto na União, e a prática de aplicação do instrumento na realização de políticas públicas levou a ajustes regulatórios também muito semelhantes, se constituindo no que se leu como uma “agenda” institucional pró-parcerias em todas as escalas de governo no país.

Cabe dizer que a instituição das parcerias no campo do direito administrativo nacional não é uma iniciativa original ou solitária dos legisladores. Em grande medida, organizações internacionais e multilaterais contribuíram com a difusão das PPPs não só para o Brasil, mas para diversos outros países. É possível notar a participação de algumas dessas organizações já durante a relatoria do projeto de lei das PPPs federal: em 2003 (um ano antes da sanção da lei), o Banco Iberoamericano de Desenvolvimento (BID), em associação com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), promoveu em Brasília um seminário internacional sobre a importância das parcerias e da mobilização da iniciativa privada “no contexto das fortes restrições fiscais com que o Estado deve operar nos nossos países [sul-americanos]” (BNDES, 2013). Dentre os participantes e moderadores, constavam legisladores de diversas nacionalidades, além de pessoas envolvidas na relatoria da carta brasileira como Fernando Haddad e Guido Mantega.

Além do BID, outra instituição – que aparecerá mais à frente na exposição sobre PPP Habitacional de São Paulo – é a International Finance Corporation (IFC). A IFC é um braço do Banco Mundial e possui em seu portfólio diversos investimentos em parcerias para infraestrutura, além de outros programas de fomento à iniciativa privada. Em 2015, a IFC, o BNDES e o BID chegaram a lançar, num esforço conjunto intitulado “Programa de Fomento à Participação Privada”, uma revisão sobre o modelo de parcerias brasileiro, com novas propostas para regulação inspiradas em experiências estrangeiras (IFC, 2015). Enquanto, por um lado, essas instituições pressionam a adoção das PPPs como modelo para concessão de serviços públicos, por outro lado, essas mesmas instituições são investidoras dos parceiros privados comprometidos com parcerias – como é o

caso da IFC na PPP Habitacional, ou do BNDES em diversas PPPs de infraestrutura. A possibilidade do uso de PPPs no campo da provisão habitacional chega a ser reconhecida como um esforço válido para produzir moradias à população de baixa renda pela Organização das Nações Unidas (ONU Habitat, 2011).

Com uma popularidade ascendente entre as instituições internacionais e em virtude do acirramento de uma concorrência pelos investimentos direcionados especificamente a execução de parcerias, a regulamentação desse instrumento no Brasil responde não só a anseios políticos locais, mas a um projeto político em globalização.

Peculiaridades das parcerias público-privadas

No Brasil, as parcerias foram regulamentadas na esfera federal como um novo regime de concessão e, portanto, só é possível notar a mudança proposta se entendermos primeiro o regime de concessão antecessor – e isso implica numa exposição sintética dos termos da lei federal nº 8.987 de 1995, que dita os regimes de concessão e permissão. A lei regulamenta regimes de concessão de serviços públicos precedidos ou não por execução de obra pública e permissões, conceituando-as da seguinte forma:

Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - poder concedente: a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município, em cuja competência se encontre o serviço público, precedido ou não da execução de obra pública, objeto de concessão ou permissão;

II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, **por sua conta e risco** e por prazo determinado;

III - concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, **por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado;**

IV - permissão de serviço público: a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, **por sua conta e risco**. (*Lei federal nº 8.987 de 1995, grifos nossos*)

Assim, nas concessões firmadas com base nessa lei, o Estado concede sua incumbência de prestar serviços públicos a um privado delegando-o todos os riscos e responsabilidades sobre o serviço. Neste modelo, diferente do que será trazido pelas PPPs, a remuneração de investimentos privados provém essencialmente da cobrança de tarifa aos usuários, existindo ainda a possibilidade da cobrança de uma outorga pelo poder concedente à concessionária. Como exemplo de concessão de serviços públicos, tem-se a concessão de operação de rodovias – em que a concessionária obtém sua remuneração pela cobrança dos usuários nas praças de pedágio. Esse exemplo constituiria uma concessão de serviço público precedido por obra caso a concessionária fosse contratada para construir trechos ou a rodovia inteira. Apesar da possibilidade de prever garantias à concessionária no contrato, o risco da empreitada nesse regime é via de regra da contratada, enquanto cabe ao poder público fiscalizar e regular a prestação do serviço. Porém, posteriormente, para que parte do risco possa ser em parte delegada à concessionária, várias garantias procurando minimizá-los serão definidas nos contratos de concessão, como apontado a seguir, com a criação de novas modalidades de concessão.

Projetos de lei semelhantes para regulamentação das parcerias público-privadas seguiram para o Legislativo federal e do Estado de São Paulo (os dois níveis que interessam ao objeto deste artigo) no mesmo mês, em regime de urgência, sem propor grandes inovações no modelo de concessões vigente. O projeto de lei paulista, obviamente submetido à legislação federal, propunha a criação de um modelo de governança dos projetos de parceria estaduais – conjunto intitulado Programa de Parcerias Público-Privadas (o PPP) – materializados em um Conselho Gestor (CGPPP)⁴ e na Companhia Paulista de Parcerias (CPP). Estas duas personagens – o CGPPP e a CPP – subsistiram à relatoria e votação pela Assembleia Legislativa, sendo sancionadas no texto final da lei estadual nº 11.688 de 19 de maio de 2004. No caso do projeto de lei federal, o texto foi reestruturado na relatoria, impondo limites de vigência e de valor a ser contratado nas parcerias, mas sem propor uma entidade responsável pela gestão dos projetos de

⁴ O CGPPP é composto pelo secretário-chefe da Casa Civil, pelo secretário de economia e planejamento (a quem a UPPP era subordinada até 2015), pelo secretário da Fazenda (a quem a CPP é subordinada), pelo secretário da ciência, tecnologia, desenvolvimento econômico e turismo, pelo procurador geral do estado e por outros três membros (também) à escolha do governador do estado. O secretário executivo, responsável por articular todos os novos órgãos vinculados ao PPP, também é indicação do governador.

PPP como fez o modelo paulista. Tal personalidade foi instituída apenas em 2005. A primeira parceria paulista só foi anunciada em 2005, depois da sanção da lei federal. Mas apesar do tardar, a lei federal, sancionada em 30 de dezembro de 2004, propôs mudanças significativas em relação ao regime de concessão de 1995, disciplinando duas novas formas de concessão – a administrativa e a patrocinada – e estipulando regras às quais o modelo de PPP paulista teve de se adequar.

Em termos gerais, “Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa” (Art. 2º da lei federal nº 11.079/04, grifo nosso). A lei não deixa de enquadrar as parcerias como concessões, mas apresenta peculiaridades em relação à concessão comum. Quanto às novas modalidades de concessão,

Art. 2º (...)

§ 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

§ 3º Não constitui parceria público-privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. (Lei federal nº 11.079 de 2004) (grifo nosso)

Assim, a contraprestação é uma diferença fundamental entre as PPPs e concessões comuns. As parcerias se dividem em dois tipos, baseando-se na possibilidade – mas não exclusividade – da cobrança de tarifa para remuneração da concessionária. No caso das concessões patrocinadas, a concessionária é remunerada pela cobrança de tarifa ao usuário associada ao pagamento da contraprestação pelo Estado, enquanto as concessionárias de concessões administrativas são remuneradas exclusivamente pela contraprestação. Para ilustrar, a concessão da Linha 4 – Amarela do Metrô de São Paulo (primeira PPP do Estado de São Paulo, assinada em 2006) é do tipo patrocinada, pois há cobrança de tarifa do usuário, mas também pagamento de contraprestação do Estado.

Para além disso, as concessões administrativas e patrocinadas pressupõem uma divisão clara de riscos entre o parceiro público e parceiro privado no contrato. Dessa forma, a concessionária não mais assume os serviços “por sua conta e risco”, como no regime de concessão comum, mas se submete junto ao parceiro público a uma matriz de riscos especificada em contrato. Também são peculiaridades das parcerias o prazo de vigência mínimo de 5 anos e máximo de 35 anos e o valor contratado mínimo de R\$ 20 milhões – limites esses inexistentes na regulamentação das concessões comuns. Quanto à governança e gestão de contrato, a concessionária deve obrigatoriamente constituir uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) para implantar a parceria e, portanto, tem a existência vinculada ao objeto do contrato.

Defrontadas a essas novas formas de concessão regulamentadas, as unidades federativas mais cedo ou mais tarde criaram suas formas de estruturar projetos de parcerias e, apesar de sutis diferenças, todas tendem a uma solução similar para cada contingência do novo modelo contratual. As garantias contratuais das parcerias são amparadas pela criação de fundos, empresas ou companhias estatais (caso da CPP em São Paulo e do FGP federal). Já a modelagem econômica e a gestão dos projetos de parceria recebem conselhos gestores, unidades técnicas e comitês responsáveis. Dentro das secretarias setoriais, agências, comissões e outras subdivisões são criadas para lidar com a estruturação de projetos de PPP. Tudo isso será detalhado mais adiante para o caso de São Paulo e da Secretaria Estadual de Habitação, mas o ponto a destacar é que a regulamentação das concessões patrocinadas e administrativas não significou apenas uma mudança nos regimes de contratação. As parcerias significaram, de fato, uma reestruturação institucional dos entes federativos para recepcionar o novo modelo.

Regulando o interesse privado para dentro da máquina institucional

A “agenda” regulatória e institucional pró-parcerias ainda está vigente e se atualiza: desde os últimos anos da década de 2000, teve como pauta a introdução de um novo método para desenvolver políticas setoriais. Nos primeiros anos de vigência da Lei federal nº 11.079/04, era o poder público o responsável por propor e modelar os projetos de parceria. Nas oportunidades de aplicação do instrumento até então, os projetos partiam do Executivo e eram modelados sem nenhuma intervenção privada – ou pelo menos sem nenhuma intervenção institucionalizada – salvo os casos em que estudos eventualmente tenham sido contratados por licitação. Não existia uma forma regulamentar de um privado participar da estruturação de um projeto. Para suprir essa “carência”, os estados paulatinamente regulamentaram procedimentos para permitir a interessados privados a participação na elaboração e até mesmo proposição de objetos de parcerias.

No caso de São Paulo, o CGPPP fora o responsável pela aprovação de projetos de parceria desde a regulamentação do PPP em 2004. Acessórios ao programa, a CPP e a Unidade de Parcerias Público-Privadas da Secretaria de Economia e Planejamento (UPPP, criada pelo decreto nº 48.867 de 10 de agosto de 2004, que regulamenta a lei das PPP) eram as responsáveis pelos estudos referentes às propostas setoriais de parceria. Pelo procedimento regulamentado, propostas de parceria seguiam para deliberação do CGPPP, que deliberava baseando-se em considerações da UPPP, da CPP ou da Secretaria Executiva do PPP (também criada pelo decreto). Sendo preliminarmente aprovados, os projetos passavam a compor o “acervo de parcerias público-privadas”, onde seriam estudadas e estruturadas para eventualmente serem licitadas.

Em 2011, entretanto, o decreto estadual nº 57.289 propõe uma nova forma de dar entradas em projetos, resolvendo o “problema” da falta de participação dos interessados privados. A partir de então, o poder público pode abrir um chamamento público para receber Manifestações de Interesse Privado (MIPs) sobre a modelagem de determinados projetos, ou a iniciativa privada pode encaminhar espontaneamente suas próprias MIPs para avaliação do CGPPP, sempre por sua conta e risco, mas com chances de ser parcial ou integralmente remunerada pelo aproveitamento das propostas. Encaminhadas as MIPs, o Conselho Gestor deliberaria sobre sua listagem no acervo do PPP e, caso aprovadas, estas seguiriam para estruturação jurídica e econômica junto a outras propostas aprovadas. No caso das manifestações espontâneas, cabe às secretarias dizer sobre o enquadramento ou não da proposta às suas políticas setoriais ao CGPPP, que tem a palavra final.



Figura 1 • Esquema de aprovação de projetos de PPP pelo estado de São Paulo até julho de 2015

Uma vez que o Estado de São Paulo é o foco da pesquisa, vale adiantar como o governo procedeu com o instrumento das MIPs: em 21 de julho de 2015, o governador instituiu (pelo decreto nº 61.371) um novo procedimento para apresentação das manifestações de interesse privado, revogando o disposto pelo decreto de 2011. Uma mudança significativa no texto do decreto de 2015, comparado com decretos e leis anteriores, é a forma como se assume uma vinculação do PPP com um programa muito anterior, o Programa Estadual de Desestatização (PED, instituído pela lei nº 9.361 de 1996), contextualizado pelos anos de avanço do pensamento neoliberal no governo federal, mas também pelo alinhamento político-partidário com o estado de São Paulo. O PSDB, a encargo do Executivo federal de 1995 a 2003 e do Executivo paulista de 1995 até o exercício atual (2015 - 2019), teve nas duas décadas à frente do estado uma grande chance de casar de forma longa políticas de Estado com programas partidários, e este é o caso da conjunção do PED e de seu Conselho Diretor (CDPED) com o PPP e seu CGPPP.

No novo decreto, a apresentação de MIPs espontâneas ou por chamado público recebe um procedimento em fases, concebido de forma a detalhar quem interfere e em que momento interfere no processo de aprovação de uma MIP. A entrega de propostas se dá por uma plataforma digital (no sítio eletrônico

<<<https://www.parcerias.sp.gov.br>>>, a Plataforma Digital de Parcerias), de onde segue – caso a documentação esteja correta – para avaliação de um comitê de análise preliminar específico para cada proposta, constituído pelo CGPPP ou pelo CDPED. O comitê é formado via de regra por

Art. 8º (...)

I - 1 (um) representante da Secretaria de Governo, preferencialmente indicado pela Subsecretaria de Parcerias e Inovação, a quem competirá a coordenação;

II - 1 (um) representante da Secretaria da Fazenda;

III - 1 (um) representante da Companhia Paulista de Parcerias - CPP, quando cabível;

IV - 1 (um) representante de cada Secretaria de Estado diretamente envolvida com a implementação da parceria proposta;

V - 1 (um) representante da Secretaria de Planejamento e Gestão;

VI - 1 (um) representante da Procuradoria Geral do Estado;

VII - 1 (um) representante da UPPP; e

VIII - 1 (um) representante da entidade reguladora estadual setorialmente envolvida com a parceria proposta, se cabível.

(Decreto estadual nº 61.371 de 2015, grifo nosso)

Depois da apresentação da MIP ao comitê de análise preliminar, fase chamada **“enquadramento preliminar”**, e caso os estudos do comitê sejam aprovados pelo CGPPP ou pelo CDPED, a MIP segue para a fase de **“chamamento público”**. Nesta fase, o projeto é coordenado por um grupo de trabalho também constituído pelo CGPPP ou CDPED, de preferência com o mesmo grupo do comitê de análise preliminar. Caso os conselhos decidam pela abertura de um chamamento público, um edital é publicado para que interessados requeiram uma autorização para realizar os estudos. Os autorizados, “bem como com quaisquer interessados”, podem ter reuniões com o grupo de trabalho durante a terceira fase, chamada **“modelagem”**. Nesta fase, estudos desenvolvidos são convertidos em uma proposta de parceria a ser aprovada pelos conselhos CGPPP/CDPED, podendo ser aprofundadas, aprovadas para licitação ou descartadas. Não é claro em nenhum momento como os conselhos (CGPPP ou CDPED) dividem o poder deliberativo sobre as propostas (na realidade, os conselhos são

compostos praticamente pelas mesmas pessoas), e são muito menos claras as formas de participação previstas para formulação dos projetos (como audiências públicas, apresentações devolutivas). Pelo que se pode observar no acompanhamento dos projetos de PPP Habitacional, na prática, todo o processo de elaboração dos estudos e modelagem é executado sem nenhuma divulgação, a não ser entre os interessados privados e o poder público, e apenas uma audiência pública – mais demonstrativa que consultiva – é realizada por projeto de PPP.

Na escala nacional, a proposta das manifestações de interesse privado se espalhou dentre os entes federativos e em todos os níveis. A União regulamentou sua versão em 2015, instituindo o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI, decreto nº 8.428 de 2 de abril de 2015, instituído quatro anos depois de seu similar paulista), propondo etapas e formas de contratação de estudos similares ao decreto paulista de 2015. Algumas poucas unidades federativas possuem conselhos gestores de parcerias e fundos ou companhias garantidoras, mas não regulamentaram ainda seus processos institucionais para recebimento de propostas privadas. A tendência indica, entretanto, que a incorporação do interesse privado nos processos de planejamento de políticas públicas tende a se replicar não só entre os estados, mas para dentro dos municípios⁵ e especialmente para as grandes cidades, onde as parcerias têm uma implicação espacial e uma imbricação com o planejamento urbano muito mais evidente.

⁵ Caso das MIPs para Projetos de Intervenção Urbana (PIUs) no município de São Paulo. Os PIUs, previstos no Plano Diretor Estratégico de 2014, foram regulamentados em março de 2016 como forma de estruturar projetos urbanos na cidade, permitindo o chamamento ou a apresentação espontânea de manifestações de interesse privado para tanto. Em julho de 2016, foi apresentada a MIP para substituição da Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo (CEAGESP) em área privada na subprefeitura de Perus. Apesar da ausência de regulamentação dos PIUs e de um Plano Diretor compatível, também foi realizado chamamento público para modelagem do Arco Tietê em 2013, e a proposta encontra-se em desenvolvimento pelas interessadas privadas.

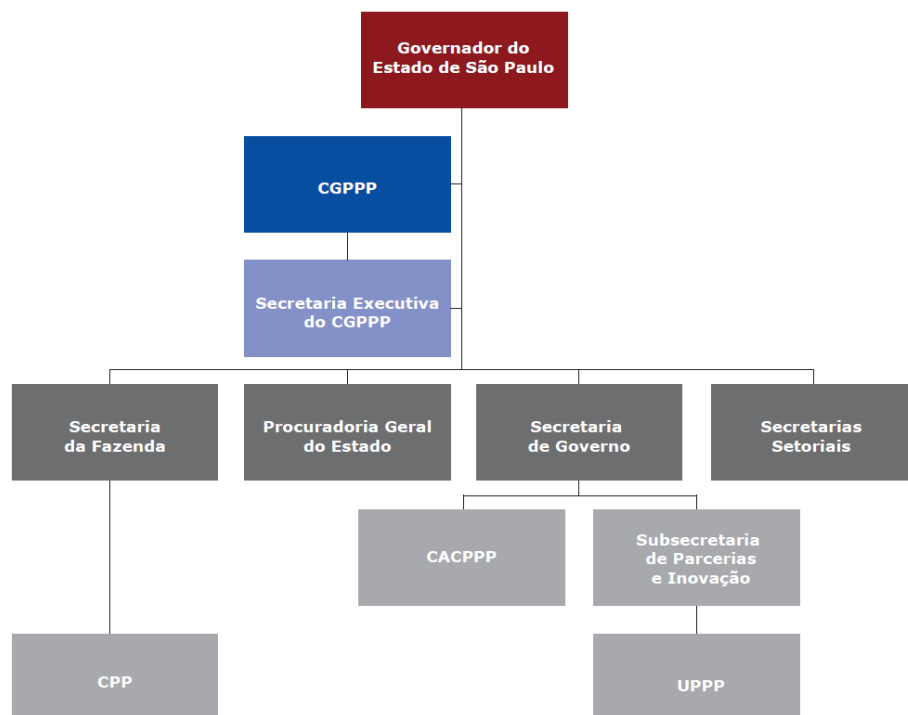


Figura 2 • “Organograma dos principais agentes do PPP”, extraído do Manual de Parcerias do Estado de São Paulo

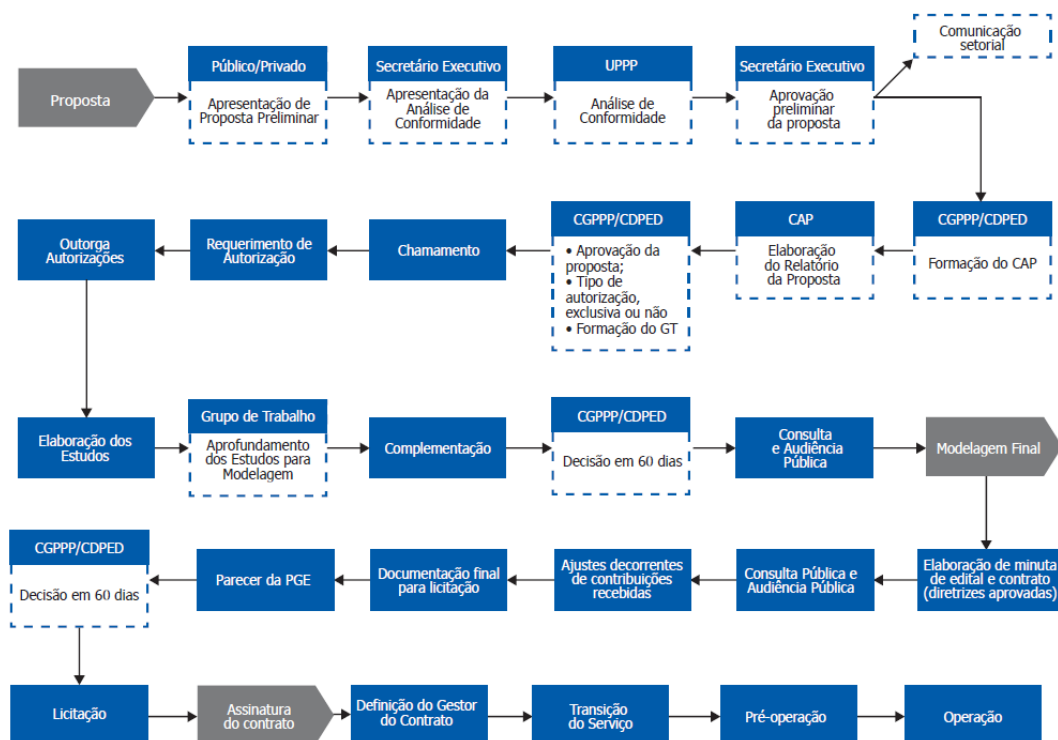


Figura 3 • “Ciclo” para aprovação de projetos de PPP pelo Estado a partir de julho de 2015. Note-se que projetos advindos do poder público e do interesse privado – via MIP – passam exatamente pelas mesmas etapas. Retirado do Manual de Parcerias do Estado de São Paulo.

3. O CASO PAULISTA E DA SECRETARIA ESTADUAL DE HABITAÇÃO

Muitas alterações institucionais para incorporar parcerias público-privadas às políticas públicas setoriais, como apresentado, foram semelhantes em lugares e níveis distintos. O “modelo típico” regulamenta uma entidade gestora estatal (um conselho, um comitê gestor), uma entidade garantidora para os contratos (prevista na lei federal das PPPs, pode ser um fundo, uma empresa ou uma instituição financeira) e um procedimento para recebimento de propostas de interesse privado. Entretanto, a análise do impacto das novas formas de concessão na escala das estruturas de governo e dos arranjos institucionais, como apresentado, não permite enxergar as particularidades políticas por trás da proposição de cada parceria. A partir daqui será apresentado em maiores detalhes o modelo proposto e construído pelo Estado de São Paulo, suas garantias e gestão – especialmente quando houver implicação na produção e gestão do espaço, como é o caso da reformulação da política habitacional.

O interesse de um privado em participar da implantação de uma política pública pressupõe que: 1) a atividade deve ter rentabilidade suficiente para justificar a parceria, e/ou 2) os benefícios de juntar-se ao Estado (podendo usufruir, direta ou indiretamente dos poderes e prerrogativas exclusivos do Estado) são inacessíveis pelo mercado regular e, portanto, a parceria cria possibilidades de atuação do mercado onde não havia. Existe um conflito implícito entre as finalidades dos parceiros pois, enquanto não seria prerrogativa do Estado desenvolver atividades lucrativas, este é o único motivo porque a iniciativa privada⁶ se associaria ao poder público. A justificativa institucional é a necessidade de garantir o interesse público, tarefa muito difícil ou impossível com as limitações orçamentárias do Estado e, portanto, a única saída seria associar-se a quem dispõe de liquidez e recursos para investir de imediato. Para viabilizar a parceria, e assim garantir o interesse público, o Estado cria rentabilidade e segurança nas atividades que deseja submeter a parcerias.

A crítica às parcerias como instrumento para provisão habitacional gira em torno desse eixo. Quando o Estado procura aplicar parcerias a políticas sociais – políticas estas sempre onerosas –, a viabilização de alguma rentabilidade e a promoção de segurança jurídica e financeira muitas vezes vai ao encontro das regras de oferta e procura do mercado e de encontro às carências reais, por vezes ameaçando criar novas situações de vulnerabilidade (como se verá com a PPP Habitacional). Muito das garantias jurídicas e econômicas é restrito aos termos do contrato de cada parceria, mas por conta das formas institucionais específicas

⁶ Está excetuada, obviamente, a iniciativa privada sem fins lucrativos, e também as instituições religiosas e cooperativas. As parcerias com esse tipo de entidade são reguladas por outra lei federal, de nº 13.019/14.

instituídas pelas leis de PPP de cada ente federativo, algumas semelhanças são encontradas entre contratos assinados por um mesmo parceiro público. No caso da União, por exemplo, o Fundo Garantidor de Parcerias (FGP) é um fundo comum para conceder garantias a contratos de parceria. Já no caso paulista, a Companhia Paulista de Parcerias (CPP) é a responsável pela estruturação das garantias contratuais nas parcerias do governo do estado de São Paulo e autarquias. Nos contratos em que participa, a CPP concede em nome do parceiro público a garantia de pagamento das contraprestações ao parceiro privado, ou seja, concedendo-lhe segurança de fluxo financeiros.

CPP: a companhia garantidora paulista

A CPP, sociedade por ações de capital social autorizado, foi concebida como parte da estrutura do PPP paulista, mas foi constituída apenas em 18 de agosto de 2004. A companhia foi criada com intenção de contratar estudos e contribuir na estruturação de contratos de parceria, mas não possuía nem corpo técnico fixo nem poderia ter recursos advindos voluntariamente do governo do estado para despesas operacionais. Para compor o capital social da CPP, necessário para dar lastro a suas operações financeiras, além das dotações orçamentárias, o estado está autorizado a subscrever e integralizar

1 - **imóveis**, relacionados nos Anexos I e II a que se referem os artigos 19 e 20 desta lei;

2 - **ações ordinárias ou preferenciais de titularidade** do Estado e de suas autarquias, no capital de sociedades anônimas, que não sejam necessárias para assegurar o exercício do respectivo poder de controle em caráter incondicional;

3 - **títulos da dívida pública**, emitidos na forma da legislação aplicável;

4 - outros bens e direitos de titularidade direta ou indireta do Estado, inclusive recursos federais cuja transferência independa de autorização legislativa específica.

(Art. 14, § 2º da Lei estadual nº 11.688 de 2004) (grifo nosso)

Todas as fontes de recurso, obviamente, são de titularidade ou propriedade do Estado. Como as garantias prescindem de um lastro financeiro (um fundo, um bem penhorado ou qualquer ativo retido para esse fim), a primeira implicação da existência da companhia é que, para conceder garantias a novas parcerias, ela

deve aumentar o volume de ativos – via de regra bens e títulos públicos – componentes do seu capital.

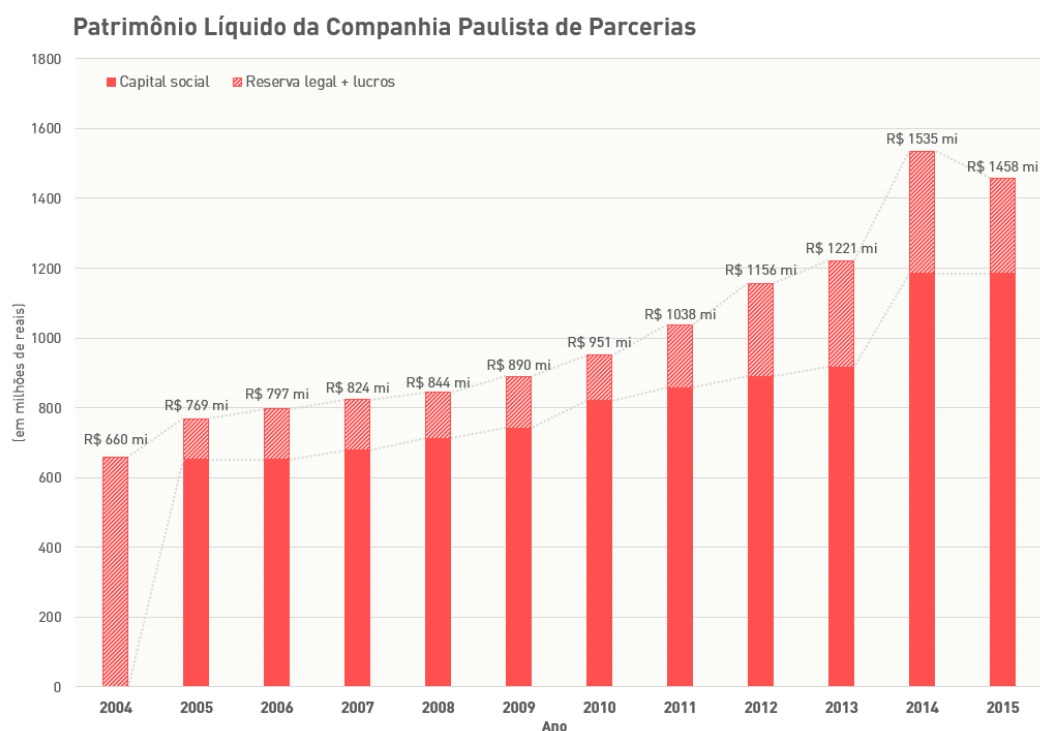


Figura 4 • Gráfico demonstrando aumento do capital social da CPP ao longo dos anos. Base: Relatórios Anuais de Administração da CPP (2004 a 2015).

Sabe-se que para aumentar o capital social da CPP e consequentemente aumentar sua capacidade operacional, dos meios possíveis foram adotados pelo menos a alienação de alguns imóveis e subscrição de ações pertencentes ao governo do estado. Quanto aos imóveis (relacionados nos anexos da lei), a maioria pertence ao Departamento de Estradas e Rodagem (DER) e encontra-se no perímetro da Operação Urbana Água Espraiada (OUCAE) – como se pode observar no mapa da figura 5 –, tratando-se de remanescentes do conturbado processo de desapropriação para abertura da Avenida Água Espraiada (hoje Avenida Roberto Marinho) que se deu nos anos 1990. Somados aos imóveis de outras autarquias e secretarias listados nos anexos da lei, localizados em várias cidades do estado, os imóveis somavam um valor estimado de R\$ 384 milhões. A alienação desses imóveis foi autorizada por decreto em 2006, sob responsabilidade da Secretaria da Fazenda. Apesar de não ter sido possível verificar se cada um dos imóveis já havia sido alienado, é possível observar – no caso dos imóveis no perímetro da OUCAE – remembramentos e novos empreendimentos imobiliários em terrenos demarcados. A listagem de imóveis ainda foi repetida em 2013 pela lei estadual nº 15.088, somando um total de 607 imóveis com leilão permitido.

Dos poucos processos de leilão cujos registros puderam ser encontrados, um deles trata exatamente da região da OUCAE. Em 2013, 60 terrenos na área da operação urbana tiveram editais publicados para leilão sem que os ocupantes fossem avisados. Muitos dos moradores, em sua maioria de baixa renda, ocupavam a área desde antes da desapropriação na década de 1970, ou eram funcionários da própria DER que obtiveram autorização para morar nas áreas desapropriadas, tendo em vista que o projeto viário havia sido alterado⁷. Com a mobilização dos moradores, o leilão foi suspenso por um pedido de liminar da Defensoria Pública. Entretanto, em dezembro do mesmo ano, o então presidente do Tribunal de Justiça de São Paulo, Ivan Sartori, suspendeu a liminar e deu prosseguimento ao leilão de 42 dos 60 imóveis⁸. O caso teve desfecho com a aplicação da Concessão Especial para Fins de Moradia, prevista na Medida Provisória 2220 de 2001, em favor dos então moradores dos imóveis⁹ – o que atesta que nem todos os imóveis listados para compor o capital social da CPP estão de fato disponíveis para alienação. Um conflito mais recente decorrente da listagem de imóveis é o edital de leilão de um edifício da Secretaria de Cultura na Rua do Ouvidor, 63, que abriga uma ocupação artística desde 2014¹⁰. Marcado para ocorrer no dia 22 de setembro de 2016 – apesar da resistência dos ocupantes –, a concorrência foi deserta e o imóvel permanece em disputa. A falta de aviso ou participação, e nesse caso a resistência do governo estadual em acatar decisões judiciais em favor dos direitos dos ocupantes dos imóveis, dá o tom do Programa de Parcerias Público-Privadas paulista. Mais do que isso, confere um teor cínico a propostas como a PPP Habitacional, formulada em 2011: o mesmo governo que promove o agravamento da situação de vulnerabilidade de diversas famílias para assegurar a existência de garantias em PPPs havia proposto alguns meses antes, pelo mesmo instrumento da parceria público-privada, a provisão habitacional para famílias de baixa renda no centro.

⁷ GOMES, Rodrigo. *Alckmin leiloa terrenos onde vivem 400 pessoas; e sequer comunica as famílias*. São Paulo: Rede Brasil Atual, 2013. Disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2013/09/alckmin-quer-leiloar-60-terrenos-na-zona-sul-de-sao-paulo-com-as-familias-dentro-4463.html>

⁸ GOMES, Rodrigo. *Governo Alckmin ignora famílias e mantém leilão de casas na zona sul de SP*. São Paulo: Rede Brasil Atual. Disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2014/02/governo-alckmin-nao-cede-e-reafirma-leilao-de-areas-com-moradores-dentro-na-zona-sul-de-sp-1333.html>

⁹ GOMES, Rodrigo. *Justiça anula leilões do estado e defende direito à moradia*. São Paulo: Rede Brasil Atual, 2014. Disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2014/06/justica-anula-leiloes-de-terrenos-do-governo-alckmin-e-defende-direito-a-moradia-1879.html>

¹⁰ RAMOS, Murilo. *Governo Alckmin põe à venda prédio ocupado por artistas no centro de São Paulo*. São Paulo: Época, 2016. Disponível em: <http://epoca.globo.com/tempo/expresso/noticia/2016/08/governo-alckmin-poe-venda-predio-ocupado-por-artistas-no-centro-de-sao-paulo.html>

Buscando diversificar seus ativos, a CPP firmou em 2005 um contrato com o DER, por interveniência do Estado de São Paulo, para compra de direitos de créditos relacionados às concessões de rodovias firmadas pelo DER com as concessionárias Autoban, Via Norte e Triângulo do Sol. Entre os anos de 2006 e 2014, a CPP embolsou R\$ 200 milhões relativos a este acordo. Em 2006, a companhia comprou 13,8 bilhões de ações da Companhia Energética de São Paulo (CESP) pelo mesmo valor de R\$ 200 milhões¹¹. Para além disso, com a autorização de subscrever ações ordinárias de suas autarquias, o Governo do Estado ainda transferiu à companhia 6,1 bilhões de ações da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP) em 2004 para serem alienadas. Assim, uma parte considerável do capital social da CPP é composta por ações de autarquias estaduais e títulos de créditos, ao lado do valor da alienação dos imóveis doados pelo DER e de outras secretarias para alienação, enquanto uma outra parte provém da remuneração pelas atividades financeiras exercidas.¹²

¹¹ Companhia Paulista de Parcerias. *Relatório da Administração – 2005*. São Paulo: Diário Oficial, 2006.

Companhia Paulista de Parcerias. *Relatório da Administração – 2006*. São Paulo: Diário Oficial, 2007.

Companhia Paulista de Parcerias. *Relatório da Administração – 2007*. São Paulo: Diário Oficial, 2008.

Companhia Paulista de Parcerias. *Relatório da Administração – 2008*. São Paulo: Diário Oficial, 2009.

Companhia Paulista de Parcerias. *Relatório da Administração – 2009*. São Paulo: Diário Oficial, 2010.

Companhia Paulista de Parcerias. *Relatório da Administração – 2010*. São Paulo: Diário Oficial, 2011.

Companhia Paulista de Parcerias. *Relatório da Administração – 2011*. São Paulo: Diário Oficial, 2012.

Companhia Paulista de Parcerias. *Relatório da Administração – 2012*. São Paulo: Diário Oficial, 2013.

Companhia Paulista de Parcerias. *Relatório da Administração – 2013*. São Paulo: Diário Oficial, 2014.

Companhia Paulista de Parcerias. *Relatório da Administração – 2014*. São Paulo: Diário Oficial, 2015.

¹² Ibid.

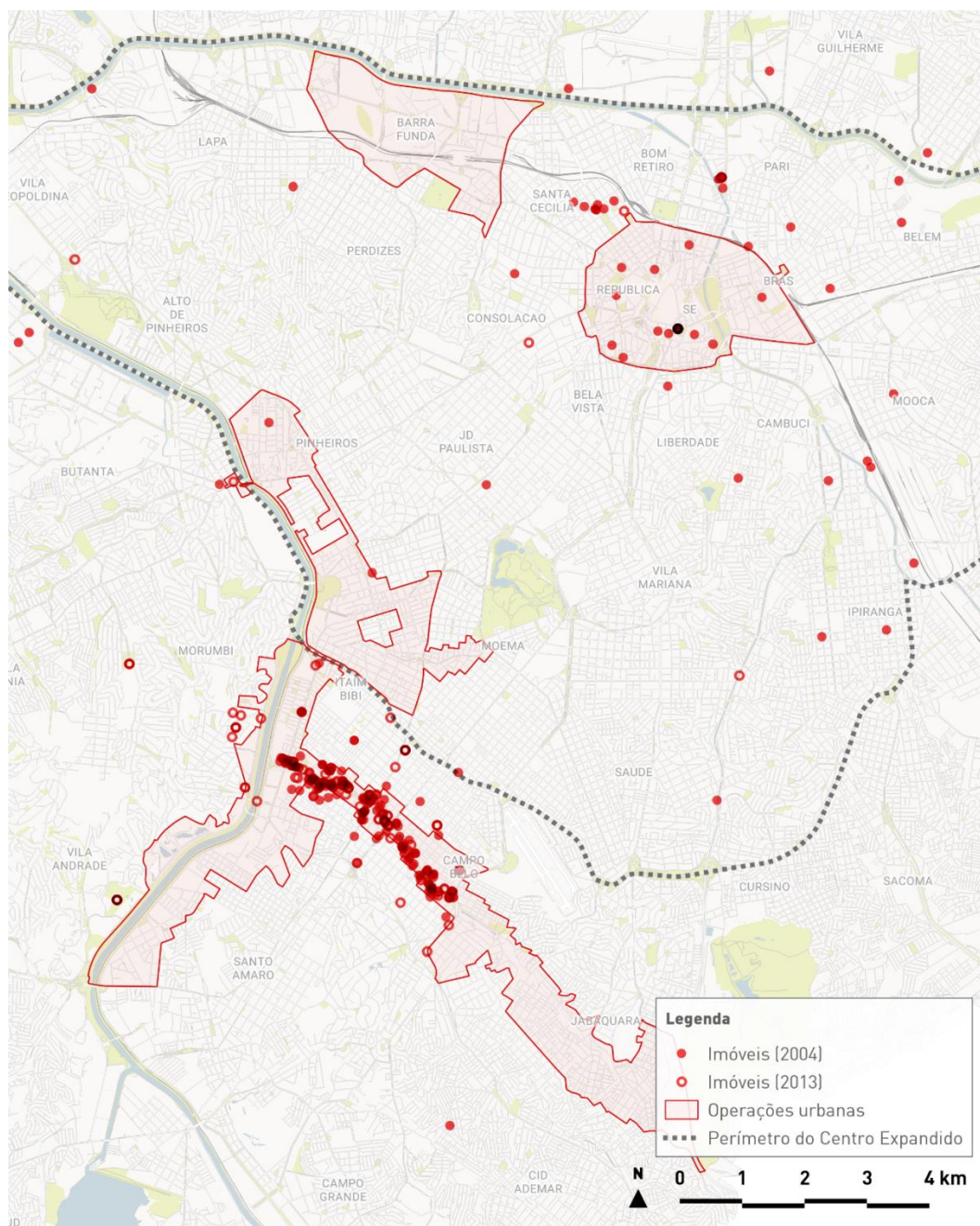


Figura 5 • Mapa dos imóveis autorizados a compor o capital da CPP no ato de sua criação, pela lei estadual nº 11.688 de 19 de maio de 2004, e em 2013, com a lei estadual nº 15.088. Os pontos foram mapeados por geocodificação (por endereço ou centroide de logradouro) dos anexos das leis, e o mapa mostra apenas a área central da cidade de São Paulo – onde a concentração de pontos é maior.

O montante é aplicado em fundos de investimento exclusivo sob intervenção do Banco do Brasil. O principal deles é o BB CPP Projetos de Investimento em Cotas de Fundos de Investimento Renda Fixa Longo Prazo, de onde provém as garantias da PPP Habitacional e de outras PPPs. A CPP também possui cotas em fundos de títulos públicos e créditos do Tesouro (tabela 1). Na prática, as garantias são concedidas pela de criação de fundos específicos para projetos de parceria (caso da PPP da Linha 4 – Amarela do Metrô, por exemplo), ou pela penhora de cotas de fundos existentes (caso da PPP Habitacional e da PPP da Linha 6 – Laranja do Metrô). A participação da CPP na elaboração de estudos é remunerada pelo rendimento das aplicações das “disponibilidades”, conforme diz o relatório administrativo de 2015.

Tabela 1 • Cotas da CPP em fundos de investimento BB (2015). Fonte: Relatório Administrativo 2015.

I - Disponibilidades	R\$ 488.736.875,00
BB CPP Projetos FI em Cotas de FI RF LP	R\$ 380.468.817,00
BB Referenciado DI TIT PUBL FI LP	R\$ 27.678.764,00
BB Tesouro SP II FI RF Crédito	R\$ 80.589.294,00
II - Garantias	R\$ 796.466.004,00
BB FI CPP Linha 4 RF - Linha 4/Metro	R\$ 438.476.736,00
BB RF CPP FIC FI - Contrato BNDES	R\$ 39.353.081,00
BB CPP Projetos FI em Cotas de FI RF LP - FURP	R\$ 50.017.612,00
BB CPP Projetos FI em Cotas de FI RF LP - Linha 6/Metro	R\$ 266.605.742,00
BB CPP Projetos FI em Cotas de FI RF LP - Habitação	R\$ 2.012.833,00

Assim, as garantias de pagamento de contraprestação oferecidas aos parceiros privados em São Paulo, conferindo às propostas de parceria um item fundamental na atratividade da concessão, encontram um primeiro lastro nas ações de autarquias estatais, créditos de concessões onerosas de rodovias estaduais e pela alienação de imóveis coincidentemente concentrados em frentes de expansão imobiliária. Ademais, alguns contratos de parceria permitem, caso a concessionária prefira, recorrer a garantias de instituições financeiras sem controle estatal, e alguns tipos de PPP ainda têm recebido permissão legislativa para usar tributos e outras fontes específicas de recursos para garantir as contraprestações (como, por exemplo, PPPs que envolvam serviço de saúde¹³). Mas apesar de serem um ponto em comum entre os diversos contratos, as formas de garantias são apenas parte dos recursos utilizados para garantir segurança e atratividade a um projeto de parceria.

¹³ SÃO PAULO. Lei nº 15.576 de 4 de dezembro de 2014.

Mudanças na política habitacional de São Paulo

Antes de tratar do objeto central da análise – a PPP Habitacional – é necessário narrar os acontecimentos relacionados à Secretaria Estadual de Habitação (SEH), porque – apesar de paralelos – os cursos da regulação das PPPs e as mudanças institucionais dentro da secretaria confluem no modelo de parceria habitacional praticado pelo estado. Além do mais, o pano de fundo ideológico por trás de ambos os processos é a mesma “moderna tendência de redimensionar a ação do Estado”¹⁴. Ao estruturar uma política habitacional pautada na produção privada de habitação de interesse social, o desafio passa a ser viabilizar a rentabilidade dos empreendimentos tendo em vista o perfil do déficit habitacional conhecido: em larga escala, composto de famílias de baixíssima renda, incapazes de oferecer o retorno financeiro esperado pelo mercado.

Segundo a Fundação João Pinheiro, o déficit habitacional na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) era de 1,15 milhões de unidades habitacionais em 2012. Uma grande parcela desse número é composta por famílias sujeitas a aluguéis excessivos (ou seja, o aluguel supera 30% da renda familiar). Supõe-se que uma política habitacional de Estado voltada à redução do déficit deva atentar-se a esses números. Considerando que o maior impacto é sobre os altos valores de aluguéis, outra opção seria conceber alguma regulação dos preços dos aluguéis, ou mesmo ampliação da oferta de imóveis para o aluguel social pelo poder público no lugar da produção de unidades habitacionais para transferi-las ao regime de propriedade. Corrobora com essa tese a alta ocorrência de venda ou aluguel de unidades por contratos de gaveta: entre 40 e 60% dos atendimentos da Companhia Paulista de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) são alugados ou vendidos pelas famílias beneficiárias em até 5 anos depois da ocupação¹⁵.

A CDHU foi por várias décadas as responsáveis pelo financiamento e construção habitação para baixa renda (ROYER, 2002). Associou-se ao Sistema Financeiro de Habitação (SFH) até 1989, quando recebeu orçamento estadual próprio advindo do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). É possível observar um aumento significativo na produção de unidades habitacionais a partir dessa data até 1997, quando os recursos tributários são desvinculados. A média de produção habitacional por ano nesse período foi de 19.700

¹⁴ ALCKMIN. Geraldo (governador do estado de São Paulo). Mensagem nº119/2012, carta justificativa do Projeto de Lei nº 650/2012, 2012.

¹⁵ Informação verbal de entrevista com Ademar Marin, da equipe da Agência Casa Paulista. São Paulo: S/A, 2016.

unidades, contrastando com a média de 2.100 unidades no período anterior (1967 – 1988)¹⁶.

Em 2008, o Estado de São Paulo adere ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), criando seu Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social (FPHIS) com vista à disponibilização dos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)¹⁷. Esta era uma exigência para receber recursos federais do programa.

Preparando a incursão da iniciativa privada na produção de habitação de baixa renda, foi criado simultaneamente ao FPHIS um Fundo Garantidor Habitacional (FGH), para promover securitização, conceder aval e garantir riscos de crédito a operações financeiras relacionadas a promoção de habitação de baixa renda¹⁸. Ao regramento sobre o atendimento à baixa renda, os investimentos seriam limitados ao máximo de 20% do orçamento para habitação a famílias de faixa de renda de cinco a dez salários mínimos e no mínimo 80% do orçamento para famílias com renda de até cinco salários mínimos mensais. A generalidade dessas faixas permite que o financiamento habitacional com subsídios seja voltado para famílias com renda mais alta (4 a 5 salários mínimos, por exemplo), atendendo aos limites de destinação do orçamento sem atender as faixas de renda mais carentes e com maior participação no déficit habitacional (de 0 a 3 salários mínimos).

A delimitação das faixas de renda foi, talvez, a maior implicação da entrada do governo paulista no SNHIS. Com o lançamento do programa Minha Casa Minha Vida em 2009, apoiado amplamente nas estruturas do Sistema Financeiro de Habitação, os fundos FGH e FPHIS tiveram uma relevância irrisória: as transferências do FNHIS ao FPHIS somaram R\$ 11,9 milhões de 2010 a 2015¹⁹. O PMCMV, entretanto, foi bem-sucedido em fomentar um mercado privado de habitação de interesse social, e o Governo do Estado de São Paulo acabou aderindo ao modelo em 2011 – quando é feita uma grande reformulação da estrutura da Secretaria Estadual de Habitação com os decretos estaduais nº 57.369 e nº 57.370 de 27 de setembro de 2011. Nas palavras do próprio secretário esta-

¹⁶ Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. Atuação da CDHU no Estado de São Paulo: Gestão de Governo. Disponível em <http://www.cdhu.sp.gov.br/aplicacoes/internauta/perfil/oferta/uh_gestao.pdf>. Os dados foram trabalhados pelo autor para obtenção das médias.

¹⁷ Na mesma ocasião, com a lei estadual nº 12.801/08, foi criado o Conselho Estadual de Habitação (CEH), presidido pelo secretário estadual de habitação e responsável por propor e deliberar sobre políticas habitacionais do estado.

¹⁸ O FGH encontra um similar no SNHIS, o Fundo Garantidor Habitacional (FGHab).

¹⁹ Fonte: Portal Transparência do Governo Federal. Dados dos exercícios de 2010 a 2015. Disponíveis em <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/>>

dual de habitação do período, Silvio Torres²⁰, neste momento os gestores estaduais consolidam em estrutura de gestão a ideia de que “o Estado não precisa necessariamente ser o incorporador e o construtor, mas tem, sim, a obrigação de fomentar e viabilizar moradias para famílias de baixa renda com eficácia” (TORRES, 2011, p. 15-16).

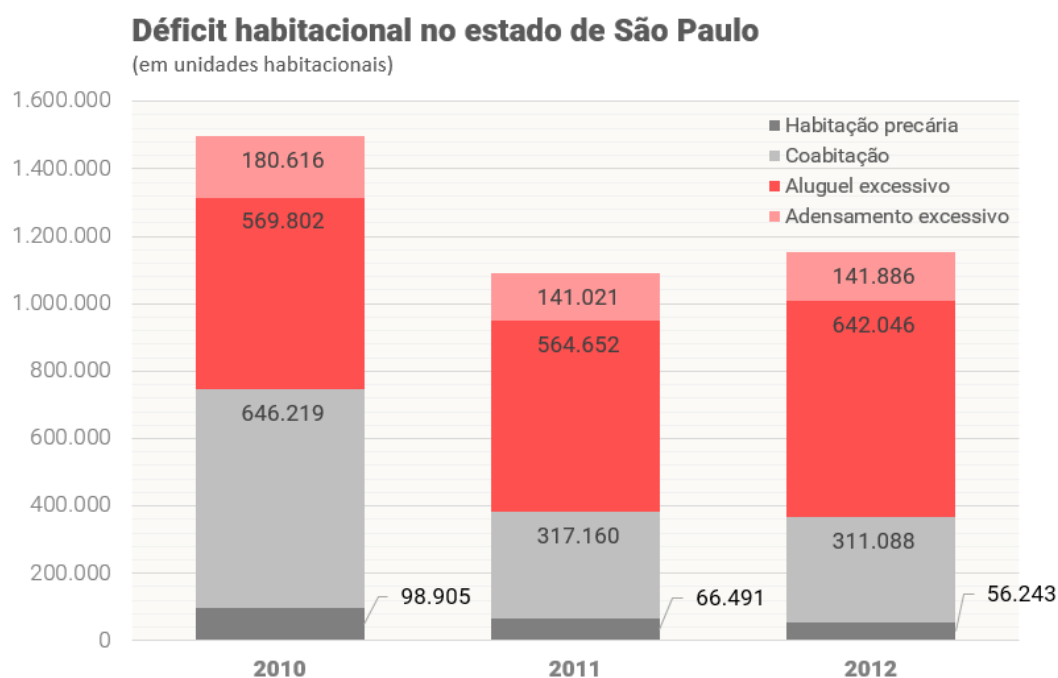


Figura 6 • Déficit Habitacional no estado de São Paulo. Fonte: Fundação João Pinheiro.

²⁰ Silvio Torres foi secretário estadual de habitação até 2015, quando foi substituído por Rodrigo Garcia.

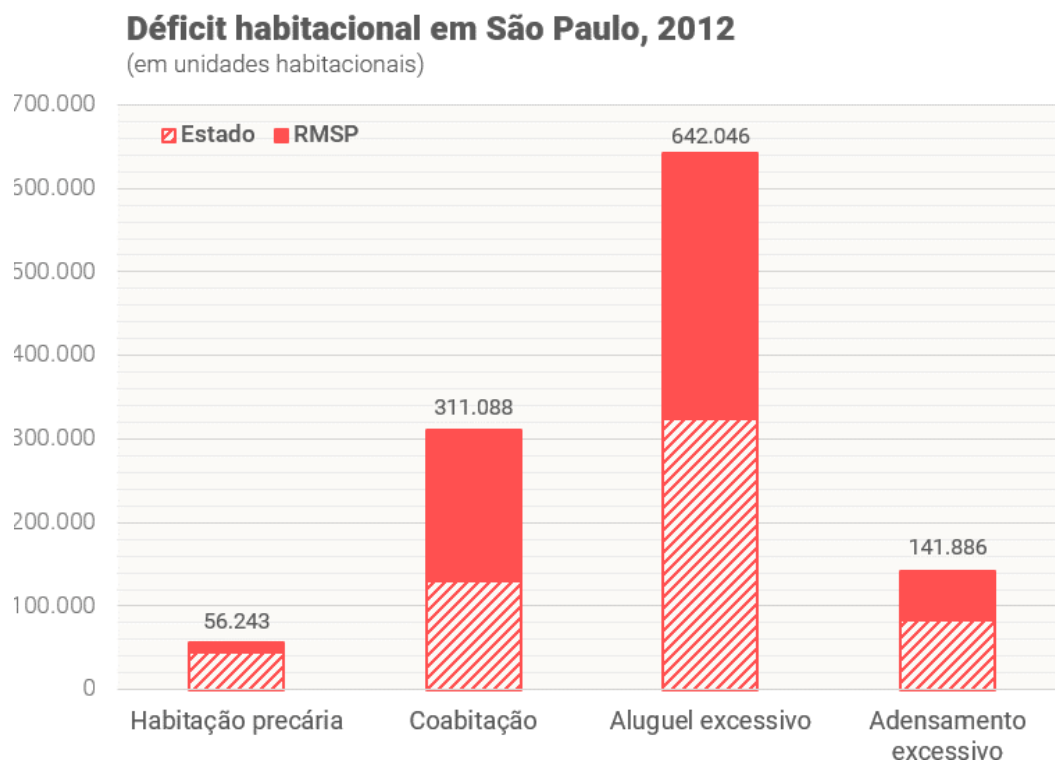


Figura 7 • Déficit Habitacional no estado de São Paulo em 2012. Fonte: Fundação João Pinheiro.

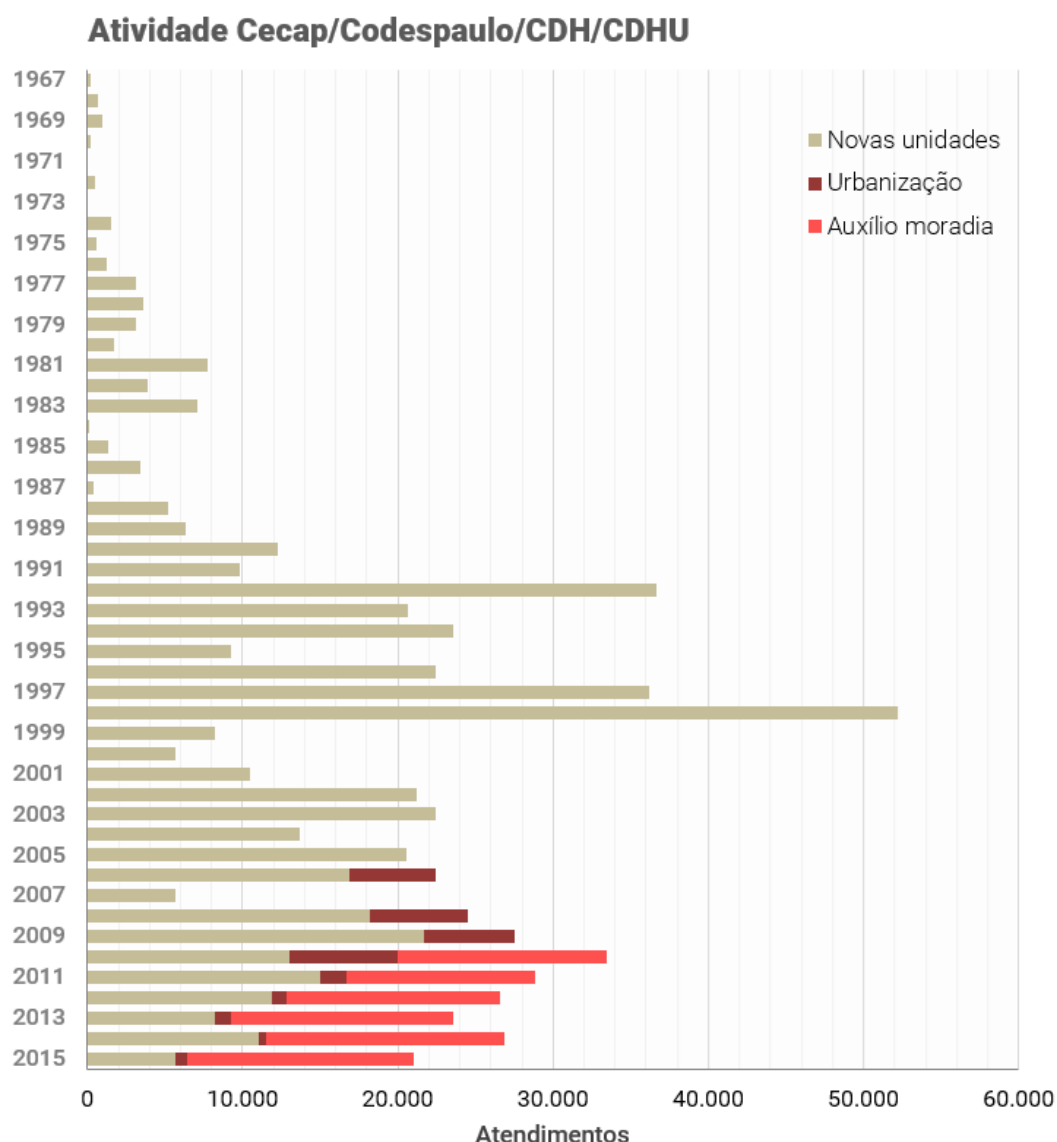


Figura 8 • Atendimentos habitacionais por ano pela Cecap/Codespaulo/CDH/CDHU desde 1967. Fonte: CDHU, dados disponíveis em <<http://www.cdhu.sp.gov.br/producao-new/producao-habitacional.asp>>

Essa leitura do papel do Estado na produção de habitação pode ser observada na atividade da CDHU a partir de 2010. A companhia, personificação do Estado incorporador e construtor que se quer abandonar, passa a aumentar seu comprometimento com os programas de auxílio moradia (emergencial e provisório) e diminui bruscamente sua produção de novas unidades habitacionais e de urbanização. Os programas de auxílio moradia não são atendimentos definitivos, mas tem como objetivo dar suporte às famílias enquanto a solução (via de regra, a casa própria) não é oferecida. Em 2015, foram atendidas 14,5 mil famílias pelos programas de auxílio enquanto, no mesmo ano, apenas 5,2 mil unidades foram

produzidas pela companhia²¹. O número decrescente de produção de unidades aponta para um atendimento cada vez mais independente da CDHU e mais vinculado a outros métodos de produção habitacional.

Para este fim, em 2007, no ato de reorganização da SEH, foi criada a Agência Paulista de Habitação Social, ou **Casa Paulista**. A primeira atribuição da nova agência é a gestão dos fundos FPHIS e FGH, passando a existir como intermediária entre o SNHIS e os produtores públicos (CDHU, municípios) e privados (incorporadores, microfinanciamento, etc.) destinatários finais dos recursos. Também foi incumbida de complementar investimentos federais em empreendimentos do Minha Casa Minha Vida no estado, cooperando na produção de 109 mil unidades habitacionais entre 2011 e 2015²². Além disso, surge junto à agência a função de estruturadora de parcerias público-privadas dentro da secretaria – e dessa forma consolida-se o cenário para elaboração da primeira PPP Habitacional.

²¹ Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. *Atendimentos habitacionais por ano pela Cecap/Codespaulo/CDH/CDHU desde 1967*. Disponível em <<http://www.cdhu.sp.gov.br/producao-new/producao-habitacional.asp>>

²² Portal Transparência da Secretaria Estadual de Habitação. Disponível em: <http://www.habitacao.sp.gov.br/transparencia/index.aspx#1>



Figura 9 • Esquema de funcionamento da SEH depois da reorganização de 2011.

4. A PPP HABITACIONAL

O secretário estadual de habitação, Silvio Torres, apresentava grandes esperanças no novo modelo de gestão dos programas da Secretaria Estadual de Habitação - SEH. Esperava-se produzir 150 mil moradias de interesse social via fomento à iniciativa privada entre 2012 e 2015, captando R\$ 22 bilhões em investimentos não-estatais (ou, para ser exato, não-estaduais, pois o financiamento pela Caixa Econômica Federal foi pré-requisito para a construção de pelo menos 109 mil das 120 mil unidades construídas com suporte da Casa Paulista entre os anos de 2011 e 2015). As expectativas para as PPPs habitacionais eram de

(...) elevar esse número para 200 mil novas unidades, já que a união direta de forças e interesses entre a pasta e a iniciativa privada devem viabilizar 50 mil novas unidades – 10 mil no centro expandido da capital e 40 mil nas regiões metropolitanas, prioritariamente para atendimento da população do litoral e áreas de risco, favelas e cortiços. (TORRES, 2011, p.15).

De fato, em 31 de outubro de 2011, o CGPPP aprovou por unanimidade em sua 41ª reunião ordinária o prosseguimento de um projeto de parceria da SEH cujo objetivo era a produção de 50 mil unidades habitacionais. Ao declarar o citado acima, o Secretário Silvio Torres certamente fazia referência ao projeto estudado para que fosse feita uma modelagem econômico-financeira. Não é o caso, entretanto, quando afirma que “as PPPs na área habitacional devem viabilizar 50 mil novas unidades no Estado de uma só tacada”. Os números da produção de unidades por PPP variaram muito antes de chegarem à primeira licitação, e até mesmo a proporção 10 mil no centro expandido para 40 mil nas regiões metropolitanas foi categoricamente ignorada nos anos seguintes. Originalmente, as 50 mil unidades seriam de

(...) HIS [para faixa de renda de até 5 salários mínimos, diferente das faixas de renda propostas nas modelagens futuras] a serem distribuídas [1] nas Regiões Metropolitanas de São Paulo e da Baixada Santista, no Litoral Norte, no Vale do Paraíba e no Vale do Ribeira e que deve também [2] atender às diretrizes de erradicação de áreas de risco, [3] de otimização do estoque existente na área central do Município de São Paulo e [4] de oferta planejada no Litoral Paulista, inclusive frente ao déficit potencial decorrente da demanda habitacional na área de influência do Pré-Sal. (São Paulo. 41ª ata de reunião ordinária do CGPPP)(Grifo nosso).

Nesse sentido, em abril de 2012 é publicado um chamamento público de Manifestação de Interesse Privado visando a elaboração de estudos e propostas

de modelagem de uma PPP para produzir 10 mil unidades habitacionais na região central da cidade de São Paulo – a primeira frente de produção do projeto aprovado pelo CGPPP. Na fase de cadastramento dos estudos, 31 privados mostraram interesse:

INTERESSADOS NO DESENVOLVIMENTO DE ESTUDOS PARA A PPP DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NA REGIÃO CENTRAL DE SÃO PAULO²³

ACTUALE CONSULTORIA ADMINISTRATIVA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA
ATUA CONSTRUTORA E INCORPORADORA S/A
BAIRRO NOVO EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS S/A E ARQUITETO PEDRO TADDEI E ASSOCIADOS LTDA
BROOKFIELD EMPREENDIMENTOS ECONÔMICOS AS
CASA PINAR EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS AS
CITTAD EMPREENDIMENTOS LTDA
COMPANHIA LATINO AMERICANA DE SERVIÇOS
CONCREMAT ENGENHARIA E TECNOLOGIA S.A. E COMPANHIA CITY DE DESENVOLVIMENTO
CONSTRUTORA CELI LTDA
CONSTRUTORA E INCORPORADORA FALEIROS LTDA
CONSTRUTORA ELECON LTDA
CONSTRUTORA PASARELLI LTDA
CURY CONSTRUTORA E INCORPORADORA S/A
DBB BRASIL LTDA
ECON CONSTRUTORA E INCORPORADORA LTDA
EGP- EMPRESA GLOBAL DE PROJETOS LTDA
ELGLOBAL CONSTRUTORA LTDA
ENGELUX CONSTRUTORA LTDA
GERENCIAL CONSULTORIA, EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÕES LTDA
GERIBELLO ENGENHARIA LTDA
HE ENGENHARIA
IMPACTO GOUVÊA CONSTRUTORA E INCORPORADORA LTDA
INSTITUTO DE URBANISMO E ESTUDOS PARA A METRÓPOLE
ITAJAÍ CONSTRUTORA
IXR - PROPERTY ADVISORY

²³ Conselho Gestor do PPP. Apresentação. Disponível em <
http://www.planejamento.sp.gov.br/noti_anexo/files/quadro%2005-06-12.pdf>

MPE - MONTAGENS E PROJETOS ESPECIAIS S/A

MULTPLA ENGENHARIA LTDA.

SANED ENGENHARIA E EMPREEENDIMENTOS

TEHCASA INCORPORAÇÃO E CONSTRUÇÃO LTDA

VIA PÚBLICA - INSTITUTO PARA O DESENVOLVIMENTO DA GESTÃO PÚBLICA E DAS ORGANIZAÇÕES DE INTERESSE PÚBLICO

ZOOM URBANISMO, ARQUITETURA E DESIGN LTDA

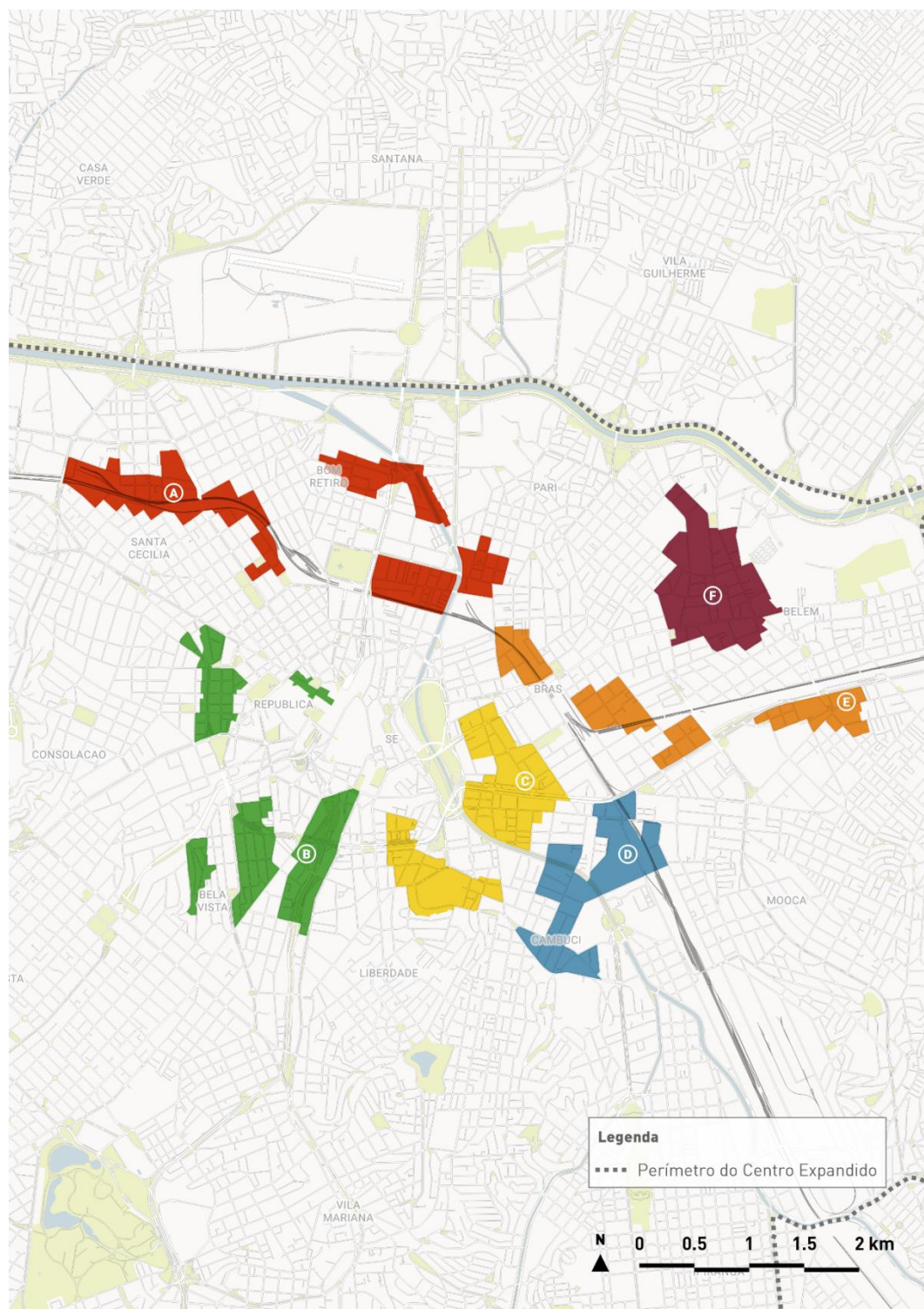


Figura 10 • Mapa com perímetros delimitados no chamamento público de 2012. O objetivo era estudar possibilidades de implantação de PPPs para atender cada um dos perímetros, tendo em vista as particularidades de cada um deles.

Os interessados deveriam desenvolver estudos para seis setores de intervenção diferentes (figura 10 acima), e as propostas deveriam apresentar soluções urbanísticas de acordo com os perímetros escolhidos (o edital de chamamento público chama a estratégia de “renovação urbana”). De fato, via de regra, os perímetros estão localizados próximos a grandes barreiras: a ferrovia, o trecho leste da Linha 3 – Vermelha do metrô e o conjunto de vias arteriais que saem do perímetro central de irradiação (consequência do tecido urbano radioconcêntrico). Por outro lado, os perímetros são bem servidos de infraestrutura de mobilidade. Em alguns casos, o perímetro de intervenção está diretamente ligado à presença de áreas com ocupação não consolidada, como a Favela do Moinho, ou a morfologias de baixa densidade construtiva, como galpões industriais.

Já no edital de chamamento, foi prevista a distribuição de unidades por faixa de renda. Das 10 mil unidades previstas, 90% seriam destinadas a habitação de interesse social (HIS, 1 a 5 salários mínimos) e 10% para habitação de mercado popular (HMP, 5 a 10 salários mínimos)²⁴. Note-se a ausência da renda inferior a um salário mínimo. O atendimento a essa faixa de renda será ignorado ao longo do processo de modelagem e licitação, bem como a proporção de 90% HIS para 10% HMP tenderá ao desmonte em nome de garantir a viabilidade econômica (ou, tratando-se de um parceiro privado, a rentabilidade) do projeto.

Tabela 2 • Distribuição das unidades por renda - MIP 2012

FAIXA DE RENDA	RENDA MÍNIMA	RENDA MÁXIMA	% DE UNIDADES	UNIDADES PREVISTAS
RF1	R\$ 622,00	R\$ 1.244,00	25%	2500
RF2	R\$ 1.244,01	R\$ 1.866,00	25%	2500
RF3	R\$ 1.866,01	R\$ 2.488,00	20%	2000
RF4	R\$ 2.488,01	R\$ 3.110,00	20%	2000
RF5	R\$ 3.110,01	R\$ 6.220,00	10%	1000
TOTAL				10000

A proposta do URBEM e a modelagem

Cinco dos 31 interessados cadastrados entregaram estudos dentro do prazo do chamamento (em negrito na lista acima, alguns em consórcio). Dentre esses cinco, os estudos do Instituto de Urbanismo e Estudos para a Metrópole (Instituto URBEM) para os setores A (Ferrovias setor oeste), D (Indústrias Cam-

²⁴ As faixas de renda para HIS e HMP citadas seguem o critério do estado de São Paulo.

buci Mooca), E (Ferrovia setor leste) e F (Belém) foram amplamente utilizados na modelagem final da PPP, com um aproveitamento de 58%. A escolha dos setores tem relação com a proposta do próprio instituto de viabilizar, a partir da parceria e dos novos usos habitacionais, o “reequilíbrio” do centro com a ocupação das áreas imediatamente a norte e leste – e dessa forma, os setores B e C seriam descartados.

O desenvolvimento dos estudos pelo URBEM, coordenado por Philip Yang, Fernando de Melo Franco e Homero da Silva Neves, contou com a participação de grandes escritórios de arquitetura (Andrade Moretin e MMBB), além da Baker Tilly Brasil (empresa de auditoria responsável pela modelagem econômico-financeira) e do escritório de advocacia Machado, Meyer, Sendacz e Opice Advogados (especialista em mercado de capitais, responsável pela modelagem jurídico-institucional) (INSTITUTO URBEM, 2012). O trabalho resultou em uma série de boas diretrizes urbanísticas para os projetos de edifícios, pautadas no uso misto e no desenho de espaços públicos qualificados. Entretanto, apesar de a proposta ter aumentado de 10 mil para 15,6 mil o número de unidades, a oferta passou a favorecer as faixas de renda mais altas, baseado na ideia que o comprometimento da renda com o financiamento da unidade é maior e o risco de inadimplência é menor.

Além disso, aproveitando-se do quadro regulatório do município naquele momento²⁵, a proposta adicionou o atendimento a uma nova faixa de renda, de 10 a 16 salários mínimos a total encargo do parceiro privado, justificado pelo desejo de criar uma ocupação com rendas diversas e evitar a “formação de guetos” (tabela 3). Assim, respeitada a legislação municipal, o instituto URBEM recebeu que

Os empreendimentos deverão prioritariamente ser implantados em terrenos localizados em ZEIS 3, onde são mais baratos, pela obrigatoriedade do desenvolvimento de HIS – Habitação de Interesse Social, e onde o C.A. máximo pode ser atingido sem o pagamento da Outorga Onerosa do Direito de Construir. (Instituto Urbem, 2012).

Aumentando o atendimento a faixas de renda mais altas, o projeto se viabiliza em parte pelo subsídio cruzado (a rentabilidade das faixas mais altas subsidia em parte a construção das unidades para renda mais baixa). Entretanto, para subsidiar e financiar as unidades no geral, o modelo do URBEM considerou recursos

²⁵ Seguindo a Lei de Zoneamento de 2003 e o decreto municipal nº 44.667/04, a faixa de renda para HIS no município era de até 10 salários mínimos, e para HMP era até 16. Esses valores foram revistos pelo Plano Diretor Estratégico de 2014 (Lei nº 16.050/14).

convencionais do Programa Federal Minha Casa Minha Vida (via Fundo de Arrendamento Residencial – FAR e Fundo de Garantia dos Trabalhadores por Tempo de Serviço – FGTS) para as faixas de renda mais baixas e financiamentos pelo SFH para os empreendimentos restantes.

Apesar do argumento por trás das parcerias ser o de ausência de recursos do Estado e de alta disponibilidade de recursos da iniciativa privada, o que se observa no modelo é a mobilização de um volume considerável de recursos públicos para viabilizar a empreitada, via financiamento convencional pela Caixa Econômica Federal. Além de volumes também consideráveis nos reembolsos aos empreendedores na forma de contraprestações. O papel “inovador” do Estado na parceria seria, portanto, o de reduzir os riscos na implantação de um empreendimento que o mercado produz convencionalmente: habitação social em ZEIS, financiado pelo Minha Casa Minha Vida (figura 11). Para essa tarefa, o estado conta com seus poderes, recursos financeiros, bens e prerrogativas institucionais exclusivos, indisponíveis ao privado senão pela PPP.

Tabela 3 • Atendimentos conforme proposta do URBEM (em amarelo)

FAIXA DE RENDA		LEGISLAÇÃO MUNICIPAL	RENDA MÍNIMA		RENDA MÁXIMA		PROGRAMA DE ATENDIMENTO	% DE UNIDADES		UNIDADES PREVISTAS	
RF1	RF1	HIS	R\$ 622,00	R\$ -	R\$ 1.244,00	R\$ 1.241,82	MCMV Parceria	25%	22,2%	2.500	2.664
RF2	RF2A	HIS	R\$ 1.244,01	R\$ 1.241,83	R\$ 1.866,00	R\$ 1.600,00	MCMV Parceria	25%	22,2%	2.500	2.664
	RF2B	HIS		R\$ 1.600,01		R\$ 1.860,00	MCMV Mercado				
RF3	RF3A	HIS	R\$ 1.866,01	R\$ 1.860,01	R\$ 2.488,00	R\$ 2.480,00	MCMV Mercado	20%	17,8%	2.000	2.136
RF4	RF4A	HIS	R\$ 2.488,01	R\$ 2.480,01	R\$ 3.110,00	R\$ 2.790,00	MCMV Mercado	20%	17,8%	2.000	2.136
	RF4B	HIS		R\$ 2.790,01		R\$ 3.100,00	MCMV Mercado				
RF5	RF5A	HMP	R\$ 3.110,01	R\$ 3.100,01	R\$ 6.220,00	R\$ 3.720,00	MCMV Mercado	10%	20,0%	1.000	2.400
	RF5B	HMP		R\$ 3.720,01		R\$ 5.000,00	MCMV Mercado				
	RF5C	HMP		R\$ 5.000,01		R\$ 6.220,00	SBPE				
PROJETOS ASSOCIADOS		HMP		R\$ 6.220,01		R\$ 9.952,00	SBPE/Outros		+30%		3.600
TOTAL										10.000	15.600

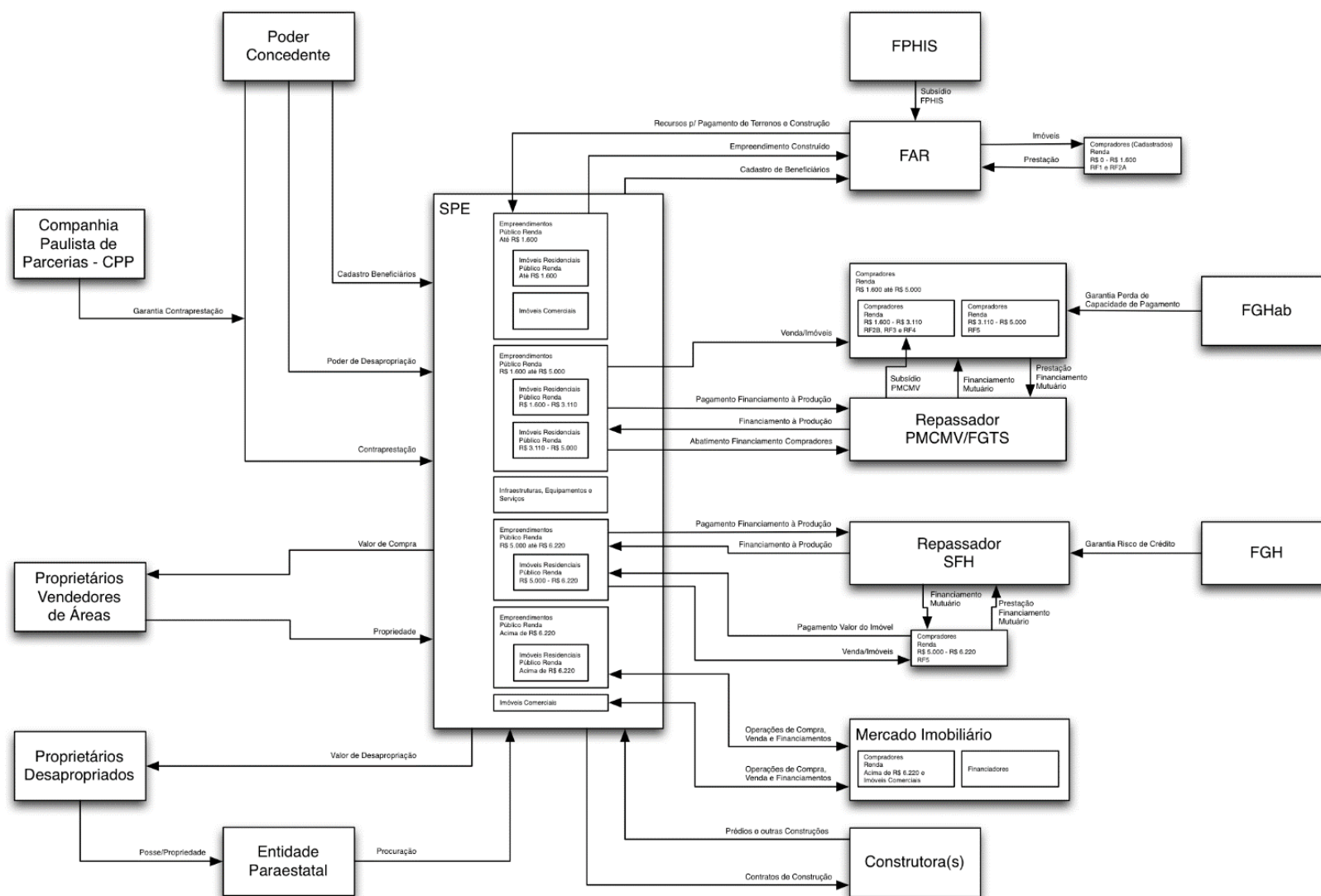


Figura 11 • Modelo de financiamento da proposta pelo Instituto URBEM. Fonte: Apresentação em seminário internacional, 2015.

PPP Habitacional no Centro: um primeiro esforço

É importante ressaltar que os esforços que se sucederam para implementação da PPP Habitacional do centro são desdobramentos das modelagens feitas a partir da MIP de 2012 – a despeito das grandes mudanças efetuadas. A função do chamamento público era a criação de um modelo jurídico-econômico para a parceria junto à iniciativa privada, e não contratar a construção das 10 mil unidades que propunha. Em fevereiro de 2013, na 53ª reunião ordinária do CGPPP, a modelagem da PPP habitacional a partir dos estudos entregues no chamamento foi aprovada. A UPPP havia terminado seus trabalhos em dezembro de 2012, e sua proposta final atesta as grandes alterações promovidas no objeto da parceria desde o edital da MIP.

O primeiro deles foi um aumento considerável no número de unidades: dos 10 mil iniciais, passando pelos 15,6 mil da proposta do URBEM, agora se propunha produzir 20.221 unidades. Desse número, 12.508 unidades (62% do total) seriam para a faixa de renda de 1 a 4 salários mínimos e as outras 7.713 para a faixa de 5 a 15 salários (38%). Apesar do aumento da produção proposto, a nova proporção de atendimento representou mais um retrocesso no atendimento às faixas de menor renda: comparativamente à esta proposta – da UPPP –, a proposta do URBEM atendia 71% da mesma faixa de renda de 1 a 4 salários mínimos²⁶.

Também foi firmado um convênio com a Prefeitura de São Paulo na qual esta colaboraria com o valor de R\$ 20 mil por unidade habitacional produzida (multiplicando pelas 20.221 unidades, o montante é de R\$ 404,4 milhões)²⁷.

A gestão condominial é o serviço que sustenta juridicamente a PPP. Sem ele, a concessão teria como único objetivo a construção dos edifícios, que poderia ser realizada por outras formas de contratação. A concessão administrativa correspondente à construção das unidades, de equipamentos sociais e gestão condominial por 20 anos seria separada em três lotes (antigos setores A, B+C+D e E+F), com um investimento de R\$ 4,638 bilhões e um custo operacional de R\$ 296,48 milhões por ano. Segundo o Manual de Parcerias Público-Privadas do Governo do Estado de São Paulo²⁸, este investimento inicial seria possível porque

²⁶ SÃO PAULO. Ata da 53ª Reunião Ordinária do Conselho Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas. São Paulo: Diário Oficial do Estado de São Paulo, v. 123, n. 55, 23 mar. 2013.

²⁷ Ibid.

²⁸ SÃO PAULO. Manual de Parcerias Público-Privadas do Governo do Estado de São Paulo. São Paulo: S/D. Disponível em: http://www.parcerias.sp.gov.br/parcerias/docs/manual_de_parcerias_do_estado_de_sao_paulo.pdf

o investimento (CAPEX) pode ser assumido total ou parcialmente pelo poder público, enquanto os custos de operação (OPEX) são em geral enfrentados pela concessionária. Somando esses números, ao todo, o projeto de PPP custaria R\$ 10,567 bilhões de reais; R\$ 552,6 mil por unidade. Para justificar a parceria, a UPPP apresentou um comparativo: a unidade produzida via PPP custaria R\$ 129,7 mil para ser construída, ao passo que as unidades construídas pela CDHU custam R\$ 172,1 mil²⁹. Os números convenceram o Conselho Gestor, e a parceria foi aprovada. No entanto, a concessão envolveria, além da construção, a gestão condominial, o que justificava o valor de R\$ 552,6 mil por unidade, número sem comparativo pois não se tem informação sobre os custos da gestão condominial.

Para dar prosseguimento à licitação, prevista para junho de 2013, a UPPP postulou duas condições *sine qua non* à parceria: 1) a exigência de estoques construtivos solicitados ao município³⁰; e 2) a publicação de um decreto de desapropriação por interesse social (DIS) por parte do Estado. Assim, em junho de 2013, o Governador decreta de interesse social cerca de 880 imóveis na área central com objetivo de aumentar o interesse de possíveis parceiros privados – a terra estaria garantida, bastaria ao privado efetivar a desapropriação, investido desse poder via contrato. Os perímetros do decreto (nº 59.273/13) foram levantados como “áreas subutilizadas” e expandidos a lotes vizinhos para garantir a viabilidade dos empreendimentos mesmo se impeditivos judiciais atingissem alguns lotes³¹.

Entretanto, nessa jogada “estratégica”, muitos lotes ocupados por comércio, residências e até mesmo condomínios de renda média foram afetados. Sendo inconvenientemente informados das desapropriações por advogados oferecendo defesa, os proprietários se posicionaram contra o decreto. Um mapeamento posterior realizado pelos afetados mostrou que apenas 10% dos imóveis listados de fato estavam vazios, e que muitos eram ocupados com habitações precárias (Arquitetura da Gentrificação, 2013). Decerto, o estado não buscava resolver uma questão de vulnerabilidade criando outra, e isso implicou em assumir um projeto urbano feito sem levantamento local ou participação popular alguma. Os moradores se organizaram nas redes sociais e, em agosto, compare-

²⁹ SÃO PAULO. Ata da 53ª Reunião Ordinária do Conselho Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas. São Paulo: Diário Oficial do Estado de São Paulo, v. 123, n. 55, 23 mar. 2013.

³⁰ Não fica claro se o uso do termo “estoque construtivo” usado na ata corresponde à isenção do pagamento de outorga onerosa para os empreendimentos – HMPs e áreas não-residenciais inclusive.

³¹ Informação verbal de entrevista com Ademar Marin, da equipe da Agência Casa Paulista.

ceram a uma reunião da Associação Viva o Centro³² em que Reinaldo Iapequino (Subsecretário da Agência Casa Paulista) apresentou o projeto da PPP, rechaçando a falta de participação popular na elaboração do projeto.

No mesmo mês, argumentando com a ausência de participação popular nos termos do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor do município, o Promotor de Justiça de Habitação e Urbanismo do Ministério Público de São Paulo, Dr. Maurício Ribeiro Lopes, moveu uma ação civil pública pela suspensão da PPP face a ausência do processo participativo. Depois de ter o pedido negado e recorrer, o projeto de PPP foi suspenso em 23 de agosto. Entretanto, o desembargador responsável reconsiderou a suspensão em 1º de outubro, alegando ter recebido comprovação do estado da execução do processo participativo. À redação do *Arquitetura da Gentrificação*, o promotor Maurício Lopes responde:

‘Há uma incorreção [na justificativa do desembargador Xavier de Aquino] ao dizer que houve uma audiência pública em fevereiro. Não foi em fevereiro, foi em março, e essa audiência pública foi realizada não para atender qualquer disposição do Estatuto da Cidade, mas para atender a lei de licitações’ (*Arquitetura da Gentrificação*, 2013)

A imprecisão do significado de “participação popular”, bem como a indefinição do conceito de “interesse público”, é um vazio bastante recorrente nas discussões sobre a legitimidade das ações do poder público na parceria. Mesmo que o governo do estado considerasse correto prosseguir com o projeto, o decreto de desapropriação foi revogado por outro decreto (nº 59.853) em 28 de novembro de 2013. O próprio texto de justificativa do decreto trás os argumentos políticos ligados à desistência:

GERALDO ALCKMIN, Governador do Estado de São Paulo, no uso de suas atribuições legais,

Considerando o recente encaminhamento à Câmara Municipal de São Paulo do Projeto de Lei que trata do Plano Diretor da cidade de São Paulo;

Considerando a edição da Lei federal nº 12.873, de 24 de outubro de 2013, que altera o Decreto-Lei federal nº 3.365, de 21 de junho de 1941, que dispõe sobre as desapropriações de utilidade pública;

Considerando, por fim, que a Agência Paulista de Habitação Social - Casa Paulista, vinculada à Secretaria da Habitação,

³² Criada em 1991, a Associação Viva o Centro é uma iniciativa do empresariado instalado na área central da cidade com objetivo de interferir e participar dos projetos de intervenção urbana na região.

em comum acordo com o Grupo de Análise da Unidade de PPP, manifestou-se pela revisão da estratégia de desapropriação das áreas de que trata o Decreto nº 59.273, de 7 de junho de 2013,

Decreta:

Art. 1º - Fica revogado o Decreto nº 59.273, de 7 de junho de 2013

(Decreto estadual nº 59.853 de 2013)

Se for considerada a forma como o projeto se baseava no barateamento da terra causada pela demarcação de ZEIS 3 e nas faixas de renda para HIS e HMP definidas na legislação municipal, a revisão do Plano Diretor Estratégico poderia realmente significar um risco a futuros empreendimentos. Seguindo essa hipótese, o projeto da PPP Habitacional não sofreu grandes inflexões até setembro de 2014 – no mês seguinte à sanção do novo Plano Diretor (lei nº16.050/14).

PPP Habitacional no Centro: um segundo esforço

Em setembro de 2014, o Governo de São Paulo publica um edital completamente revisto da PPP habitacional. O objeto continua o mesmo: produção de HIS e HMP na região central da cidade de São Paulo, com construção de equipamentos e gestão condominial e manutenção das unidades por 20 anos. Entretanto, o número de unidades foi reduzido de 20.221 para 14.124 unidades. Com a revisão da definição de HMP pelo Plano Diretor (agora para rendas de 6 a 10 salários mínimos), fica impossibilitada a produção de unidades para a antiga RF6. Os perímetros também foram revistos e flexibilizados quase ao extremo de desvirtuar a proposta: apesar de terem contornos definidos, caso não haja disponibilidade de terrenos, as habitações poderiam ser construídas em qualquer lugar no Centro Expandido da cidade.

Tabela 4 • Distribuição das unidades do Edital de 2014 por lote

FAIXA DE RENDA	LOTE 1	LOTE 2	LOTE 3	LOTE 4	TOTAL
RF1	559	509	683	512	2.263
RF2	547	499	707	567	2.320
RF3	576	525	598	511	2.210
RF4	578	526	597	506	2.207
RF5	659	617	642	458	2.376
RF6	764	717	827	440	2.748
TOTAL	3.683	3.393	4.054	2.994	14.124

Desta vez, o edital recebeu críticas contundentes dos movimentos de moradia e da academia. Em uma carta aberta, a União dos Movimentos de Moradia (UMM) criticou a falta de um plano por trás da PPP e questionou a falta de participação na elaboração do projeto. Outra crítica diz respeito aos conselhos gestores das ZEIS 3 (onde os empreendimentos em tese seriam implantados), previstas no plano diretor e ignoradas na estrutura de governança do contrato. Na visão da UMM, “a PPP está formulada a partir da oferta de moradia e não da demanda real por habitação existente no território”, e de certa forma essa tese é suportada pela falta de qualquer levantamento *in loco* e pela variação ao léu das faixas de renda previstas para o atendimento a cada nova revisão do projeto (União dos Movimentos de Moradia, 2014)³³.

Para resolver a questão da terra, o edital não repetiu o alarde da versão de 2013. Agora, as HIS seriam produzidas em terrenos públicos e seria transferida ao privado a função de desapropriar as terras (à sua escolha) para produção das HMP. Entretanto, como a abrangência do edital havia virtualmente se tornado o centro expandido, não havia nenhuma previsão explícita de terrenos para a PPP. Para dar segurança de que haveria disponibilidade de terra, a parceria abdicava de um detalhamento territorial da sua intervenção – apesar de trazer boas, embora não obrigatórias, diretrizes de projeto urbano. Quanto ao detalhamento das unidades (ou “produtos habitacionais”, conforme o edital), a diretriz era produzir no máximo 20% dos apartamentos de HIS com um dormitório, 5% com três e no mínimo 75% com dois dormitórios. As unidades HMP estão a critério da concessionária.

³³ União dos Movimentos de Moradia. *Questões para a PPP da “Casa Paulista” para o centro de São Paulo*, 2014. Carta aberta. Disponível em < http://www.sp.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=653:questoes-para-a-ppp-da-casa-paulista-para-o-centro-de-sao-paulo&catid=41&Itemid=94 >

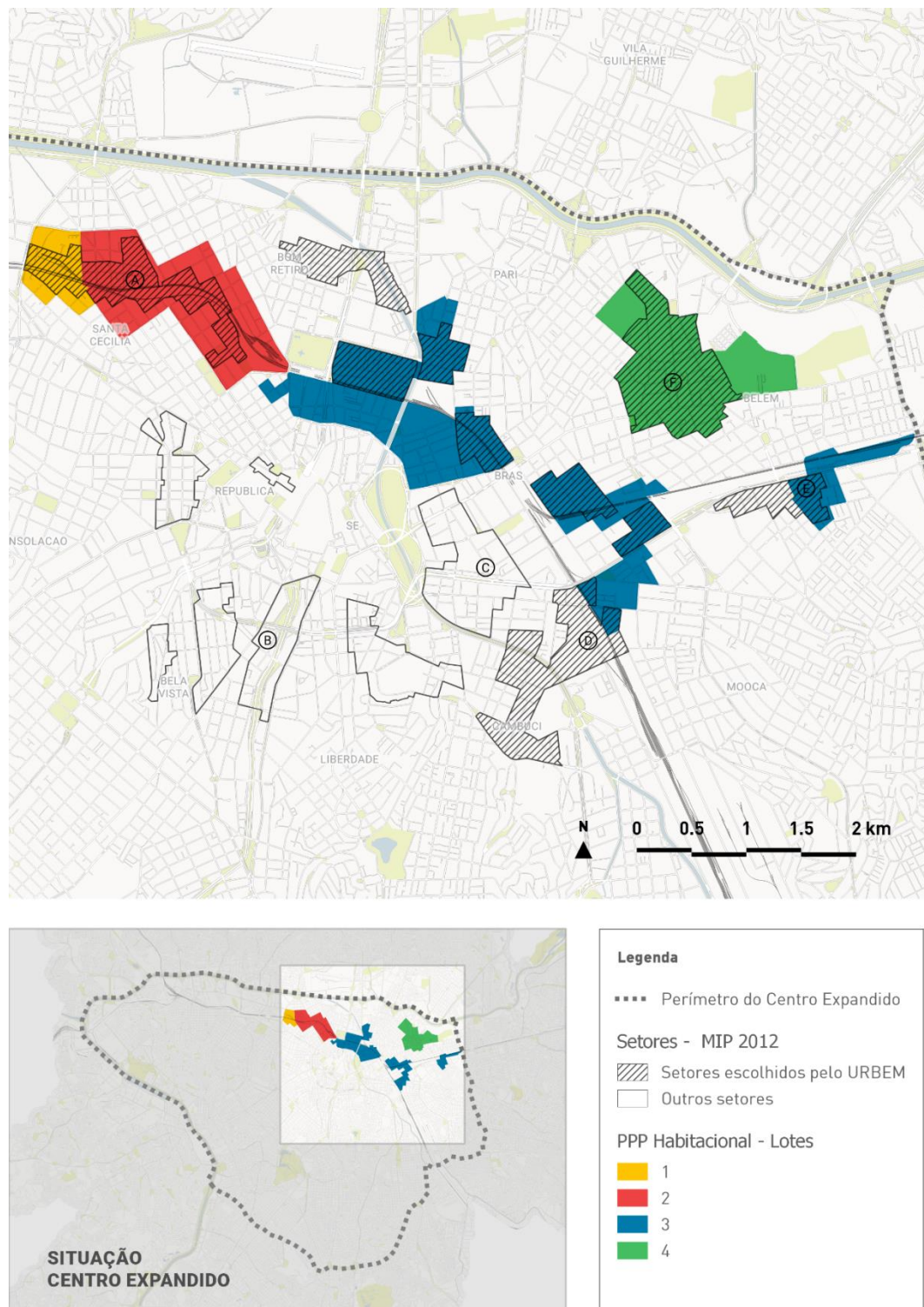


Figura 12 • Lotes revistos do edital de concorrência para a PPP Habitacional de 2014.

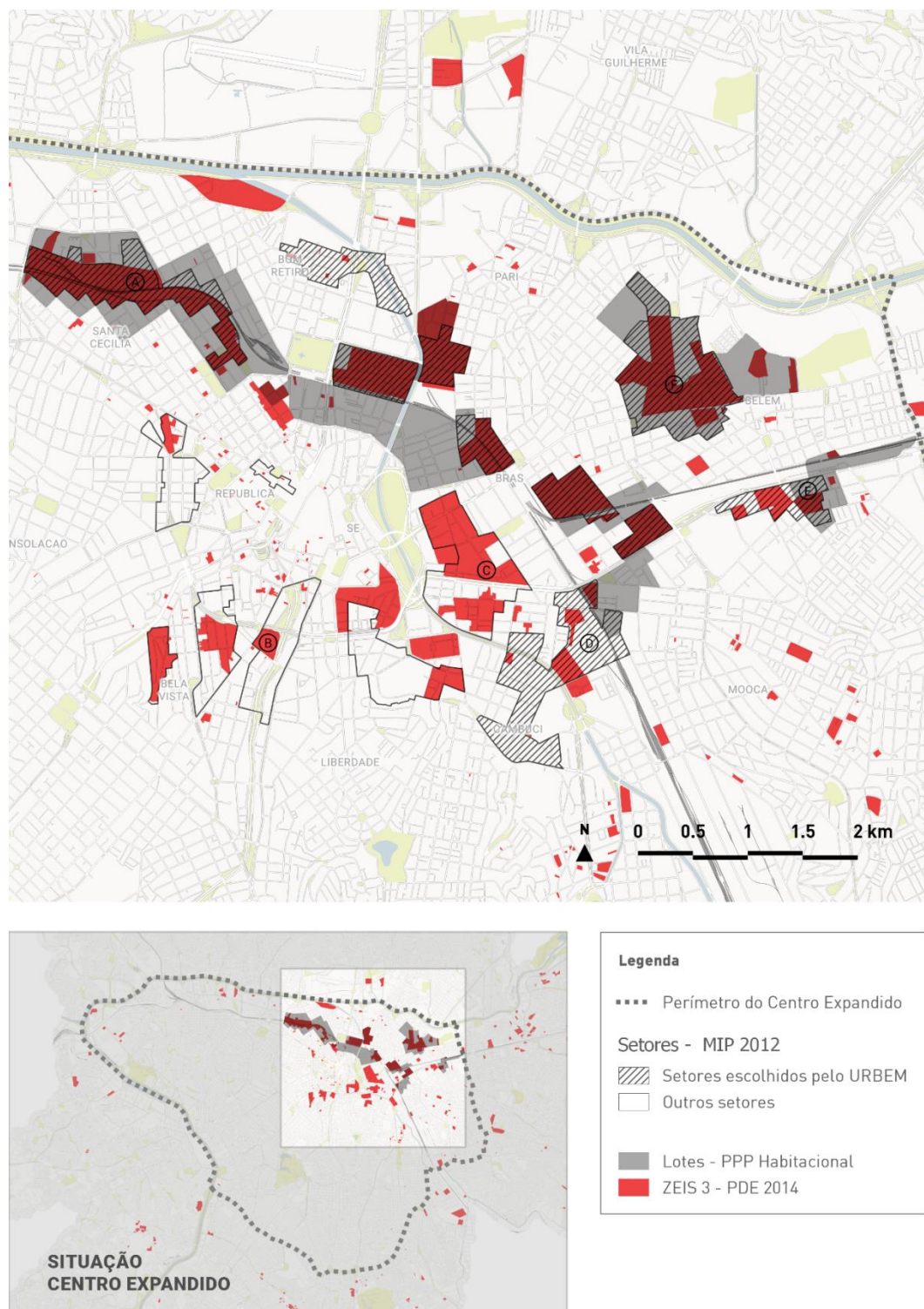


Figura 13 • Lotes da PPP Habitacional sobrepostos às ZEIS 3 demarcadas pelo Plano Diretor de 2014

MIP 2012 (SM = R\$ 622,00)						Proposta URBEM (SM = R\$ 622,00)						Proposta UPPP 2013 (SM = R\$ 755,00)						Proposta Edital 2014 (SM = R\$ 810,00)					
FAIXA DE RENDA	RENDA MÍNIMA (SM)	RENDA MÁXIMA (SM)	% DE UHs	UHs TOTAIS		FAIXA DE RENDA	RENDA MÍNIMA (SM)	RENDA MÁXIMA (SM)	% DE UHs	UHs TOTAIS		FAIXA DE RENDA	RENDA MÍNIMA (SM)	RENDA MÁXIMA (SM)	% DE UHs	UHs TOTAIS		FAIXA DE RENDA	RENDA MÍNIMA (SM)	RENDA MÁXIMA (SM)	% DE UHs	UHs TOTAIS	
RF1	1,0	2,0	25%	2.500		RF1	-	2,0	17%	2.664		RF1	1,0	2,0	16%	3.261		RF1	1,0	2,0	16%	2.263	
RF2	2,0	3,0	25%	2.500		RF2A	2,0	2,6	10%	1.596		RF2	2,0	3,0	16%	3.299		RF2	2,0	3,0	16%	2.320	
						RF2B	2,6	3,0	7%	1.068													
RF3	3,0	4,0	20%	2.000		RF3A	3,0	4,0	14%	2.136		RF3	3,0	4,0	15%	2.974		RF3	3,0	4,0	16%	2.210	
						RF4A	4,0	4,5	7%	1.068													
RF4	4,0	5,0	25%	2.000		RF4B	4,5	5,0	7%	1.068		RF4	4,0	5,4	15%	2.974		RF4	4,0	5,4	16%	2.207	
						RF5A	5,0	6,0	5%	720													
RF5	5,0	10,0	25%	1.000		RF5B	6,0	8,0	3%	480													
						RF5C	8,0	10,0	8%	1.200		RF5	5,4	10,0	16%	3.159		RF5	5,4	7,2	17%	2.376	
						PROJETOS ASSOCIADOS	10,0	16,0	23%	3.600		RF6	10,0	14,4	23%	4.554		RF6	7,2	10,0	19%	2.748	
TOTAL				10.000						15.600						20.221						14.124	

Figura 14 • Tabela sobre a variação das faixas de renda atendidas nos projetos de PPPs habitacionais

A concorrência foi deserta para os lotes 2, 3 e 4. Para o lote 1, foi apresentada uma única proposta, da construtora mineira Canopus Holding S/A. A empresa já atuava em São Paulo, Belo Horizonte e no Rio de Janeiro, construindo edifícios comerciais e residenciais de médio e alto padrão. Em 2012, a Canopus recebeu R\$ 60 milhões em investimentos da International Finance Corporation (IFC), braço do Banco Mundial, e de seu Fundo Latino-Americano, Africano e Caribenho “para expansão de suas operações atuais no mercado de médio e alto padrão e na construção de mais de **20 mil casas para a população de baixa renda** por meio de sua subsidiária EMCASA” (grifo nosso)³⁴. Dessa forma, a Canopus assume a obrigação com seus investidores (o Banco Mundial) de expandir sua atividade tanto no setor de alto padrão quanto no setor popular, com expectativa de dobrar o tamanho da empresa até 2016.

Em Belo Horizonte, a empresa atua no ramo de baixa renda com o nome “EMCASA”, contando com aporte do programa Minha Casa Minha Vida. Em São Paulo, para assinar o contrato da parceria, a construtora atua como “PPP Habitacional SP Lote 1 S/A”, constituída na forma de uma SPE por força da lei federal das PPPs. Para o Lote 1, o edital da PPP habitacional previa um investimento de R\$ 919.544.520,00 reais do parceiro privado, ao passo que a proposta da Canopus – vencedora do lote – requeria em sua proposta econômica R\$ 1,28 bilhões de contrapartida do poder público (A Canopus também teria elaborado uma proposta econômica para o Lote 4, mas não chegou a apresentá-la) (tabela 5 e figura 15). A proposta de desconto em relação à contraprestação prevista no edital foi da ordem de 0,15%.

Intervenção urbana e atendimento habitacional

A única proponente e vencedora do edital foi anunciada em dezembro de 2014. Constituída na SPE PPP Habitacional SP Lote 1 S/A, a construtora Canopus Holding S/A assinou o contrato com o governo do estado de São Paulo em 23 de março de 2015, para construção e gestão de 3.683 unidades habitacionais. Uma das permanências do chamamento das MIPs de 2012 no edital de 2014 foi o detalhamento das diretrizes urbanísticas do Instituto Urbem. A proposta não só previa a construção de edifícios com usos não residenciais no térreo e maior

³⁴ International Finance Corporation. *A IFC e o Fundo ALAC IFC investem US\$ 60 milhões na expansão da Canopus para aumentar a disponibilidade de habitações no Brasil*. 2012. Disponível em <http://ifcext.ifc.org/ifcext/pressroom/IFCPressRoom.nsf/0/58F8769AF21221C685257A7C0063613A>

vinculação ao espaço da rua, mas também procurava vincular aos perímetros de construção das unidades algumas áreas de intervenção pontuais. Nessas áreas, o objetivo era a criação de uma infraestrutura pública, como faixas de pedestre, passarelas, alargamento de calçadas para transposição das barreiras urbanas da ferrovia e das grandes avenidas radiais que chegam ao centro. No caso do perímetro do Lote 1, propunha-se a transposição da ferrovia com uma passarela de 150 metros ligando a praça Nicolau de Moraes Barros à Rua Lopes Chaves, além da requalificação dessa praça. Essas diretrizes foram incorporadas ao contrato, em seu Anexo II.

O fato de o edital e os termos contratuais decorrentes liberarem a produção em qualquer lugar no Centro Expandido em caso de escassez de terras causa um descompasso entre as boas intervenções urbanas propostas e a localização dos atendimentos habitacionais. Sabe-se que os empreendimentos em projeto e em execução no âmbito do Lote 1, que somam mais de 1,3 mil unidades para HIS, não se localizam no perímetro de intervenção demarcado e, portanto, tem pouco ou nenhum vínculo com a transposição proposta.

Quanto à tipologia edificada, o Anexo II prevê 10% da área computável dos empreendimentos para usos não residenciais no térreo e 3% para equipamentos públicos (podendo ambos serem majorado com autorização do estado). Apesar da definição de índices precisos para desenho dos edifícios, não existe um programa de equipamentos necessários ou a definição de uma remuneração precisa conforme o equipamento a ser construído. O detalhamento desses usos resume-se a limitá-los à “qualidade e custos das escolas da FDE – Fundação para o Desenvolvimento da Educação, do Governo do Estado de São Paulo”. Isso terá implicações na fórmula de remuneração da concessionária pela contraprestação pecuniária, como se verá a seguir.

Um aspecto não abordado pela parceria, mas que merece atenção por conta da área de intervenção, é a possibilidade de retrofit de edifícios subutilizados no centro. Ao partir do princípio de intervir em terrenos subutilizados, a modelagem desconsiderou a reforma como maneira de reverter a ociosidade e, consequentemente, deixou de fora do cálculo de remuneração da concessionária a possibilidade de redução dos custos com obras civis com a reutilização de estruturas existentes. Apesar da falta de uma leitura da situação da população que vive em ocupações e cortiços na área central, como visto no decreto de desapropriação de 2013, os atuais moradores do centro tem uma parcela das unidades habitacionais reservadas pela PPP.

O critério para seleção das famílias beneficiárias destina 80% das 3.683 unidades totais a pessoas que trabalhem no centro e as outras 20% a pessoas que

já morem e trabalhem no centro³⁵. Conforme o edital, 521 das 2.260 unidades destinadas a renda RF1 a RF4 estão reservadas para entidades conveniadas com o governo de São Paulo e selecionadas pela CDHU (tabela 5), cabendo à entidade apresentar uma lista de famílias a ser aprovada para atendimento. Além disso, por força de decretos diversos, 5% devem ser destinadas a idosos, 7% para pessoas com deficiência, 4% para policiais e agentes de segurança e 10% para servidores e empregados públicos. A inscrição de famílias é feita pelo portal eletrônico da SEH.

Tabela 5 • Entidades integrantes da seleção nº 33.35.003 da CDHU com lista de famílias aprovada para atendimento na PPP habitacional lote 1

Entidade	Resultado
Associação Comunitária Beneficente Jardim Santa Adélia	Conforme
Associação de Moradores da Cidade Líder em Ação	Conforme
Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos	Conforme
Conselho Coordenador de Entidades Hab. de SP- CONSEHAB	Conforme
Movimento Terra de Deus Terra de Todos	Conforme
Núcleo Centro Social URS Belle	Conforme
Pastoral Social	Conforme
Associação de Apoio Social e valores da Cidadania	Conforme
Associação Comunitária Nova Jerusalém de São Paulo	Conforme
Associação Cultural Educ. Assist. Afro Brasileira- OGBAN	Conforme
Centro de Apoio de Moradores 13 Irmãos do Jd. Imperador	Conforme
Fed. das Entidades Comunitárias do Est. de S. Paulo FECESP	Conforme
Sociedade Amigos De Bairro V. Leme e Jd. Dos Marianos	Conforme
Unificação das Lutas de Cortiços – ULC	Conforme
Fórum de Cortiços e Sem Tetos de São Paulo	Não conforme
Mov. de Moradia dos Encortiçados, Sem teto, Catadores de Papelão da Região Central de São Paulo	Não conforme
Fed. das Entidades da Capital-SP e Reg. Sudeste-FECAP -5	Não conforme
Associação Vento Leste	Não apresentou

³⁵ As famílias selecionadas devem ter ao menos uma das pessoas fonte de renda familiar dentro desses critérios.

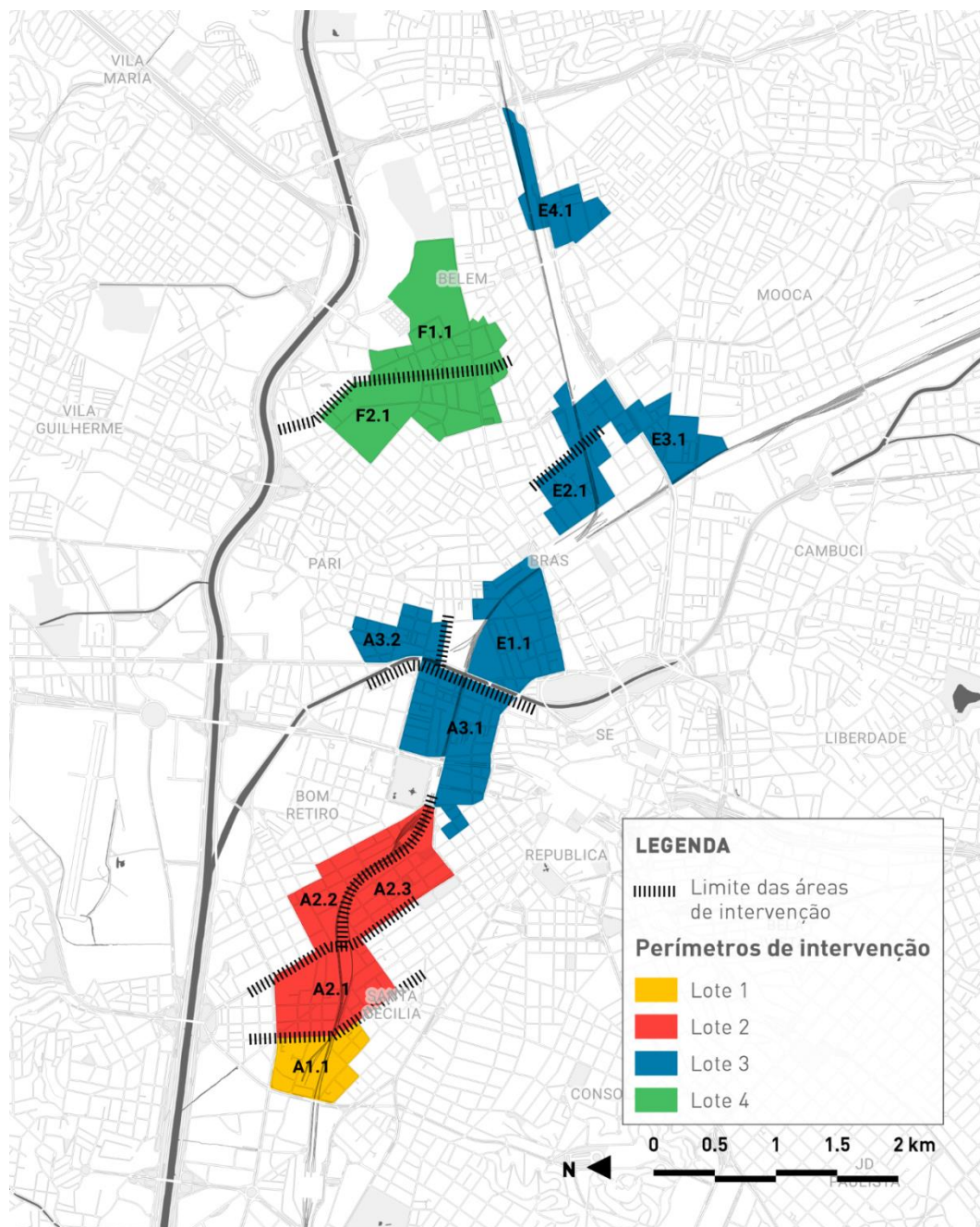


Figura 15 • Perímetros e áreas de intervenção previstos no Anexo II do contrato de concessão administrativa da PPP Habitacional.

Garantias e gestão de contrato

A consecução dos serviços objetos do contrato de uma PPP pressupõe o pagamento da contrapartida pecuniária pelo Estado, uma vez que o serviço concedido não é capaz de remunerar por si só o seu concessionário. No caso da PPP

Habitacional, a contraprestação constitui cerca de 70% das receitas da Canopus, dividindo-se a partir das atividades concedidas em três parcelas (A, B e C) calculadas conforme as unidades residenciais e áreas não residenciais são entregues e os serviços de manutenção e pós-ocupação são executados. A lógica que funda o cálculo das prestações funda-se primeiramente na limitação do comprometimento da renda com o financiamento da unidade habitacional. Assim, rendas mais baixas recebem subsídios maiores enquanto as faixas de renda mais altas recebem pouco ou nenhum subsídio. Não é pago valor algum de contraprestação pelas unidades HMP, que são de total responsabilidade do parceiro privado, já que constituiriam, pelo menos discursivamente, uma forma de subsídio cruzado às unidades para renda mais baixa. O subsídio para construção da unidade habitacional é a parcela A da contraprestação.

As parcelas B e C não estão em função da faixa de renda, sendo pagas de acordo com o número acumulado de unidades HIS entregues. A parcela B é referente aos serviços condominiais e é mediado por um índice de desempenho aferido por uma fiscalizadora independente, enquanto a parcela C se destina ao pagamento das obras não residenciais a serem executadas nos empreendimentos. É nesse ponto que a falta de detalhamento ou a inexistência de um programa de equipamentos no contrato impede a avaliação dos preços estimados para esse fim. O cálculo final da contraprestação é dado pela seguinte fórmula:

$$(I) \quad CP_i = P_A^{(i)} + P_B^{(i)}$$

Analisando a proposta econômica entregue pela construtora Canopus e anexada no contrato da parceria, é possível notar concentração considerável da remuneração na parcela C. Quase 43% do total da contraprestação a ser paga ao longo dos 20 anos de contrato é dada apenas por esta fração, ainda que este seja um ponto pouquíssimo exposto e detalhado nos termos contratuais (Tabela 6). Outra incongruência é o valor médio pago pela parcela A – referente aos custos de construção das unidades. Como já citado, na ata da 53ª reunião do CGPPP é exposto que o custo de produção de uma unidade habitacional por PPP é de R\$ 129,7 mil, mas os custos calculados a partir da proposta econômica mostram uma variação de R\$ 53 mil a R\$ 551 mil. Poderia ser dito que isso se deve ao subsídio cruzado, mas calculando a média global da contraprestação por unidade HIS, o custo unitário expresso na parcela A é de R\$ 234 mil reais – bastante superior ao valor apresentado na ata. Se forem somados os valores das parcelas A, B e C ao longo dos 20 anos, dividindo o resultado pelo número de unidades por

faixa de renda – conforme a fórmula (II) – chega-se ao valor de R\$ 387 mil para RF4 e R\$ 885 mil para RF1 (Tabela 7).

$$(II) \quad CP_{20} = \frac{\sum_{i=1}^{20} (P_A + P_B + P_C)_i \times 12}{UH_{20}}$$

Observando as receitas previstas, verifica-se como o cronograma de serviços rebate nas formas de renda predominantes. Nos primeiros anos de contrato, a inexistência dos apartamentos – pressupostos para pagamento da contrapartida – cria uma expectativa de uma receita predominantemente imobiliária, provavelmente advinda da comercialização antecipada das unidades. A partir do sétimo ano, quando, como exige o contrato, a construção das unidades deve ter sido finalizada, a receita provém exclusivamente da contrapartida. As receitas acessórias não são previstas nos últimos 13 anos de contrato, indicando que a possível exploração do aluguel de unidades comerciais nos térreos dos empreendimentos não foi considerada pela construtora. Também a concessionária deve prestar garantias de execução do contrato ao poder público, variando entre R\$ 3,7 milhões e R\$ 27,6 milhões a depender do ano do contrato. As garantias da CPP por sua vez, se respeitarem a reserva de seis meses de contrapartida, devem variar de R\$ 2,08 milhões (valor próximo ao atualmente reservado pela companhia para esta PPP) a R\$ 41,3 milhões.

Junto ao pagamento da contrapartida, é prevista nas PPPs uma garantia ao seu pagamento em caso de inadimplência do Estado. Para isso, entre as figuras jurídicas presentes no contrato, estão listadas como intervenientes a CPP e a CDHU – ambas concedendo garantias à concessionária. A CPP garante – a partir da alocação dos recursos de seu fundo BB CPP Projetos de Investimento em Cotas de Fundos de Investimento Renda Fixa Longo Prazo – o pagamento de seis meses de contraprestação pecuniária. O valor reservado no fundo da CPP deve variar conforme o montante da contrapartida a garantir dos próximos seis meses e, uma vez que este valor não é fixo, o fundo deverá aumentar conforme passam os primeiros anos de celebração do contrato. Decorridos os seis meses, caso a secretaria ainda não adimpla o pagamento, a remuneração da concessionária passa a ser feita com a mobilização compulsória da carteira de mutuários da CDHU, que também é responsável pela compra das Habitações de Mercado Popular - HMPs caso a concessionária não encontre demanda no mercado.

Dessa forma, os riscos de demanda são neutralizados pelo próprio poder concedente. Ao privado estão garantidas as terras, a demanda, as contraprestações e o poder de desapropriação. Quanto aos riscos, a SPE assume perdas por

retornos menores que os previstos e por aumento nos custos de operação, construção ou tributos (dentre outros riscos internos, como “greve e dissídio” ou imprudência dos funcionários ou o licenciamento ambiental); além de ser encarregada de contratar das obras civis e custear a produção integral das HMPs e a publicidade do projeto. Esses riscos e funções assumidos pelo parceiro privado são rotina da atividade imobiliária sem parceria do Estado e, portanto, as garantias e poderes dados pelo governo de São Paulo constituem por si uma vantagem ao mercado. Ainda assim, a concorrência foi praticamente deserta, demonstrando um desinteresse do mercado nesse modelo de produção de habitação.

Como forma de garantir a entrega adequada e gestão das unidades residenciais e não-residenciais – essenciais para o cálculo das parcelas A e B da contrapartida – o Estado não fiscalizará, mas contratará um verificador independente. Por fim, a contratação de financiamento de todas as obras também é responsabilidade da SPE, o que significa, no cenário atual de produção de habitação de interesse social, que a empreitada será aportada por recursos da Caixa Econômica – com recursos públicos – e por entidades participantes do SFH. Se o uso de recursos do Minha Casa Minha Vida for confirmado, a contraprestação do Estado estaria, no todo, garantindo o retorno dos investimentos dos fundos públicos vinculados ao programa federal. Com ou sem envolvimento da Caixa, a necessidade latente de mobilizar recursos públicos para garantir a parceria é iminente e, pelo menos para o caso da produção de habitação para baixa renda – em que a participação de fundos públicos é dominante – contradiz a tese de que o instrumento da PPP seria uma forma de diminuir a participação do Estado nesse tipo de atividade. Contraposto a esses fatos, o Executivo paulista argumenta que o interesse na parceria é o não comprometimento imediato do orçamento, uma vez que a contraprestação só começa a ser paga depois da entrega das unidades, ou como sintetiza o secretário estadual de habitação Rodrigo Garcia, “recebo a obra à vista e pago a prazo”³⁶.

³⁶ MACHADO, Leandro; BALAGO, Rafael. *Plano de Alckmin para construção de moradia no centro de SP falha*. Folha de São Paulo, 25/04/2016. Disponível em < <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/04/1764286-plano-de-alckmin-para-construcao-de-moradia-no-centro-de-sp-falha.shtml> >

Tabela 6 • Proposta comercial de contraprestação entregue pela construtora Canopus para o lote 1

ANO	PARCELA A	PARCELA B	PARCELA C	CONTRAPRESTAÇÃO TOTAL
1	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
2	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
3	R\$ 1.715.820,00	R\$ 663.350,00	R\$ 1.784.540,00	R\$ 4.163.800,00
4	R\$ 8.544.920,00	R\$ 3.305.090,00	R\$ 8.891.880,00	R\$ 20.741.890,00
5	R\$ 17.067.710,00	R\$ 6.598.540,00	R\$ 17.752.450,00	R\$ 41.418.700,00
6	R\$ 25.590.500,00	R\$ 9.891.990,00	R\$ 25.613.030,00	R\$ 62.095.520,00
7	R\$ 34.031.800,00	R\$ 13.150.530,00	R\$ 35.379.670,00	R\$ 82.562.010,00
8	R\$ 34.031.800,00	R\$ 13.150.530,00	R\$ 35.379.670,00	R\$ 82.562.010,00
9	R\$ 34.031.800,00	R\$ 13.150.530,00	R\$ 35.379.670,00	R\$ 82.562.010,00
10	R\$ 34.031.800,00	R\$ 13.150.530,00	R\$ 35.379.670,00	R\$ 82.562.010,00
11	R\$ 34.031.800,00	R\$ 13.150.530,00	R\$ 35.379.670,00	R\$ 82.562.010,00
12	R\$ 34.031.800,00	R\$ 13.150.530,00	R\$ 35.379.670,00	R\$ 82.562.010,00
13	R\$ 34.031.800,00	R\$ 13.150.530,00	R\$ 35.379.670,00	R\$ 82.562.010,00
14	R\$ 34.031.800,00	R\$ 13.150.530,00	R\$ 35.379.670,00	R\$ 82.562.010,00
15	R\$ 34.031.800,00	R\$ 13.150.530,00	R\$ 35.379.670,00	R\$ 82.562.010,00
16	R\$ 34.031.800,00	R\$ 13.150.530,00	R\$ 35.379.670,00	R\$ 82.562.010,00
17	R\$ 34.031.800,00	R\$ 13.150.530,00	R\$ 35.379.670,00	R\$ 82.562.010,00
18	R\$ 34.031.800,00	R\$ 13.150.530,00	R\$ 35.379.670,00	R\$ 82.562.010,00
19	R\$ 34.031.800,00	R\$ 13.150.530,00	R\$ 35.379.670,00	R\$ 82.562.010,00
20	R\$ 34.031.800,00	R\$ 13.150.530,00	R\$ 35.379.670,00	R\$ 82.562.010,00
TOTAL	R\$ 529.364.150,00	R\$ 204.566.390,00	R\$ 549.357.280,00	R\$ 1.284.288.050,00
%	41,2%	15,9%	42,8%	100,0%

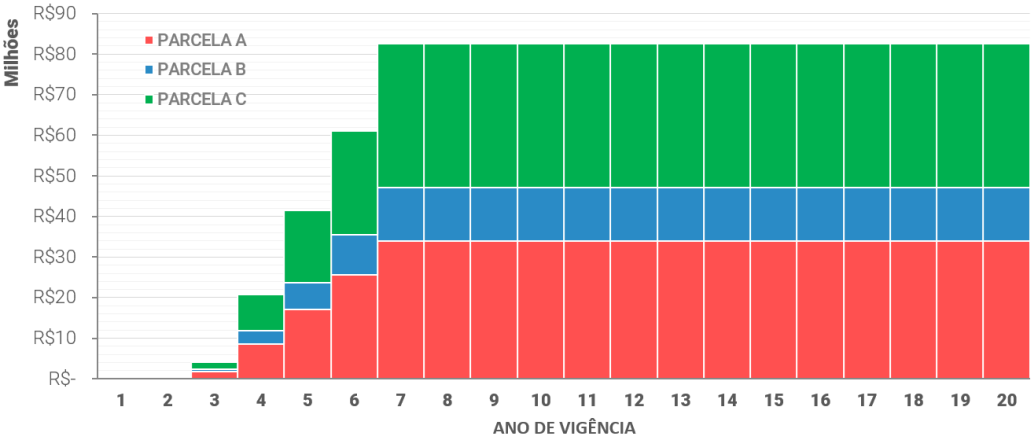


Figura 16 • Proposta comercial de contraprestação entregue pela construtora Canopus para o lote 1

Tabela 7 • Contraprestação total paga por unidade por faixa de renda

FAIXA DE RENDA	PARCELAS MENSAIS			TOTAL DA PARCELA A	CONTRAPRESTAÇÃO TOTAL POR UH (CP20)
	PARCELA A	PARCELA B	PARCELA C		
RF1	R\$ 2.952,85	R\$ 484,90	R\$ 1.304,56	R\$ 551.100,06	R\$ 885.072,84
RF2	R\$ 1.424,32	R\$ 484,90	R\$ 1.304,56	R\$ 265.939,03	R\$ 600.054,44
RF3	R\$ 420,02	R\$ 484,90	R\$ 1.304,56	R\$ 78.403,73	R\$ 412.436,27
RF4	R\$ 284,26	R\$ 484,90	R\$ 1.304,56	R\$ 53.061,21	R\$ 387.089,62

Tabela 8 • Fonte de receita por ano de contrato

ANO	CONTRAPRESTAÇÃO	RECEITA IMOBILIÁRIA	RECEITA ACESSÓRIA APÓS COMPARTILHAMENTO
1	R\$ -	R\$ 5.000.890,00	R\$ -
2	R\$ -	R\$ 35.847.990,00	R\$ 2.744.630,00
3	R\$ 4.163.799,84	R\$ 135.414.000,00	R\$ 10.883.220,00
4	R\$ 20.741.868,48	R\$ 143.275.280,00	R\$ 13.584.400,00
5	R\$ 41.418.657,84	R\$ 118.118.580,00	R\$ 13.584.400,00
6	R\$ 62.095.447,20	R\$ 40.356.760,00	R\$ 13.482.890,00
7	R\$ 82.561.915,08	R\$ -	R\$ -
8	R\$ 82.561.915,08	R\$ -	R\$ -
9	R\$ 82.561.915,08	R\$ -	R\$ -
10	R\$ 82.561.915,08	R\$ -	R\$ -
11	R\$ 82.561.915,08	R\$ -	R\$ -
12	R\$ 82.561.915,08	R\$ -	R\$ -
13	R\$ 82.561.915,08	R\$ -	R\$ -
14	R\$ 82.561.915,08	R\$ -	R\$ -
15	R\$ 82.561.915,08	R\$ -	R\$ -
16	R\$ 82.561.915,08	R\$ -	R\$ -
17	R\$ 82.561.915,08	R\$ -	R\$ -
18	R\$ 82.561.915,08	R\$ -	R\$ -
19	R\$ 82.561.915,08	R\$ -	R\$ -
20	R\$ 82.561.915,08	R\$ -	R\$ -
TOTAL	R\$ 1.284.286.584,48	R\$ 478.013.500,00	R\$ 54.279.540,00

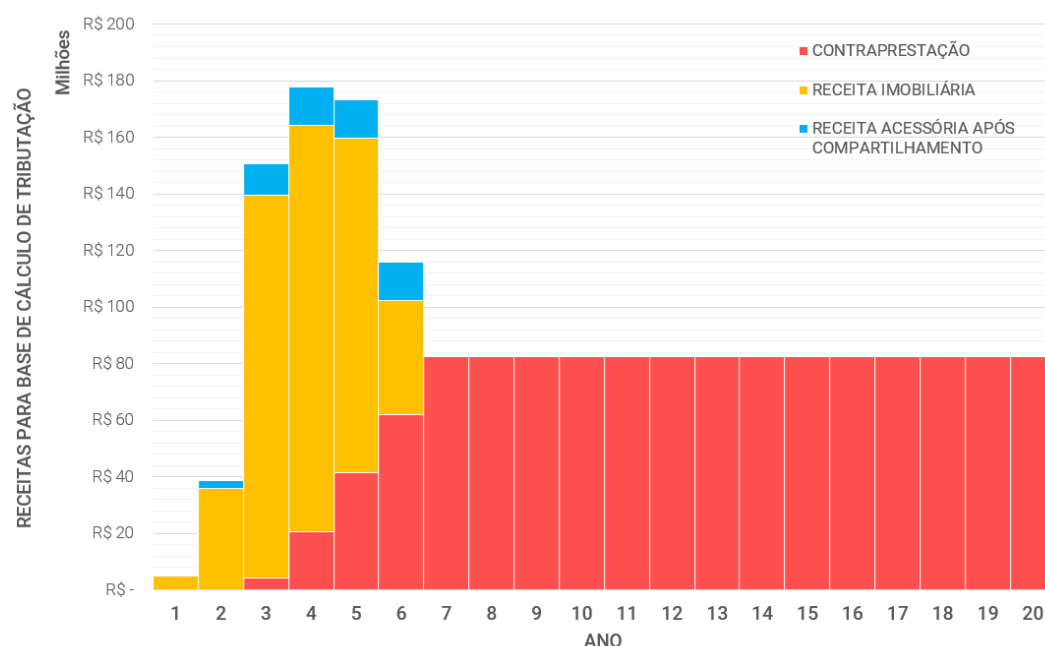


Figura 17 • Distribuição das fontes de receita da concessionária conforme previsão em sua proposta econômica.

Obras em andamento

As obras da PPP habitacional lote 1 foram iniciadas em setembro de 2015. O primeiro terreno foi cedido pela prefeitura e está localizado em uma ZEIS 3 na Rua São Caetano, no Bom Retiro, em área predominantemente comercial. Devem ser construídas 126 unidades com 47 ou 53 m² de área, somando uma área construída de 5,7 mil m². Junto a esse terreno, a prefeitura cedeu à parceria “a Usina de Asfalto, com 17.704 metros quadrados em Santa Cecília, e dois terrenos na República, com 1.118 e 1.391 metros quadrados de área. Para os condomínios na República estão previstos 112 apartamentos”³⁷. O terreno da Usina de Asfalto é o único contido pelo perímetro do lote 1 - indicando que a Casa Paulista abandonou o desenho das áreas de intervenção do edital – e ainda assim pode ser inviabilizado por problemas de contaminação do solo. Como condição da prefeitura para ceder essas terras, os empreendimentos deverão conter apenas unidades HIS.

³⁷ Prefeitura de São Paulo. Começam as obras no primeiro condomínio da PPP de habitação no Centro. 2015. Disponível em <<http://www.capital.sp.gov.br/portal/noticia/5974>>



Figura 18 • Obras no terreno da Rua São Caetano, 1110. Fonte: Folha de São Paulo. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/04/1764286-plano-de-alckmin-para-construcao-de-moradia-no-centro-de-sp-falha.shtml>>

Contudo, a prefeitura não foi a única a ceder terrenos. O único terreno disponibilizado pelo governo do estado de São Paulo até o momento tem uma trajetória muito específica e merece atenção. Em 22 de agosto de 2015, numa ocasião rara, a publicação da ata da 68ª reunião ordinária do CGPPP deixou transparecer os projetos de parceria em estudo pelo governo do estado naquele momento. Por motivos de inviabilidade jurídica ou econômica, 31 parcerias foram arquivadas, muitas das quais jamais haviam sido trazidas a público:

- 1) Prédios do Ministério Público (MP)
- 2) Gestão dos Fóruns
- 3) Dessalinização da água do mar por Osmose Reversa
- 4) Implantação do sistema de dessalinização de água associada ao sistema de transporte para a RMSP

- 5) Implantação de linha de metrô monotrilho interligando os bairros de Santo Amaro, Jardim Ângela e Capão Redondo
- 6) Expresso ABC / Linha 10
- 7) Expresso Bandeirantes
- 8) Expresso Jundiaí
- 9) Gestão, operação e manutenção de 11 unidades assistenciais de saúde
- 10) Bairro Inteligente
- 11) Construção de 10 mil unidades habitacionais na RMSP
- 12) Geração de energia elétrica por meio de aterros sanitários
- 13) Construção de Polo Produtor de Água de Reuso (PPP Saneamento Vale do Juqueri)
- 14) Construção, operação, manutenção e adequação da Linha 2 do Metrô
- 15) Construção, operação e manutenção do Parque Tecnológico do Jaguaré
- 16) Modernização da Linha 7-Rubi da CPTM
- 17) Sistema Produtor Tietê Barra Bonita
- 18) Implantação, operação e manutenção da Linha 19 (celeste) do Metrô
- 19) Implantação, operação e manutenção da Linha 20 (rosa) do Metrô
- 20) Pátio Legal
- 21) Duplicação, operação e manutenção da Rodovia SP-079
- 22) Projeto Identificação Veicular
- 23) MIP do Expresso ABC
- 24) Construção, operação e manutenção de 200 creches na RMSP
- 25) Monotrilho ligando Portuguesa/Tietê ao Aeroporto de Guarulhos
- 26) Calha do Tietê (outros projetos da pasta – 3º Plano Diretor de Macrodrenagem)
- 27) Logística de alimentos e material didático (Secretaria de Educação)
- 28) Corredor de ônibus (Ant. João/Alphaville/Santana do Parnaíba)
- 29) Construção, operação e manutenção de extensão do trecho Sul do Rodoanel e Rodovia de acesso à Baixada Santista partindo do Trecho Leste do Rodoanel (Ligação SP-021)
- 30) Gestão e operação das Unidades Poupatempo
- 31) Construção, operação e manutenção de Unidades Prisionais

Dentre elas, consta um projeto de “Construção de 10 mil unidades habitacionais na RMSP”, provavelmente a proposta do terreno chamado Fazenda Albor, que será apresentado adiante. Apesar de arquivar 10 mil unidades, a proposta da PPP Habitacional Casa Paulista (que supostamente produziria 50 mil unidades) foi listada entre as 11 PPPs mantidas no acervo:

- 1) Identificação Digital
- 2) Sistema Único de Arrecadação Centralizada
- 3) Habitação Casa Paulista
- 4) Trens Intercidades
- 5) Logística dos Medicamentos
- 6) Portal São Paulo
- 7) Malha Rodoviária
- 8) Complexo Cultural Luz
- 9) Linha 5-Lilás do Metrô
- 10) ETE Barueri
- 11) Modernização, adequação e manutenção de Unidades Escolares

Também foi mantida a PPP de construção do Complexo Cultural da Luz, que estava alinhado com o projeto de concessão urbanística municipal intitulado Nova Luz, cujo discurso era de revitalização da área da Luz e do Bom Retiro. O projeto de PPP era da Secretaria Estadual de Cultura e seria executado no terreno da antiga rodoviária da cidade, desapropriado justamente para construção do complexo cultural. Entretanto, o governo do estado recebeu críticas por não ter realizado licitação ou concurso para o projeto arquitetônico do edifício, tendo contratado diretamente o escritório de arquitetura suíço Herzog & De Meuron para realizar o desenho por R\$ 118 milhões em 2009. A forma de contratação foi condenada pelo Tribunal de Justiça de São Paulo e o projeto de parceria foi inviabilizado. Localizado numa área de concentração de equipamentos culturais (como a Sala São Paulo, a Estação Pinacoteca e o Museu da Língua Portuguesa) convivendo com uma intensa atividade de tráfico e consumo de drogas (na chamada “Cracolândia”), e ainda por decorrência de ocupação do descampado por um movimento de moradia³⁸, a urgência política do governo do estado por viabi-

³⁸ RIBEIRO, Bruno; ITALIANI, Rafael. Sem-teto invadem área de complexo cultural na Luz, no centro de SP. Jornal O Estado de São Paulo, 26/10/16. Disponível em < <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,sem-teto-invadem-area-de-complexo-cultural-na-luz-,1786484>>

lizar uma intervenção no terreno da rodoviária já demolida levou à transferência de propósitos entre projetos de parceria. Adotando agora um discurso de que a região da Luz estaria saturada de equipamentos culturais, o terreno foi realocado para a implantação de um empreendimento pela PPP Habitacional lote 1.

O projeto dos edifícios para o terreno foi contratado pela Canopus (por meio de sua SPE). A proposta vencedora foi do escritório paulista Biselli + Katchborian Arquitetos Associados, e trazia em seu programa a construção de 1,2 mil unidades habitacionais, de uma escola de dança (permanência do projeto de PPP original para o terreno) e de térreos com usos mistos. Em virtude do tombamento de vários edifícios na região, o projeto precisou ser aprovado pelos órgãos de patrimônio. O projeto usa 43,7% do potencial construtivo da área porque, na visão de Mário Biselli – arquiteto responsável –, a densidade construtiva e habitacional mais baixa qualifica positivamente a intervenção.

Por se tratar de uma ZEIS 5, apenas 40% da área construída deve ser destinada a HIS, e assim é possível produzir no terreno HMPs e uma ampla área comercial e de serviço. Das unidades previstas, 10% devem ser HMP, apesar de a aquisição dos terrenos para produção desse tipo de unidade serem responsabilidade exclusiva da concessionária. Segundo Ademir Marin, funcionário da Casa Paulista, essas unidades HMP serão compensadas por um número igual de unidades HIS a serem produzidas em terrenos adquiridos pela Canopus. O intuito de misturar HIS e HMP era de aumentar o “mix de rendas” do empreendimento. O projeto do empreendimento foi entregue à Secretaria Municipal de Licenciamento em junho de 2016 e aguarda aprovação para início das obras. Devido à sua localização, próximo a muitos edifícios históricos tombados, a intervenção deverá ter aval dos órgãos de patrimônio.



Figura 19 • Maquete eletrônica do projeto do escritório de arquitetura Biselli + Katchborian para a PPP Habitacional lote 1. Fonte: Arcoweb. Disponível em <<https://arcoweb.com.br/noticias/arquitetura/habitacao-e-cultura-na-luz-tera-projeto-de-biselli-katchborian>>

Outros esforços para continuar a PPP Habitacional

Na concepção do antigo secretário de habitação, Silvio Torres, “as PPPs na área habitacional devem [ou deveriam] viabilizar 50 mil novas unidades no Estado de uma só tacada”. Mas de 2011 a 2016, apesar do esforço político do governo do estado de São Paulo, apenas 3.683 unidades foram contratadas por esse instrumento. A esperança no projeto, todavia, não foi abalada:

Quando o edital do projeto da PPP do Lote 1 foi lançado em setembro de 2014, as construtoras tiveram algumas dificuldades para entender como teriam lucro. Agora, com esse empreendimento já em construção pela empresa Canopus, de Belo Horizonte, estão percebendo que são projetos interessantes também do ponto de vista financeiro. ‘Hoje, o setor vê com bons olhos. Como são comprometimentos de longo prazo, no início, a gente não sabia como poderia viabilizar as construções’, conta Ronaldo Cury, vice-presidente de Habitação Popular do Sinduscon. ‘Mas, depois do lançamento das primeiras PPPs, a do Lote 1 e da Fazen-

da Albor, o modelo se tornou muito mais claro. As construtoras perceberam que a conta fecha’.³⁹

Para dar continuidade ao projeto original da PPP, as seguintes propostas sucedem a PPP Habitacional lote 1: a PPP habitacional Fazenda Albor, a PPP habitacional Tiquatira, o Lote 2 da PPP habitacional na região central e a PPP habitacional na Região Metropolitana de Campinas; todos ainda em estudos.

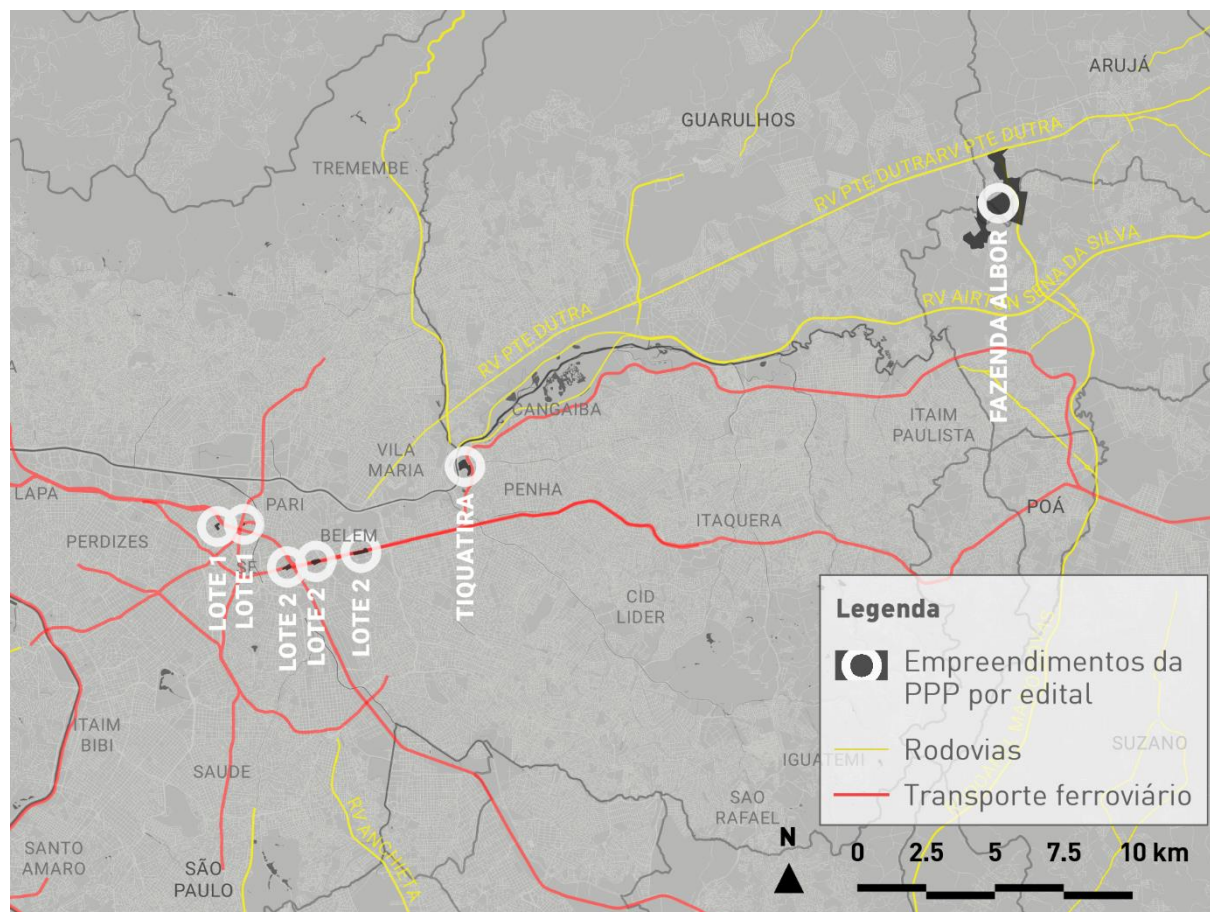


Figura 20 • Localização dos projetos de PPP Habitacional do Governo do Estado de São Paulo.

A PPP habitacional Fazenda Albor

Em 19 de maio de 2016, no 12º aniversário da lei estadual das PPPs, foi realizada a audiência pública para produção de 10 mil unidades habitacionais em um terreno da CDHU localizado no trecho leste do Rodoanel Mário Covas, no limite entre os municípios de Guarulhos, Itaquaquecetuba e Arujá. Esse terreno

³⁹ Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. PPP do Lote 2. Jornal O Estado de São Paulo, 27/07/16. Publicação patrocinada. Disponível em < <http://patrocinados.estadao.com.br/cdhu/2016/07/27/ppp-do-lote-2/> >

foge da lógica de produção em áreas providas de infraestrutura e se aproxima do *modus operandi* convencional da produção de habitação para baixa renda em áreas periféricas. O projeto propõe a construção de edifícios de uso misto para criar oportunidades de emprego na área de 2,7 milhões de m² e mitigar os impactos da falta de infraestrutura na mobilidade dos milhares de famílias atendidas.

Nessa parceria, as terras para produção habitacional são todas públicas. O terreno chamado Fazenda Albor foi alvo de reintegração de posse em agosto de 2015, quando já existiam planos para implantação da PPP. Segundo o líder da ocupação removida, haviam cerca de 6 mil famílias morando no local, abandonado desde 1994. A justificativa da CDHU para a reintegração era de que “grande parte da gleba é constituída de área de proteção ambiental que vem sendo destruída pelos invasores com desmatamento e queima de árvores nativas” e que o restante seria destinado a produção de habitação para famílias já cadastradas⁴⁰. No caso dessa parceria, é explícita a forma como a necessidade de garantir a disponibilidade de terras para a parceria implica diretamente em agravar a situação de vulnerabilidade de outras famílias. O respeito ao direito de moradia é devido apenas aos cadastrados.

⁴⁰ PEIXOTO, Maiara B. G. Justiça faz reintegração de posse em área da CDHU. Portal G1. Disponível em < <http://g1.globo.com/sp/mogi-das-cruzes-suzano/noticia/2015/08/policia-militar-faz-reintegracao-de-posse-em-area-da-cdhu.html>>

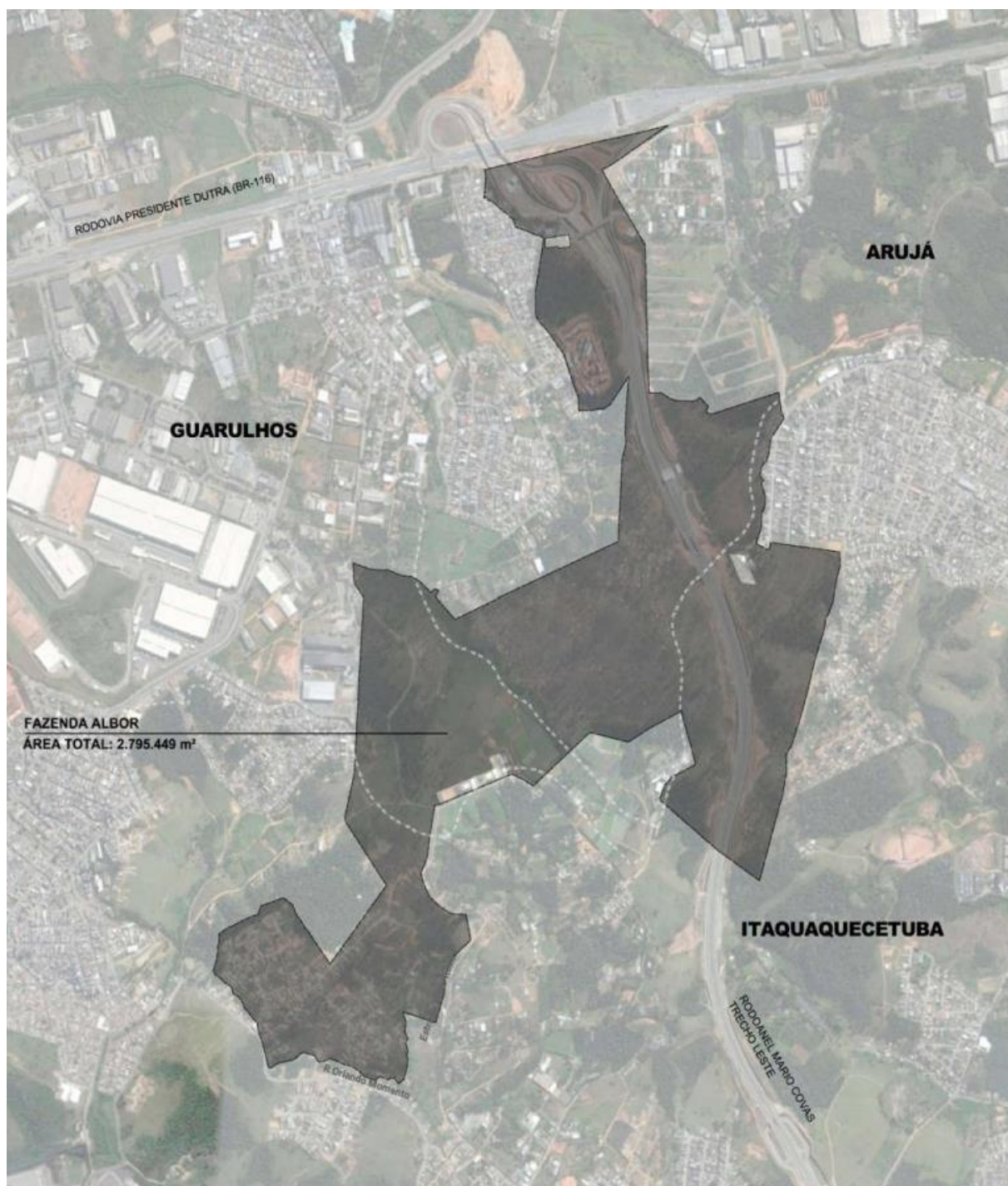


Figura 20 • Esquema do terreno alvo da implantação da PPP Habitacional Fazenda Albor. Fonte: SECRETARIA DE HABITAÇÃO. Apresentação de Audiência Pública. São Paulo: S/A, 19 mai. 2016. Disponível em: http://www.habitacao.sp.gov.br/casapaulista/downloads/ppp/rodrigo_garcia_ppp_fazenda_albor_19_05_2016.pdf.

A PPP habitacional na área central, lote 2

Esse projeto de parceria é o que conta com mais entusiasmo por parte do governo estadual, a medir pela ampla divulgação do projeto na imprensa. Com o mesmo princípio de produzir as PPPs em áreas públicas – sem entraves com desapropriação –, as faixas de propriedade da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM) e da Companhia do Metropolitano de São Paulo (Metrô), onde circulam os trens da Linha 3 – Vermelha, 11 – Coral e 12 – Safira passaram a ser enxergadas como uma grande reserva ociosa de terras do Estado em área central. O Governo do Estado incidiu na revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo do município de São Paulo com objetivo de regulamentar parâmetros de ocupação do solo nesses terrenos, o que foi traduzido no instrumento da cessão do espaço aéreo e subterrâneo de áreas públicas (art. 90 da nova Lei de Zoneamento). A proposta do poder público é construir 7 mil unidades habitacionais sobre o trecho leste da malha metro-ferroviária, entre as estações Brás e Belém, dispondo agora de um coeficiente de aproveitamento 4 – por ser uma área de influência dos eixos de transporte conforme o Plano Diretor Estratégico (Lei nº 16.050/14). Além da virtude urbanística de romper uma barreira urbana existente há mais de um século, o fato de se delimitar terrenos muito específicos para os empreendimentos da PPP (diferente da generalidade do lote 1) permite ao parceiro privado calcular com mais exatidão os retornos financeiros da venda das unidades.

Segundo o secretário executivo das PPPs da Casa Paulista, João Octaviano, o desenho da proposta é baseado largamente em exemplos internacionais e especialmente na *Zone d'Aménagement Concerté* (ZAC) Rive Gauche, em Paris. Como constitui um “desafio à engenharia nacional” construir sobre linhas de transporte em operação, criando uma transposição “de valor inestimável” à barreira física da ferrovia, a intervenção também implica em grandes obras de engenharia, acarretando um possível aumento nas parcelas de contraprestação. Apesar de ter sido apresentada num regime convencional de financiamento, com a posse das unidades sendo transferidas às famílias, o secretário diz que o modelo está sendo revisto para ser implantado por regime de aluguel com subsídio. Uma vez que o regime jurídico que permite a venda e posse das unidades construídas sobre terreno público não é a propriedade – mas o direito de uso perpétuo – a secretaria argumenta sobre um possível risco de desinteresse do mercado na compra dos apartamentos. Assim, o aluguel social solucionaria o problema da posse, que seria da concessionária no caso das unidades HIS, enquanto as HMPs poderiam ser comercializadas normalmente⁴¹.

⁴¹ Informação verbal de entrevista com Ademar Marin, da equipe da Agência Casa Paulista. São Paulo: S/A, 2016.

Os terrenos devem receber unidades comerciais a serem distribuídas preferencialmente a futuros moradores do condomínio. O edital dessa parceria deve sair no segundo semestre de 2016.

A PPP habitacional Tiquatira

Essa parceria segue os mesmos conceitos do lote 2: terrenos 100% públicos e bem definidos, sobre área de domínio da CPTM e do Metrô. A área de intervenção está localizada entre a Marginal Tietê e a Linha 12 – Safira da CPTM, com previsão de instalação da estação Tiquatira da Linha 2 – Verde do Metrô (com decreto de desapropriação já emitido). O terreno, hoje ocupado por uma favela com 800 domicílios, deve receber 2.032 unidades habitacionais, além de um parque, um shopping center, um hospital, uma faculdade e um edifício garagem⁴².



Figura 21 • Esquema de distribuição do programa na PPP Habitacional Tiquatira⁴³.

⁴² OCTAVIANO, João. Apresentação no II Seminário Instrumentos Urbanos Inovadores. São Paulo: S/D, 2016.

⁴³ Idid.



Figura 22 • Maquete eletrônica da intervenção prevista, elaborada pelo escritório Levisky Arquitetos⁴⁴.

A PPP na Região Metropolitana de Campinas

Ainda não vieram a público os detalhes dessa parceria. Segundo o secretário executivo João Octaviano, essa parceria é de interesse da prefeitura de Campinas para urbanizar uma área de mais de 6,7 milhões de m² com empecilhos de diversas naturezas à ocupação⁴⁵.

⁴⁴ Idid.

⁴⁵ Ibid.

Tabela 9 • Atendimentos previstos por faixa de renda nos projetos de PPP habitacional em estudo

FAIXA DE RENDA	RENDA MÍNIMA	RENDA MÁXIMA	COMPROMETIMENTO RENDA (%)	NÚMERO UNIDADES	PREÇO DA UNIDADE
CENTRO LOTE 2					
RF1	R\$ 905,00	R\$ 1.810,00	15%	1.225	R\$ 23.178,83
RF2	R\$ 1.810,00	R\$ 2.715,00	20%	1.225	R\$ 51.508,51
RF3	R\$ 2.715,00	R\$ 3.620,00	25%	1.225	R\$ 90.139,89
RF4	R\$ 3.620,00	R\$ 4.525,00	30%	1.225	R\$ 139.072,97
RF5	R\$ 4.525,00	R\$ 6.335,00		1.050	
RF6	R\$ 6.335,00	R\$ 9.050,00		1.050	
FAZENDA ALBOR					
RF1	R\$ 905,00	R\$ 1.810,00	25%	1.750	R\$ 26.047,37
RF2	R\$ 1.810,00	R\$ 2.715,00	26%	1.750	R\$ 57.883,04
RF3	R\$ 2.715,00	R\$ 3.620,00	27%	1.750	R\$ 101.295,32
RF4	R\$ 3.620,00	R\$ 4.525,00	38%	1.750	R\$ 156.284,21
RF5	R\$ 4.525,00	R\$ 6.335,00	30%	1.500	R\$ 208.378,94
RF6	R\$ 6.335,00	R\$ 9.050,00	30%	1.500	R\$ 295.203,50
TIQUATIRA					
RF1	R\$ 905,00	R\$ 1.810,00		356	R\$ 23.179,00
RF2	R\$ 1.810,00	R\$ 2.715,00		356	R\$ 51.509,00
RF3	R\$ 2.715,00	R\$ 3.620,00		356	R\$ 90.140,00
RF4	R\$ 3.620,00	R\$ 4.525,00		356	R\$ 139.073,00
RF5	R\$ 4.525,00	R\$ 6.335,00		304	R\$ 185.431,00
RF6	R\$ 6.335,00	R\$ 9.050,00		304	R\$ 262.693,00
TOTAL					
RF1 a RF4				✓ 13.324	
RF5 e RF6				✓ 5.708	

Ao todo, as parcerias em estudos e o lote 1 somam 22.715 unidades das 50 mil aprovadas pelo CGPPP. Apesar das boas propostas urbanísticas, os projetos não são construídos com a devida atenção aos processos participativos necessários à formulação de uma política urbana. Talvez porque as PPPs não sejam de fato vistas como políticas urbanas, e a indefinição das futuras faixas de renda e das futuras áreas de intervenção é sintomática. A forma como o governo do estado lida com os seus recursos públicos disponíveis e a falta de atenção a situações de vulnerabilidade que as parcerias podem agravar dependendo da forma como são implantadas levam a crer que, na visão da gestão estadual paulista, as PPPs não são um instrumento da política pública, mas constituem um fim em si: o de diminuir, retoricamente, a participação do Estado em suas próprias políticas setoriais, substituindo-o pelo rentismo empreendedor da iniciativa privada.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo da PPP habitacional associado às outras atividades realizadas nessa pesquisa permitiram observar um avanço das práticas de reorganização das instituições públicas e flexibilização os instrumentos de governança e planejamento urbano na direção de criar um ambiente regulatório e institucional propício ao livre mercado – em coro ao avanço das práticas neoliberais. Isso pode ser constatado ao longo do tempo, a partir da regulamentação do SFI e do Estatuto da Cidade, passando pela regulamentação das PPPs, das MIPs, do PMCMV e da Agência Casa Paulista, até chegar aos instrumentos em propositura: as Operações Urbanas previstas no Plano Diretor Estratégico de São Paulo (especialmente a Operação Urbana Bairros do Tamanduateí e Arco Tietê), os Projetos de Intervenção Urbana e a flexibilização trazida pelas medidas provisórias 700 e 727.

Se, como diz Harvey, a urbanização é o processo de absorção dos excedentes da produção capitalista; a governança dos processos de urbanização está intimamente ligada com as suas formas contemporâneas de reprodução e acumulação do capital. O uso de fundos de investimento, a criação de novos instrumentos de incursão do privado nas práticas de planejamento e o próprio direcionamento do planejamento aos grandes investidores constituem, portanto, uma prática de um Estado cada vez mais submetido à lógica da concorrência e cada vez menos ligado a projetos políticos locais ou ao próprio conceito de esquerda e direita do espectro político.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Estão apresentadas aqui as referências teóricas deste projeto de pesquisa. Referências secundárias são apresentadas em notas de rodapé ao longo da seção E.

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Seminário Parceria Público-Privada (PPP) na Prestação de Serviços de Infraestrutura MRE-BID-BNDES. 2013. Disponível em <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Paginas/s_ppp.html>

BONDUKI, Nabil Georges. *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

CALDAS, Nisimar Martínez Pérez. *Os novos instrumentos da política urbana: alcance e limitações das ZEIS*. Tese de doutorado. São Paulo: FAUUSP, 2009.

CASTRO, Luiz Guilherme Rivera de. *Operações urbanas em São Paulo - interesse público ou construção especulativa do lugar?* Tese de doutorado. São Paulo: FAUUSP, 2006.

CHIAVEGATTI, Gabriel Espíndola. *Parcerias público-privadas: O problema da adequação do Private Initiative no Brasil. Trabalho Final de Graduação*. Brasília: Universidade de Brasília - Faculdade de Direito, 2011.

CYMBALISTA, Renato; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos. *Terra Urbana para habitação social: alternativas à desapropriação na experiência brasileira*. Em: Revisitando o instituto da desapropriação. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

DE MATTOS, Carlos A. *Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana*. Nueva Sociedad, n. 212, 2007.

FARQUHARSON, Edward; MÄSTLE, Clemencia Torres de; YESCOMBE, E. R.; ENCINAS, Javier. *How to engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets*. Washington: Banco Mundial, 2011.

FERREIRA, João Sette Whitaker; FIX, Mariana. *A urbanização e o falso milagre do CEPAC*. Folha de S. Paulo, Tendências e Debates. São Paulo, 17 de abril de 2001.

FIX, Mariana. *Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma "nova cidade" em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada*. Boitempo Editorial São Paulo, 2007.

FIX, Mariana. A "fórmula mágica" da parceria público-privada: Operações Urbanas em São Paulo, *Cadernos de Urbanismo*, n. 3. Prefeitura do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2000.

FERREIRA, João Sette Whitaker. São Paulo: o mito da cidade global. Tese de doutorado. São Paulo, 2003.

FRANÇA, Maria Adelaide de Campos. *Parcerias Público-Privadas: Repartição objetiva de riscos*. Tese de doutorado. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2011.

GATTI, Simone. *PPP da Habitação: Muitas perguntas ainda sem resposta*. Disponível em <<https://observasp.wordpress.com/2014/09/16/ppp-da-habitacao-muitas-perguntas-ainda-sem-respostas/>>

HARVEY, David. *The urban experience*. Editora da Universidade John Hopkins, Michigan, EUA, 1989.

_____. *Do fordismo à acumulação flexível*. Em: *Condição pós-moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 1994.

_____. *Cidade Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Editora Livraria Ltda., 2014.

_____. *Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio*. Espaço & Debates, v. 16, n. 39, p. 48-64, 1996 [1987].

HECK, Eneida Regina Belluzzo Godoy. *A EMURB como instrumento de planejamento urbano em São Paulo 1971-2001*. Tese de mestrado. São Paulo: FAUUSP, 2005.

INSTITUTO URBEM. *Estudos Técnicos e Modelagem de Projetos de Parceria Público-Privada (PPP) de Habitação de Interesse Social (Setor B) para a Secretaria de Estado de Habitação e sua Agência Paulista de Habitação Social - Casa Paulista*. São Paulo, 2012.

INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION; BANCO IBEROAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO; BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Estruturação de projetos de PPP e concessão no Brasil*:

Diagnóstico do modelo brasileiro e propostas de aperfeiçoamento. 2015. Disponível em
 <<http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/81443e004b76437cac08fd08bc54e20b/Estrutura-cao+de+Projetos+de+PPP+e+Concessao+no+Brasil.pdf?MOD=AJPERES&ContentCache=NONE>>

LENCIONI, Sandra. *Concentração e centralização das atividades urbanas: uma perspectiva multiescalar*. Reflexões a partir do caso de São Paulo. *Revista de Geografia Norte Grande* n. 39, 2008.

MALERONKA, Camila. *Projeto e gestão na metrópole contemporânea. Um estudo sobre as potencialidades do instrumento “Operação Urbana Consorciada” à luz da experiência paulistana*. Tese de doutorado. São Paulo: FAUUSP, 2010.

MARICATO, Ermínia. *As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias*. Em: *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARICATO, Ermínia. *Globalização e política urbana na periferia do capitalismo*. Em: *Revista VeraCidade*, Ano IX, n. 4, março de 2009.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Concessões*. São Paulo: Editora Fórum, 2015.

MURIANA, Fabrício; DURAN, Sabrina. *PPP de Habitação: parceria entre governo estadual de SP e capital imobiliário ameaça até classe média*. *Arquitetura da Gentrificação*, 2013. Disponível em
 <<http://gentrificacao.reporterbrasil.org.br/ppp-de-habitacao-parceria-entre-governo-estadual-de-sp-e-capital-imobiliario-ameaca-ate-classe-media/>>

NOBRE, Eduardo Alberto Cuscé. *O ideário urbanístico e a legislação na cidade de São Paulo: do Código de Posturas ao Estatuto da Cidade*. Em: [ix] SHCU - IX Seminário de História da Cidade e do Urbanismo. São Paulo, 2006.

OLIVEIRA, Beatriz Lancia Noronha de. *A arbitragem nos contratos de parceria público-privada*. Dissertação de mestrado. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2012.

OLIVEIRA, Luis Fernando Lima. *As garantias das parcerias público-privadas à luz da teoria econômica dos contratos*. Em: *Revista da Associação Mineira de Direito e Economia*, n. 4, 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU HABITAT. *Public-Private Partnerships in urban and housing development*. Nairobi: 2011. Disponível em < <http://unhabitat.org/books/public-private-partnership-in-housing-and-urban-development/> >

ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Estúdio Nobel, Fapesp, 1997.

ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula Freire. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em cidades brasileiras – trajetória recente de implementação de um instrumento de política fundiária. Foro Latinoamericano de Instrumentos Notables de Intervención Urbana organizado por Instituto Lincoln de Políticas de Suelo y el Banco del Estado de Ecuador, apoyo Ministerio de las Ciudades de Brasil y desarrollado durante los días 6 al 10 de mayo de 2013 en la ciudad de Quito, Ecuador.

ROYER, Luciana. *Política Habitacional no Estado de São Paulo: estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU)*. São Paulo: FAUUSP, 2002.

ROYER, Luciana de Oliveira. *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*. Tese de Doutorado. São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2009.

SALES, Pedro Manuel Rivaben. *Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Partes 1 a 5*. Arquitectos, Texto Especial n. 295. São Paulo: Portal Vitruvius, 2005.

SANDRONI, Paulo. O Cepac (Certificado de Potencial Adicional de Construção) como instrumento de captação de mais valias urbanas e financiamento de grandes projetos urbanos. 2008.

SANTORO, Paula Freire. O lugar da participação democrática na construção de planos diretores: a experiência de São Paulo para iniciar um diálogo com Curitiba. Em: O mito do planejamento urbano democrático: reflexões a partir de Curitiba. Curitiba: Terra de Direitos, 2015.

SANTORO, Paula Freire. O redesenho dos instrumentos urbanísticos e a equação (im)possível da garantia de rentabilidade da terra e do direito à cidade nos grandes projetos urbanos. Em: XVI Encontro da ANPUR. Belo Horizonte, 2015.

SANTORO, Paula F. O papel do Estado na PPP de habitação de São Paulo. Blog observaSP, 2014. Disponível em <<<https://observasp.wordpress.com/2014/11/06/o-papel-do-estado-na-ppp-da-habitacao-de-sao-paulo/>>>, acesso 07/07/2016.

SCHIFFER, Sueli T. Ramos. *São Paulo: globalização da economia e impactos urbanos*. Em: VII Encontro da ANPUR. Recife, 1999.

SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. Plano Nacional de Habitação. 2009. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Publicacao_PlanHab_Capa.pdf>, acesso 07/07/2016.

SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. Plano municipal de habitação da cidade de São Paulo. 2011. Disponível em <http://www.habisp.inf.br/theke/documentos/pmh/pmh_versao_outubro_2011.pdf/PMH_outubro_2011.pdf>, acesso 07/07/2016..

SECRETARIA DA HABITAÇÃO DO GOVERNO ESTADUAL DE SÃO PAULO. Edital da “PPP Habitacional da Região Central da cidade de SP” – Concorrência Pública Internacional 001/2014. 2014. Disponível em <http://www.habitacao.sp.gov.br/casapaulista/downloads/ppp/edital_habitacao.pdf>, acesso 07/07/2016.

SECRETARIA DE GOVERNO DO GOVERNO ESTADUAL DE SÃO PAULO. 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>

SILVA, H. M. B.; POZZI, C. *A legislação, o mercado e o acesso à habitação em São Paulo*. Documento preparatório ao workshop “Habitação: como ampliar o mercado?”. São Paulo: Lincoln Institute/IPT/LABHAB/FAU, 1997.

SIMÃO, José Fernando; ARAÚJO, Fernando. *Colóquio de Direito Luso Brasileiro*. Em: Cadernos de Pós-Graduação em Direito: estudos e documentos de trabalho/ Comissão de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da USP, São Paulo, n. 1, 2011.

SOUZA, Felipe Francisco de. *Um olhar crítico sobre a concessão urbanística em São Paulo: Formulação pelo Executivo, Audiências Públicas e Regulamentação pelo Legislativo*. Tese de mestrado. São Paulo, 2010.

TORRES, Sílvio. *Novos Rumos da Política Habitacional Paulista*, Revista Conjuntura da Construção, p. 15 – 16. 2011.

UNIÃO DOS MOVIMENTOS DE MORADIA. Questões para a PPP da “Casa Paulista” para o centro de São Paulo, 2014. Carta aberta. Disponível em < http://www.sp.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=653:questoes-para-a-ppp-da-casa-paulista-para-o-centro-de-sao-paulo&catid=41&Itemid=94>, acesso 07/07/2016.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.

BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005.

BRASIL. Decreto nº 8.428, de 2 de abril de 2015.

SÃO PAULO. Lei nº 11.688, de 19 de maio de 2004.

SÃO PAULO. Decreto nº 61.371, de 21 de julho de 2015.

SÃO PAULO. Lei nº 12.801, de 15 de janeiro de 2008.

SÃO PAULO. Decreto nº 57.369, de 27 de setembro de 2011.

SÃO PAULO. Decreto nº 57.370, de 27 de setembro de 2011.