

PPP Habitacional

AUP 5895 – REGULAÇÃO URBANÍSTICA, CONFIGURAÇÃO SOCIOPOLÍTICA EM
CIDADES BRASILEIRAS E LATINO-AMERICANAS

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP

São Paulo, 24 novembro 2020

Paula Freire Santoro

Professora Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo

Parceria Público Privadas no Brasil

Anos 1990 FHC

Preocupava-se com o fato de não ter um portfólio de projetos de infraestrutura que pudesse competir atraindo capital internacional e as PPPs seriam uma saída para este enfrentamento,

...não mais como um “mero mecanismo de financiamento”, mas como “mecanismo de reforma do Estado”

(Athayde, 2017 apud Morado et al., 2018, p. 21). .

Limites da Lei de Concessões

BID contrata então um escritório de advocacia para elaborar um projeto de lei de parcerias público-privadas cuja ‘genialidade consistiria em fazer uma concessão administrativa cujo único usuário da concessão é o governo’ (Athayde, 2017 apud Morado et al., 2018, p. 21).

Sundfeld (2002), responsável pelo PL, apresentou inicialmente o que considerava como os **limites da Lei de Concessões**:

- não atenderia aos casos onde os governos queriam fazer obras e conceder serviços públicos cuja exploração econômica era inviável.
- a dificuldade de se estruturar contratualmente parcerias entre particulares e empresas estatais de serviços públicos para implantação de infraestrutura.

Parceria Público Privadas no Brasil

Conceito polissêmico

‘não existindo uma posição consensual e estabilizada sobre o que na verdade consiste uma parceria’ (Azevedo, 2009, p. 364 apud Cavalcanti, 2013, p. 250).

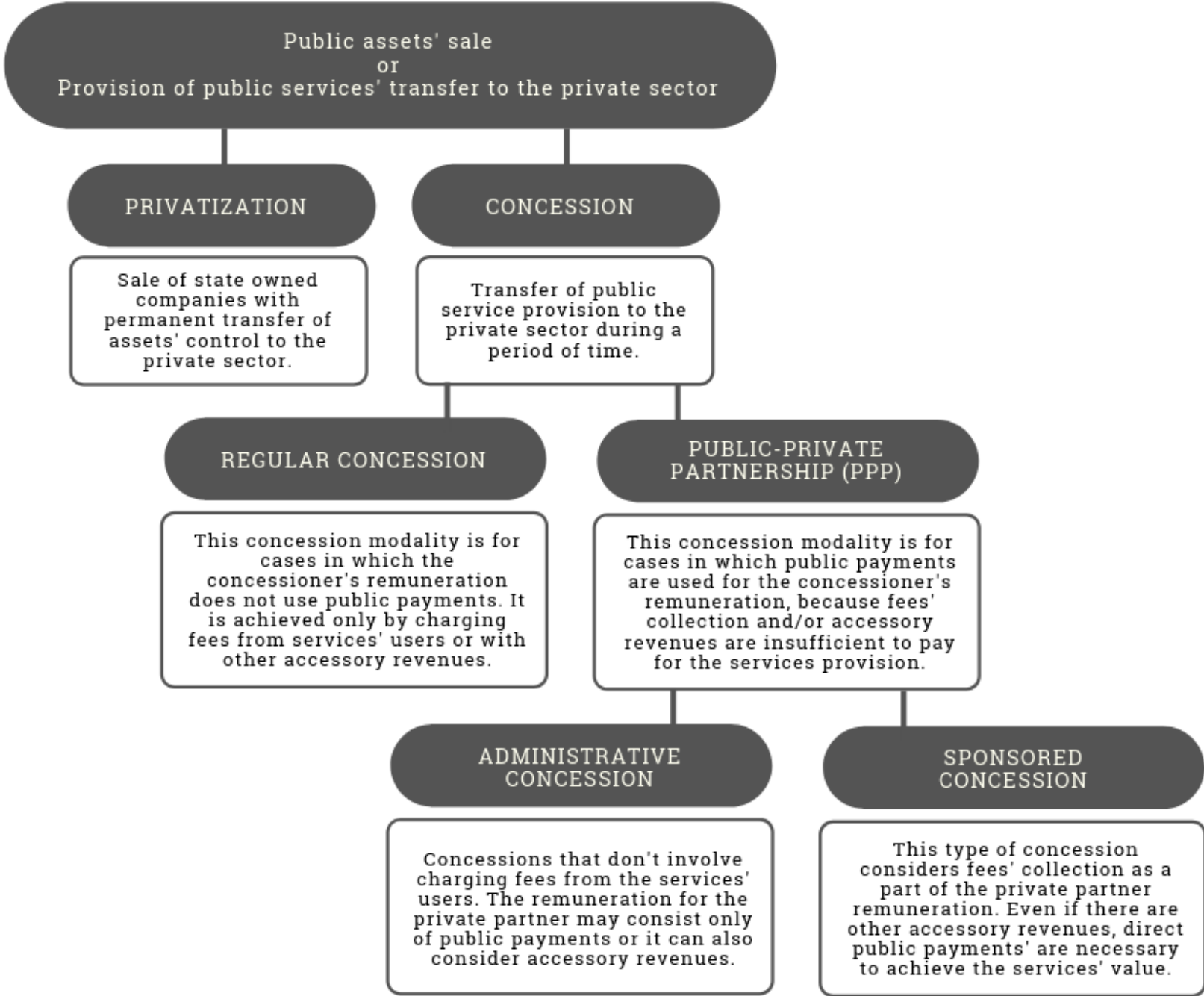
De forma geral, ”haverá uma PPP sempre que estejamos em face e um contrato de colaboração entre atores públicos e privados para a produção de bens ou prestação de serviços, com uma distribuição de receitas e despesas pré-definida, que define a partilha do risco” (Souza Santos, 2007, p. 308 apud Cavalcanti, 2013, p. 250).

Modelo inglês?

Diferente das PPPs inglesas, entendidas como qualquer colaboração estabelecida entre organizações públicas e empresas privadas, a regulação de PPP no Brasil não permite, por exemplo, que o objeto de concessão seja unicamente a construção de obras públicas.

DBFO

Está mais baseada no que se denomina internacionalmente como DBFO (design-build-finance-operate) em contraposição às contratações anteriores mais baseadas no modelo design-build and design-bid-build, onde por exemplo infraestruturas são financiadas, operadas pelo setor público e desenhadas e contruídas pelo setor privado.



Narrativas no debate sobre Parceria Público Privadas no Brasil

- ✓ PPPs como uma forma de política de privatização / desnacionalização
- ✓ PPPs como alternativa em tempos de austeridade
- ✓ PPPs como forma de contrato para proteger os parceiros
- ✓ PPPs como alternativas para entregar serviços múltiplos (DBFO)
- ✓ PPPs como gestão mais eficiente que a pública
- ✓ PPPs como forma de dividir riscos entre setor privado e público
- ✓ PPPs como forma do privado fazer propostas (encaixe)
- ✓ PPPs como chave para atingir os objetivos do milênio / agenda UN Habitat

PPP Habitacional em São Paulo

1 Mas este modelo enfrenta o quadro de necessidades habitacionais de São Paulo? Não!

1 Os números do “deficit” são altos, por isso são usados como justificativa para políticas de larga escala;

2 O conceito de moradia a preços acessíveis não atende ao quadro diverso e complexo das necessidades habitacionais e, ao mesmo tempo, privilegia a rentabilidade do mercado imobiliário ao optar pelo modelo único de construção de novas unidades



2 Especialmente considerando as diversas vulnerabilidades a que as famílias / pessoas estão submetidas

1 Falta de leitura do território onde estas operações estão “aterrizando”

2 Complexidade do quadro de vulnerabilidades que se somam, sobrepõe...

Famílias estão mudando...

LGBTQI

Gênero

Necessidade de combinar políticas. Algumas tentam historicamente enfrentar a feminilização da pobreza, criando programas específicos nos anos 1990. Neste momento já aparecem duas coisas: a associação das políticas de nutrição à mulher; a Casa da Mulher, ainda hoje um programa urbano público que é tido como central.

Diversos trabalham o papel da mulher na luta por educação, especialmente por creches; pela moradia, centrada na ideia de que a mulher dá valor de uso para a habitação; são menos proprietárias, herdadas propriedades mais do que compra, vende menos que homens, deve ser prioridade na titulação em políticas de urbanização e regularização fundiária.

Raça – enfrentar o racismo estrutural

Interseccionalidades

Crenshaw, 1989

Crenshaw explica a necessidade de se estudar gênero e raça de duas maneiras:

cruzamento dessas variáveis

análise em separadamente

“mulheres negras experimentam às vezes a discriminação de modo similar ao experimentado pelas mulheres brancas; às vezes, elas “partilham experiências similares às dos homens negros”; às vezes, “a experiência da dupla discriminação é vivida com base no gênero (sex) e na raça”

3 Não serão atendidas porque a lógica do mercado imobiliário impõe um modelo

Dar soluções habitacionais para famílias de baixa renda em áreas infraestruturadas, bem servidas de equipamentos e serviços públicos, com oferta de empregos, promovendo diversidade, equidade, com mistura social e de raça...

... É cada vez mais difícil em um contexto capitalista neoliberal que transfere para o mercado imobiliário, cuja lógica está baseada na maior rentabilidade imobiliária-financeira possível, a tarefa de prover com terra e habitação para famílias de baixa renda.

O que dizem os teóricos?

... Dizem que há uma tendência crescente em se usar as dinâmicas de mercado para, a partir delas, construir e ofertar serviços habitacionais.

São as políticas habitacionais inclusivas... que muitas vezes são exclusivas!

Ideias que são parte de um modelo

- 1 Que utiliza conceitos como “déficit” e “moradia a preços acessíveis”
- 2 Usa terras públicas para
 - Alavancar transformações urbanas pelo mercado;
 - Dar como garantia para PPPs em geral,
 - Inclusive para a PPP Habitacional

3 Ameaça e remove mais que reloca

Remoção como uma dimensão da política habitacional

4.1 A demanda é definida a partir do quanto a família pode pagar

Como a demanda é definida?

* A media familiar não é um bom índice

* Em São Paulo, o empreendedor define a demanda

* Usam terra pública para “mix de renda”

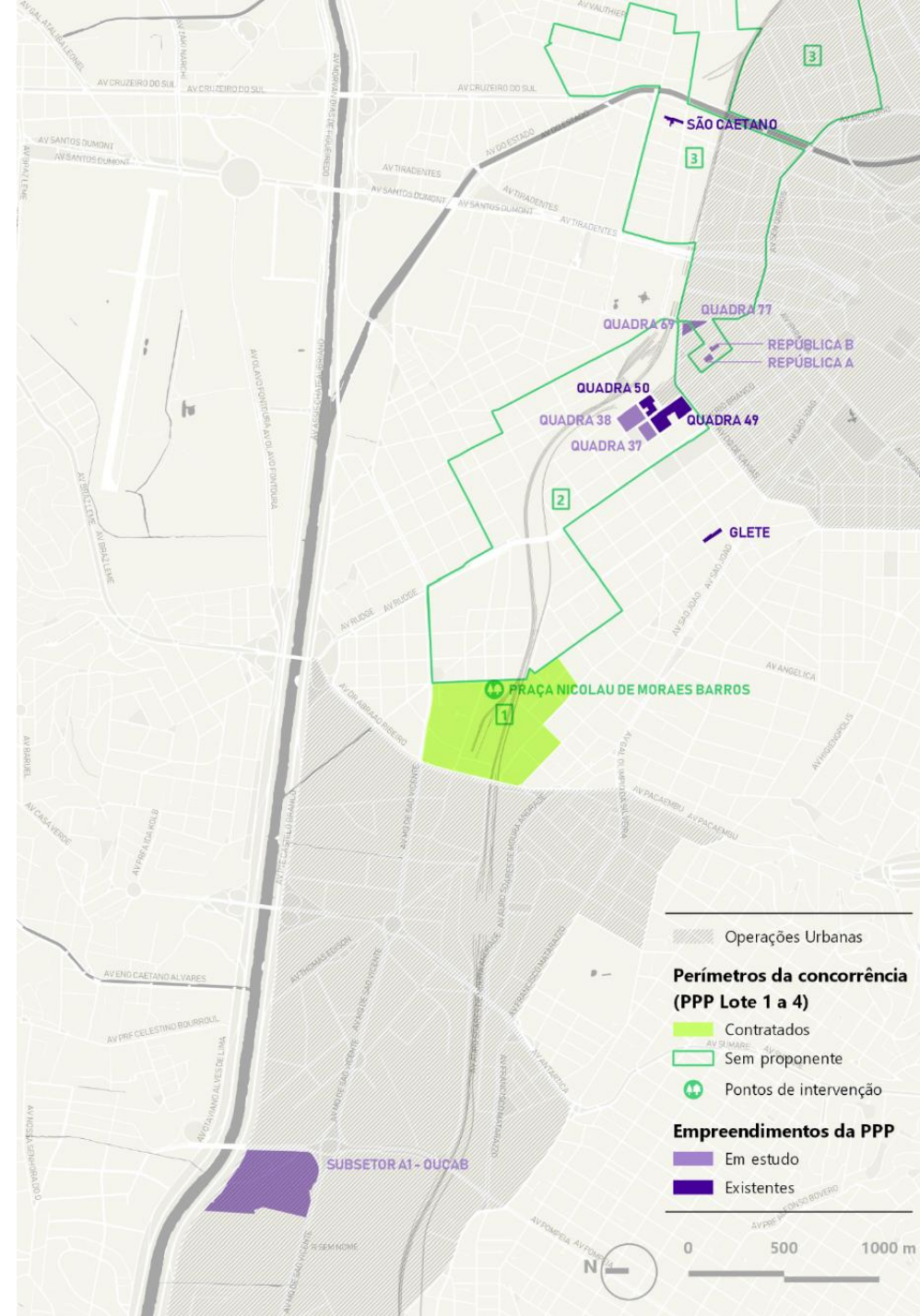
Obscurece o fato que estão sendo usada para negócios rentáveis, e que o preço da terra está subindo

Demolição e as moradias não são repostas para as mesmas famílias...

Terra arrasada

Produção de 3,683 units:
2,260 HIS (HIS)
1,423 (HMP)

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



4.2 Mobiliza recursos públicos – pessoal, tempo, instrumentos regulatórios, recursos financeiros, terra e direitos de construir – em torno de uma **única estratégia: produzir novas unidades habitacionais, com propriedade privada, para compra e venda**

Brasil
2008-2018
PMCMV

1 a 2 milhões de casas

Reduziu menos que 10% do déficit habitacional(2007-2012)

Reduziu recursos com urbanização de favela

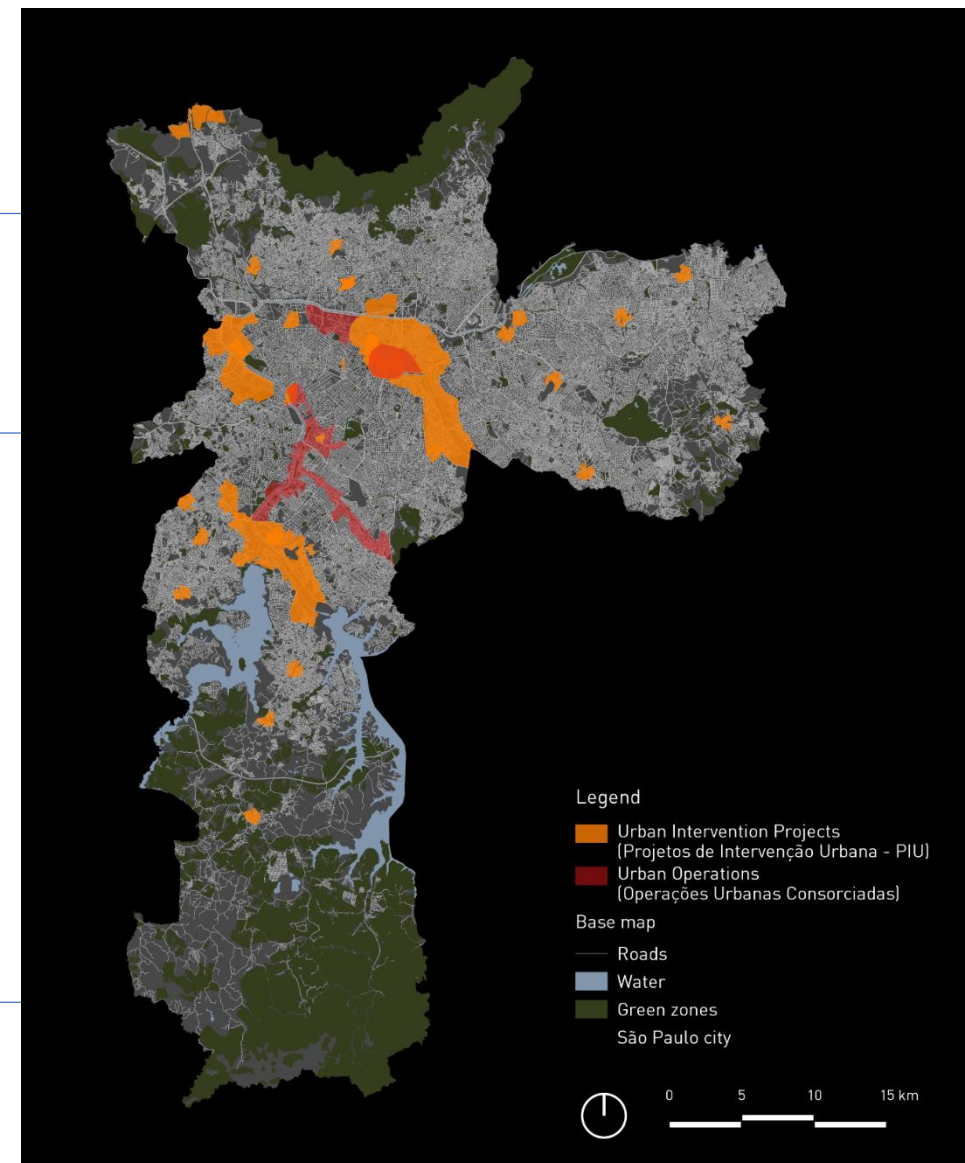
Desenvolveu a indústria da construção?



The little city Vista Bela, constructed in 2009, has about 10 mil inhabitants, 2.712 new housing units.

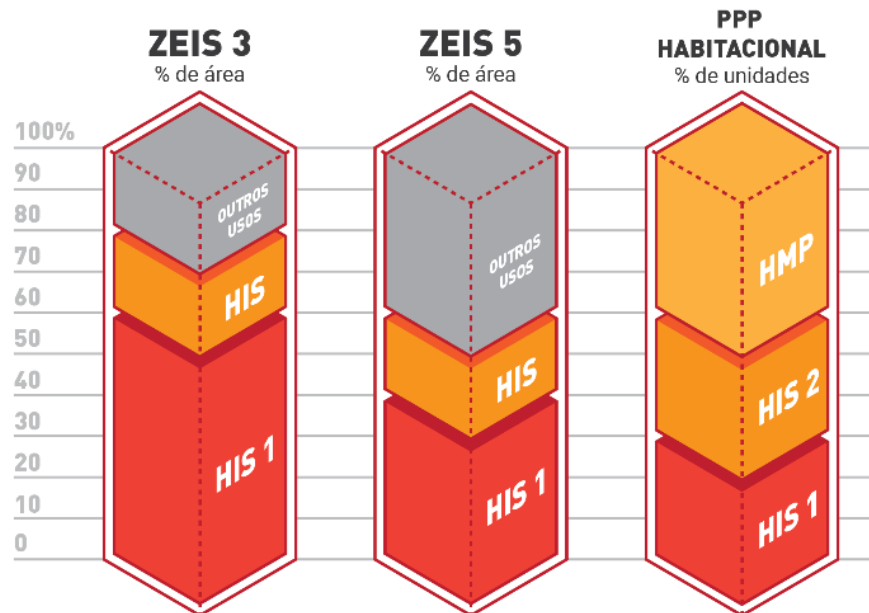
4.3 Mobiliza, de forma crescente, o uso de instrumentos de regulação urbana

Reserva de terra	ZEIS
Instrumentos urbanísticos	Operações urbanas
	Cota de Solidariedade
	Prjetos de Intervenção Urbana (PIUs)
	% FUNDURB
O que é novo?	PPP Habitacional

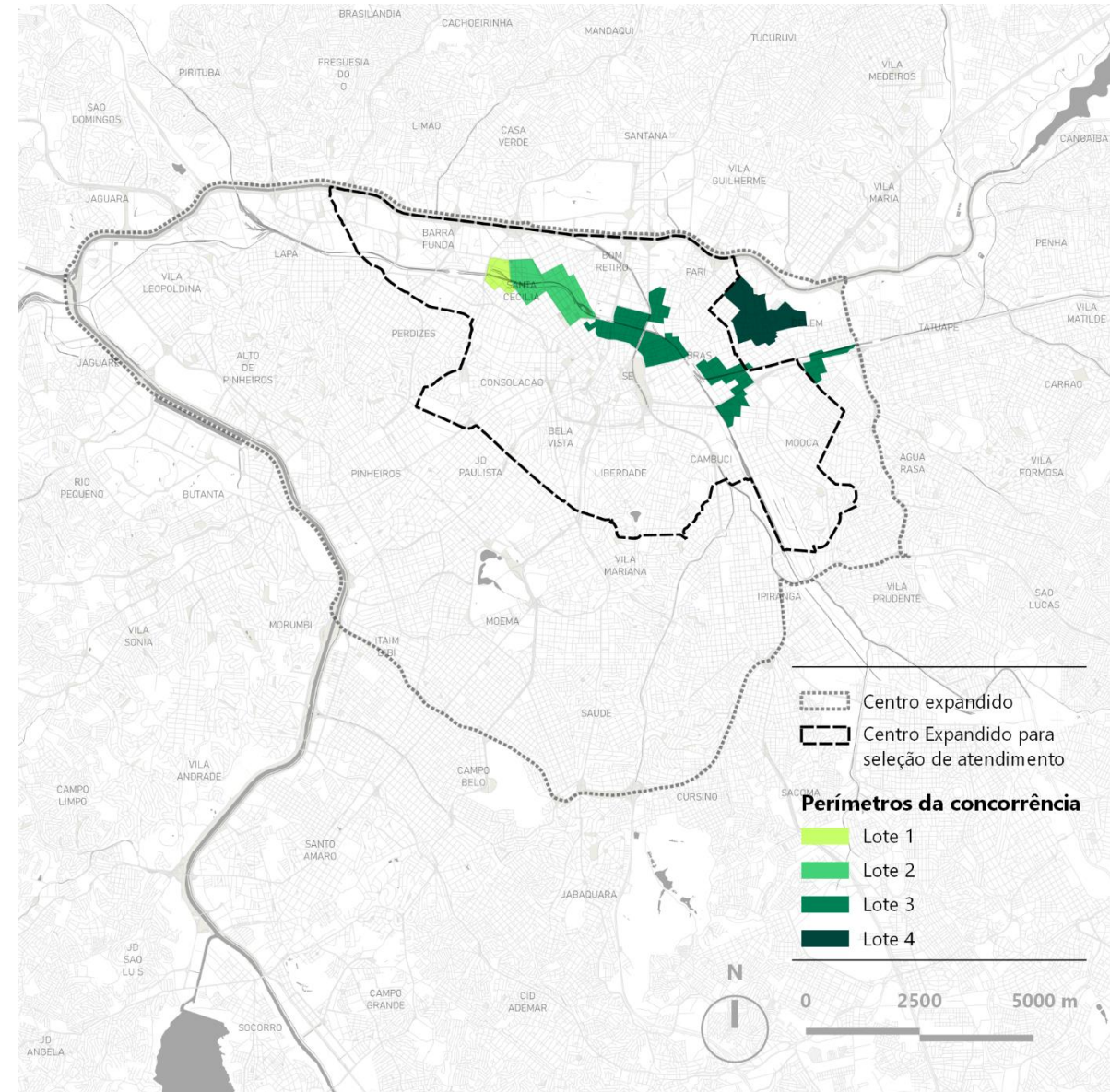


Ignoram a regulação ou... Apresentam-se como uma nova camada de regulação

- Com seus parâmetros próprios
- For a de ZEIS
- Pode sobrepor Operações Urbanas
- Especialmente fragmentada mas concentrada em guetos
- Era para ser central, mas criaram tantas alternativas...



Source: Pedro Mendonça, 2018, p. 6. Relatório final FAPESP.



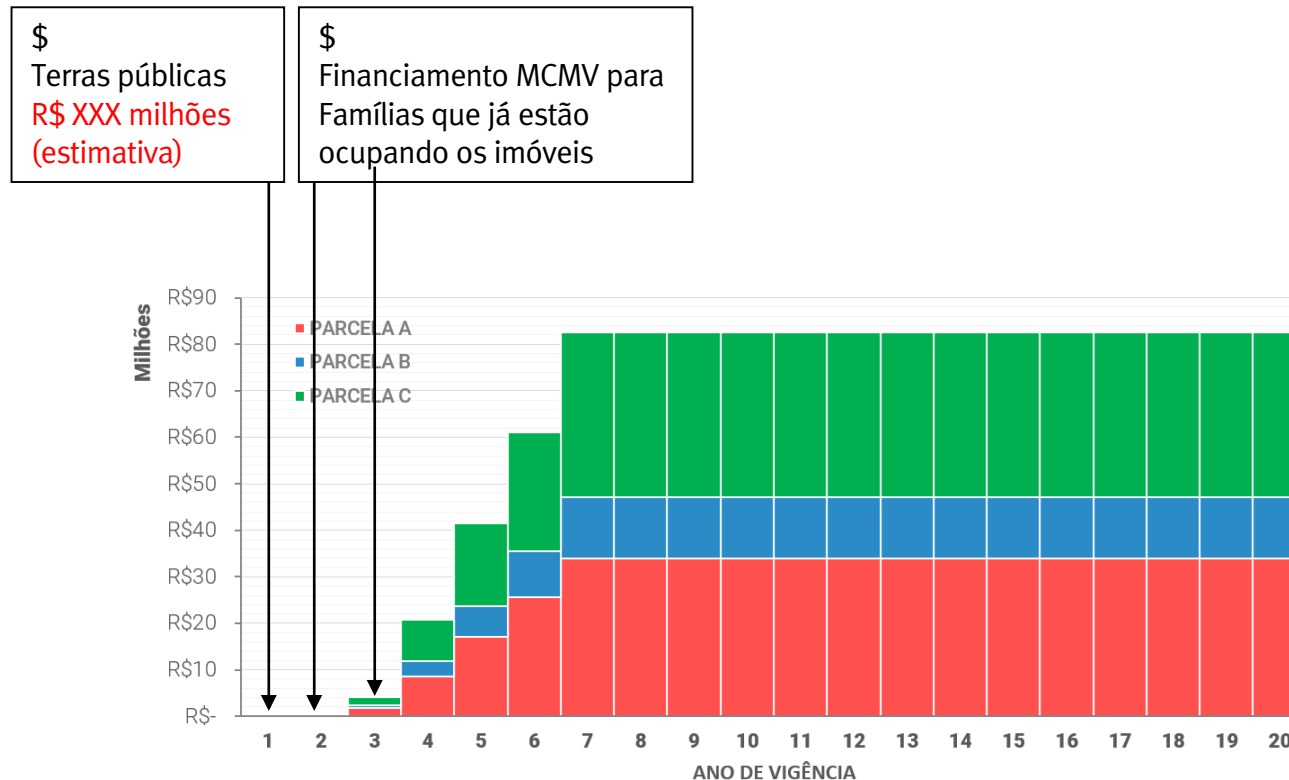
Source: Concorrência Internacional nº 001/2014 – PPP Habitacional da região central de São Paulo. In: Pedro Mendonça, 2018, p. 14. Final report FAPESP.

4.4. E o modelo econômico da PPP Habitacional em São Paulo custa caro

Contraprestações

Terra

Direitos de construir



Estima-se que serão utilizadas terras públicas estaduais e municipais, cerca de 4.317.299,76 m² (Mendonça, 2018).

*Estado paga mais pelas unidades Parcela A

PPP - R\$ 515 mil*/unidade

Habitação pública - R\$ 129,7 mil**

* Parcela A (512.203,70) + Receita de venda (R\$ 652.397,46) dividido por 2.260 unidades (HIS) (valores de maio 2015)

** (colocar a fonte)

*Estado paga por serviços, mas quais serviços? Parcela B – Serviços condominiais

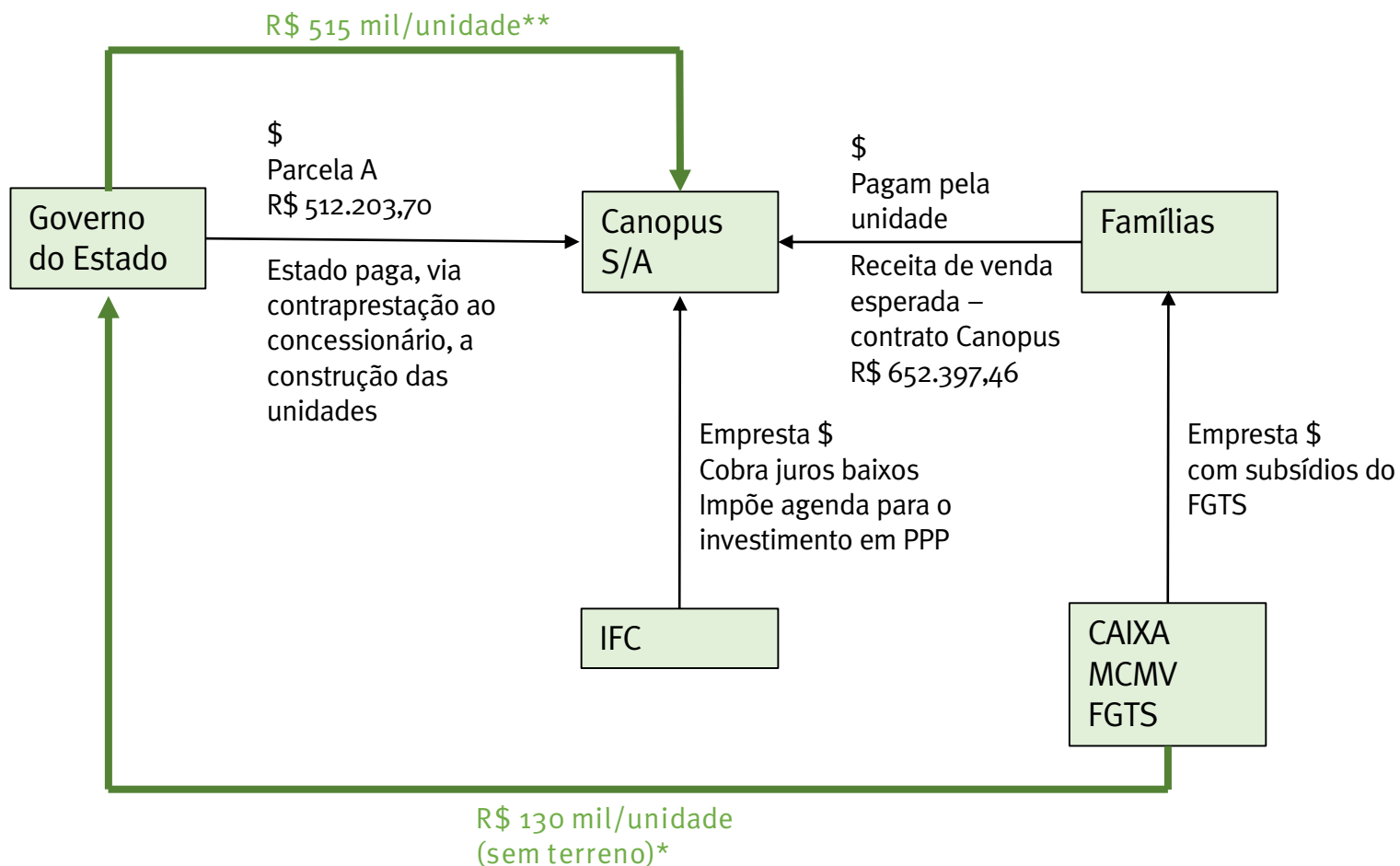
*Estado está pagando pela construção de áreas não residenciais

Parcela C –

Lucros com aluguel destas áreas não entrou no modelo!

4.5. Estado se endividando de forma camuflada

Tem o dinheiro, mas não pode gastar
Estado se endividando de forma camuflada



* Argumento de ser bem localizada...*

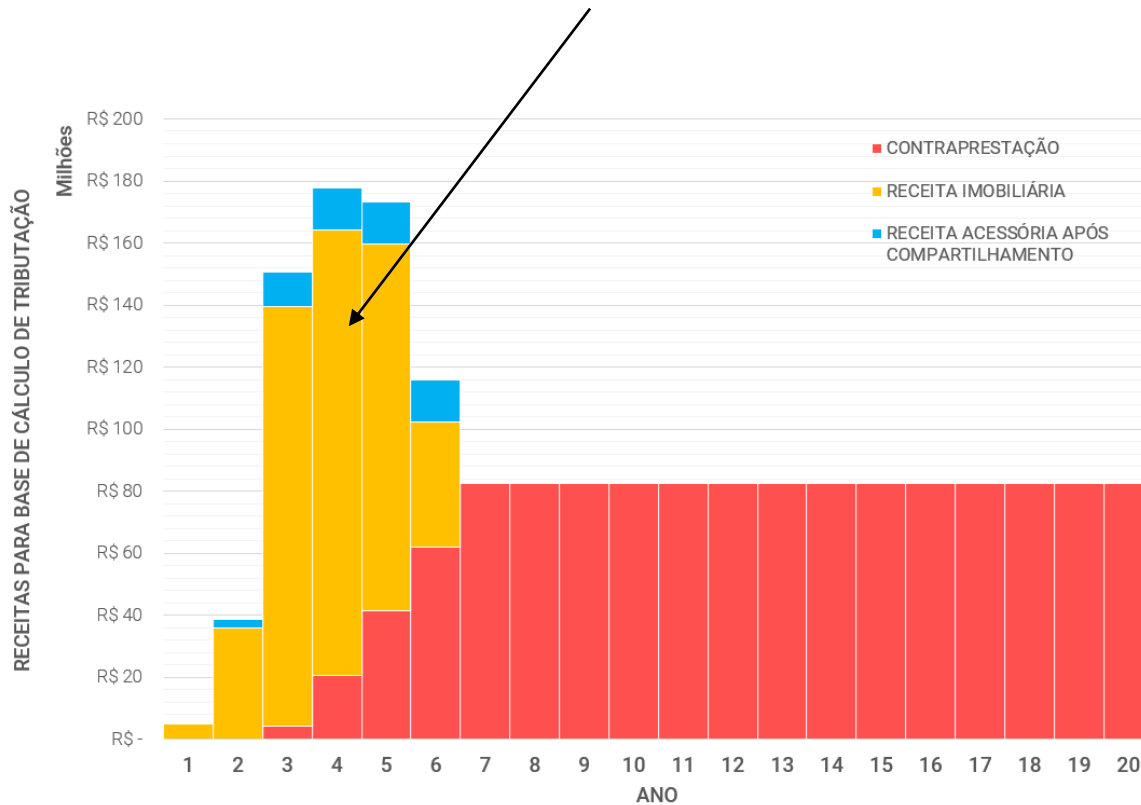
* Parcela A (512.203,70) + Receita de venda (R\$ 652.397,46) dividido por 2.260 unidades (HIS) (valores de maio 2015)

** Estimativa CDHU

Pagamentos anuais são importantes para a rentabilidade

Subsídios MCMV

Amarelo – receita imobiliária



Source: Pedro Mendonça, 2018. Relatório final FAPESP.

Estado é responsável pelos riscos e garantias

Se o Estado não paga a contraprestação anual...

Como garantia, consideram:

- Vender terra pública
- Criar debentures da dívida das famílias (recebíveis imobiliários)

Fundo especial

Se o privado não vender as HMPs.
O governo compra!

Se o privado quiser uma terra específica, o governo desapropria.

Se a terra estiver ocupada, o poder público remove.

5 Caem em contradição: remoção para vender terra pública para servir como garantia

Terra como negócio
(Christophers, 2018; Harvey, 1984)

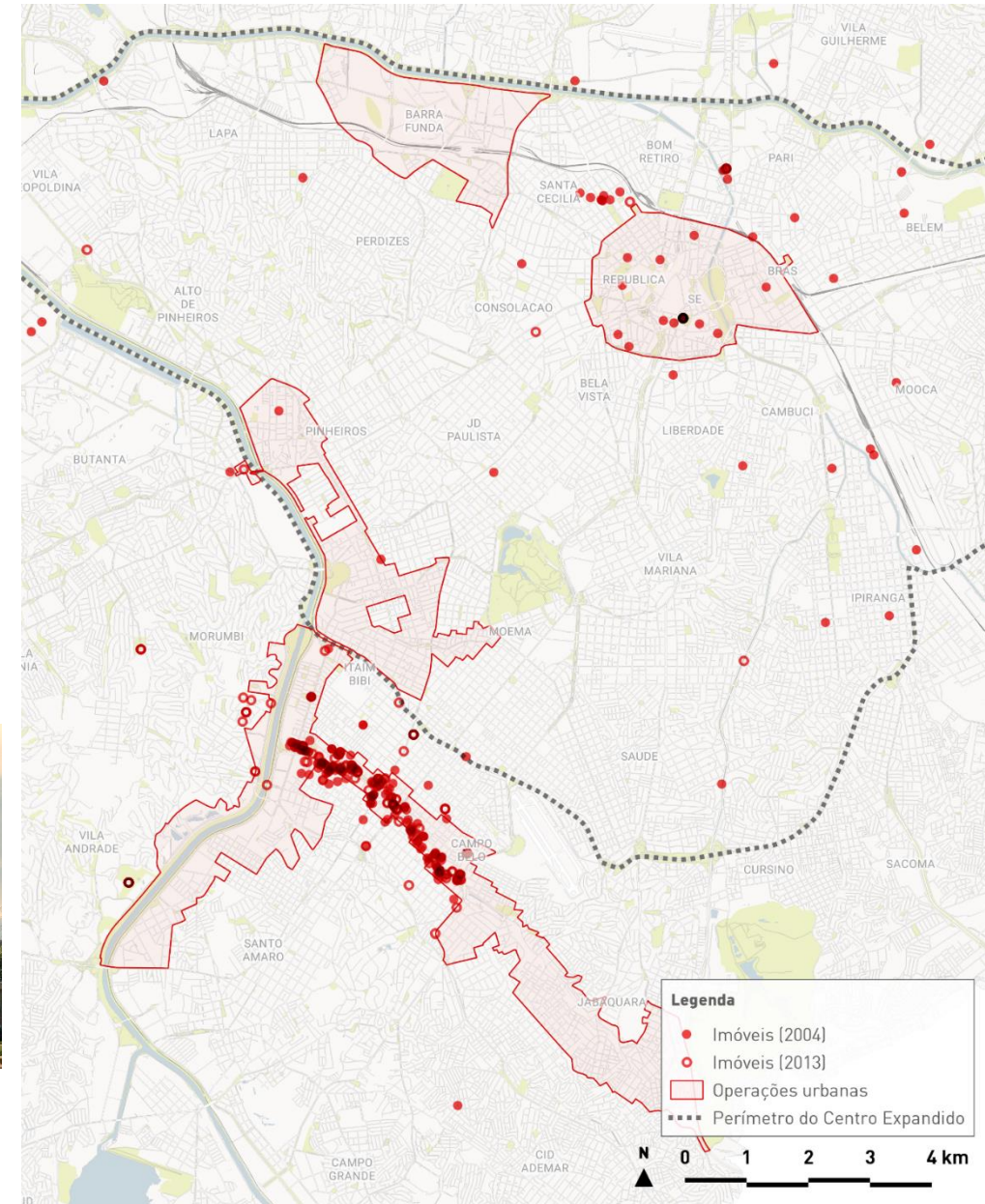


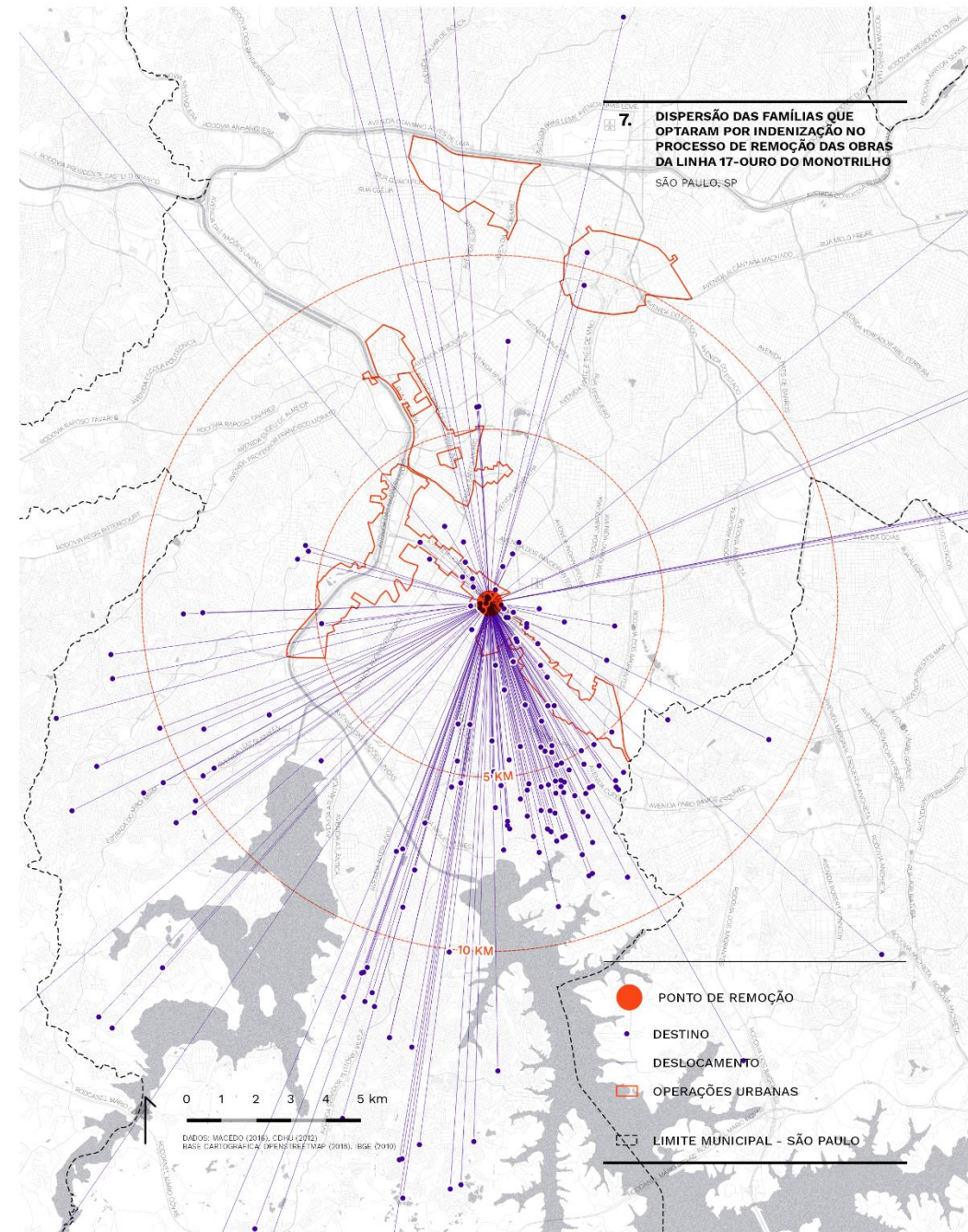
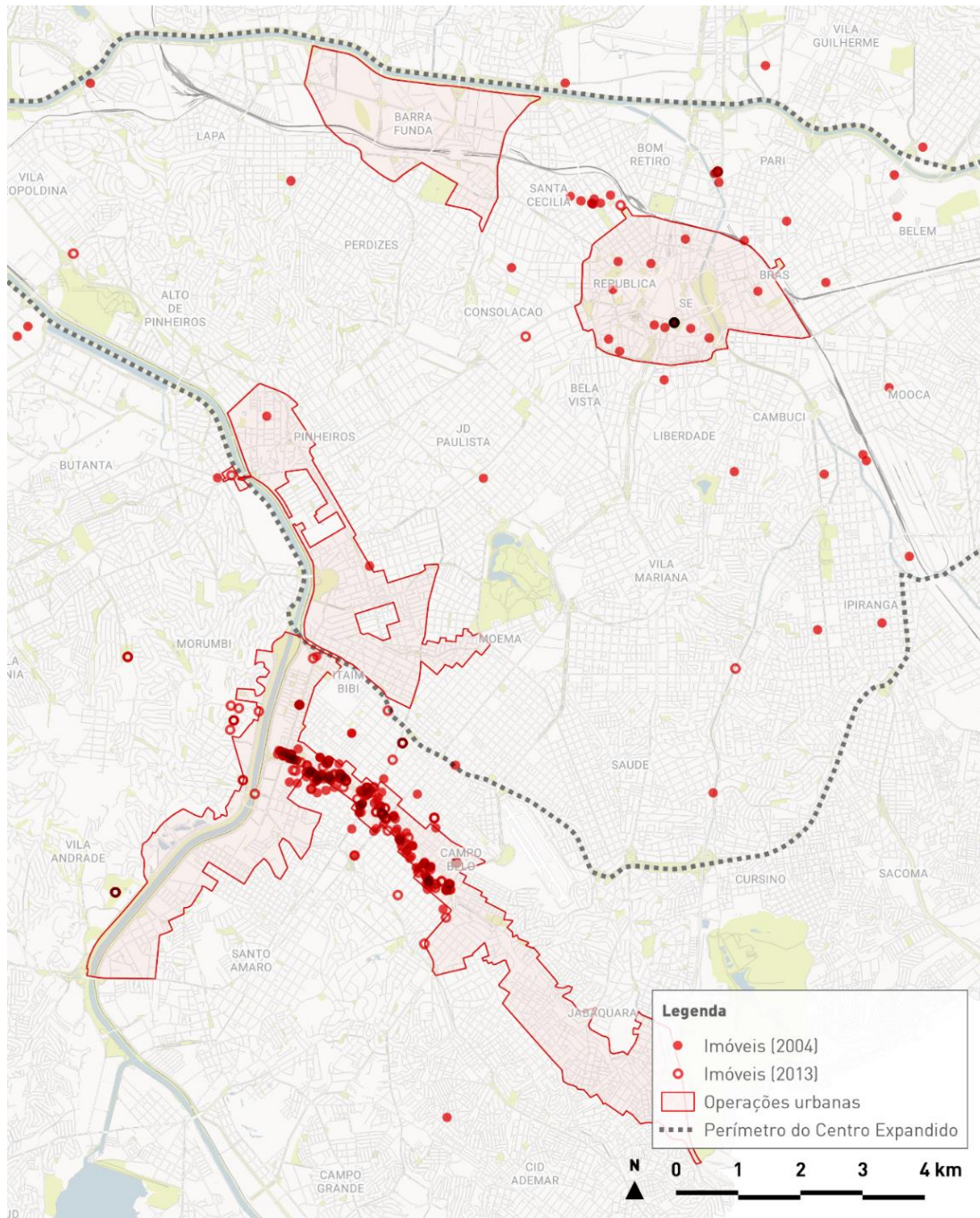
Terras públicas do DER na OUC Água Espraiada



Terreno do DER leiloado na região da OUC Água Espraiada

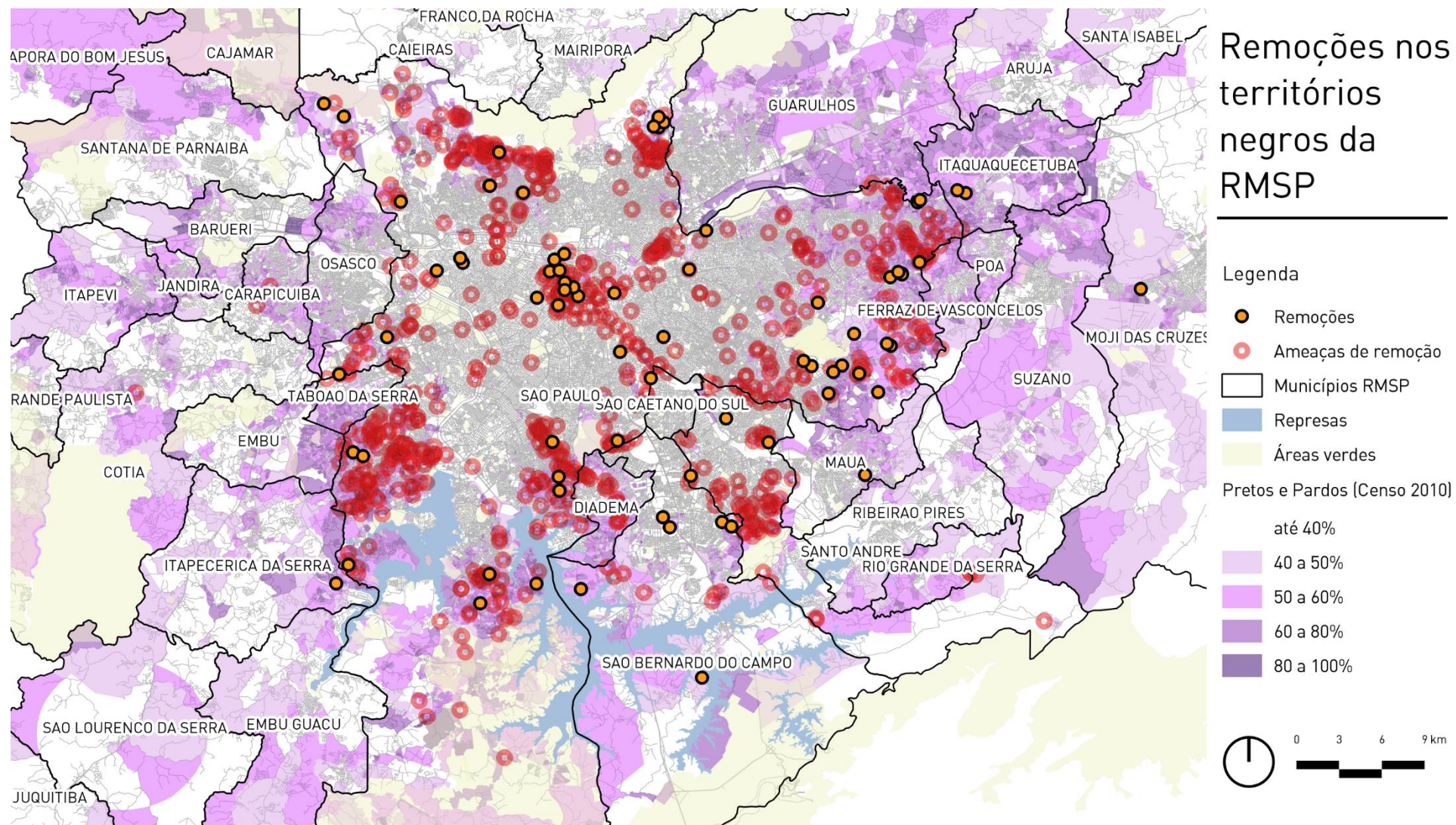
Mapa de terras públicas da Companhia Paulista de Parcerias (CPP) pela lei estadual nº 11.688 de 19 de maio de 2004, e em 2013, com a lei estadual nº 15.088. Fonte: Rezende, 2016.





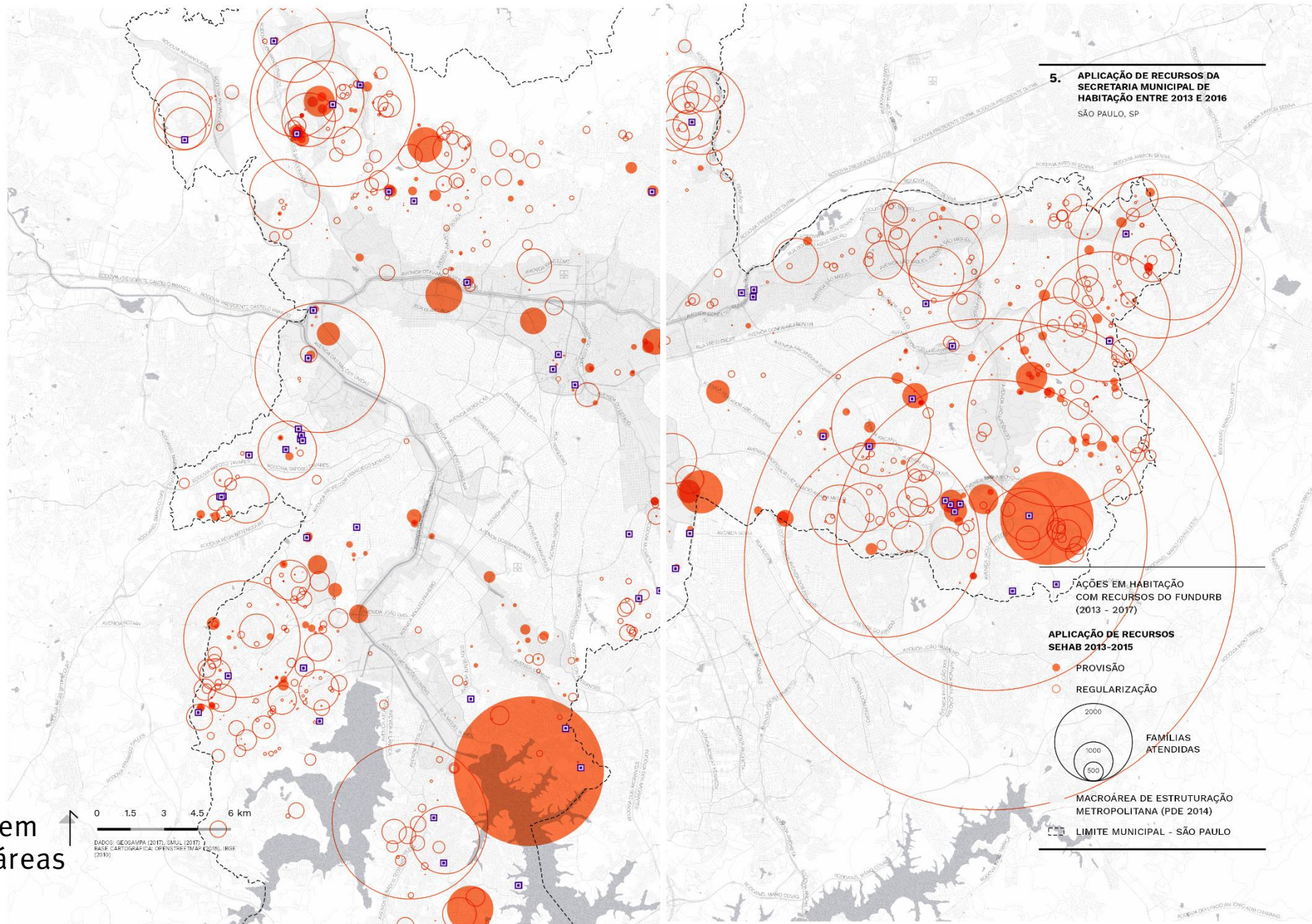
Remoção em áreas centrais, em territórios populares

E quem está sendo mais removido / afetado? Tentativas de leituras pós-coloniais.



Fonte: Observatório das Remoções, LabCidade FAUUSP, 2019. Produzido por Aluizio Marino.

Provisão Habitacional em São Paulo é maior em áreas periféricas



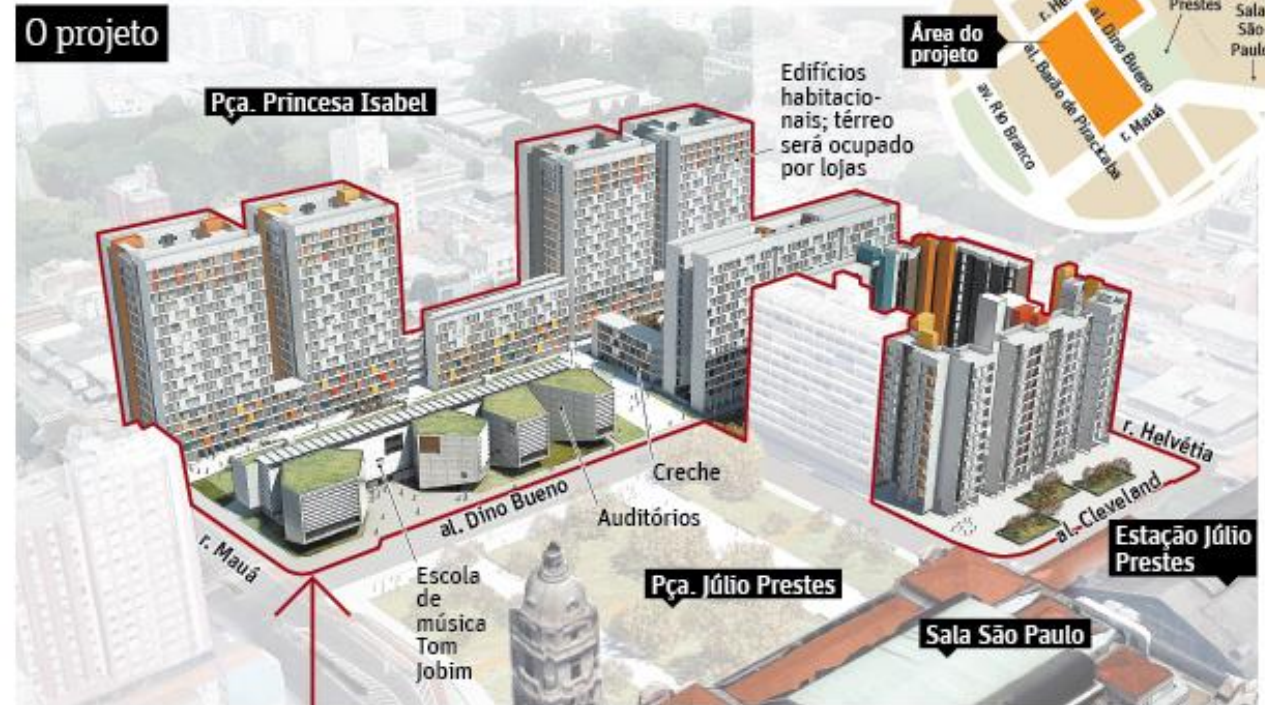
6 Caem em contradição 2: remoções para produzir novas unidades



ANTIGA RODOVIÁRIA

Moradias populares serão construídas em terreno na Luz (centro) por meio de parceria público-privada, ao custo de R\$ 900 milhões

O projeto



Hoje

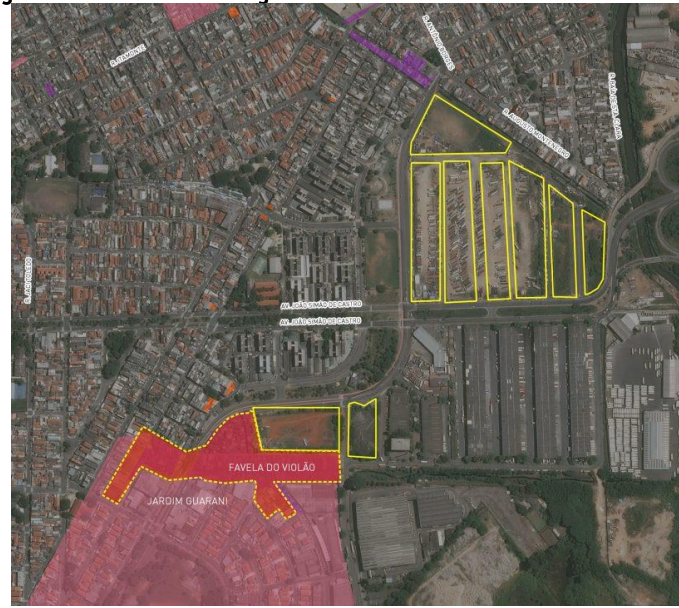
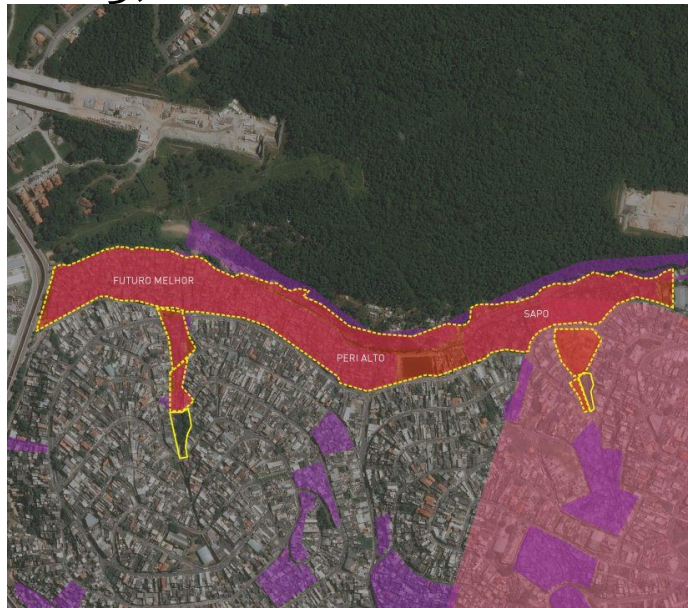


O modelo se repete na PPP municipal

Cerca de 3,000 famílias com ameaça de remoção

2,410 famílias ameaçadas de remoção para a PPP

Lote 12 – Casa Verde – Cachoeirinha, Favelas do Sapo, Peri Alto e Futuro Melhor, ao longo do Córrego do Bispo.



500 famílias ameaçadas de remoção para a PPP

Lote 07 – Vila Maria – Vila Guilherme, Favela do Violão e parcela do Jardim Guarani.



Sem informação sobre o número de famílias

Lote 10 – Guaianases, ocupação recente no bairro Jardim Vista Alegre, na Zona Leste de São Paulo.



Sem informação sobre o número de famílias

Lote 11 – Lapa, Favela Barão de Antonina, no bairro do Jaguaré.

REMOÇÕES PREVISTAS PELA PPP MUNICIPAL

ÁREA DEMARCADA DO "LOTE 12 - CASA VERDE", NO ENTORNO DO CÓRREGO DO BISPO, ONDE ESTÃO AS FAVELAS DO SAPO, PERI ALTO E FUTURO MELHOR

LEGENDA

PPP MUNICIPAL

- Remoção prevista
- Lotes sem remoção

PRECARIIDADE HABITACIONAL

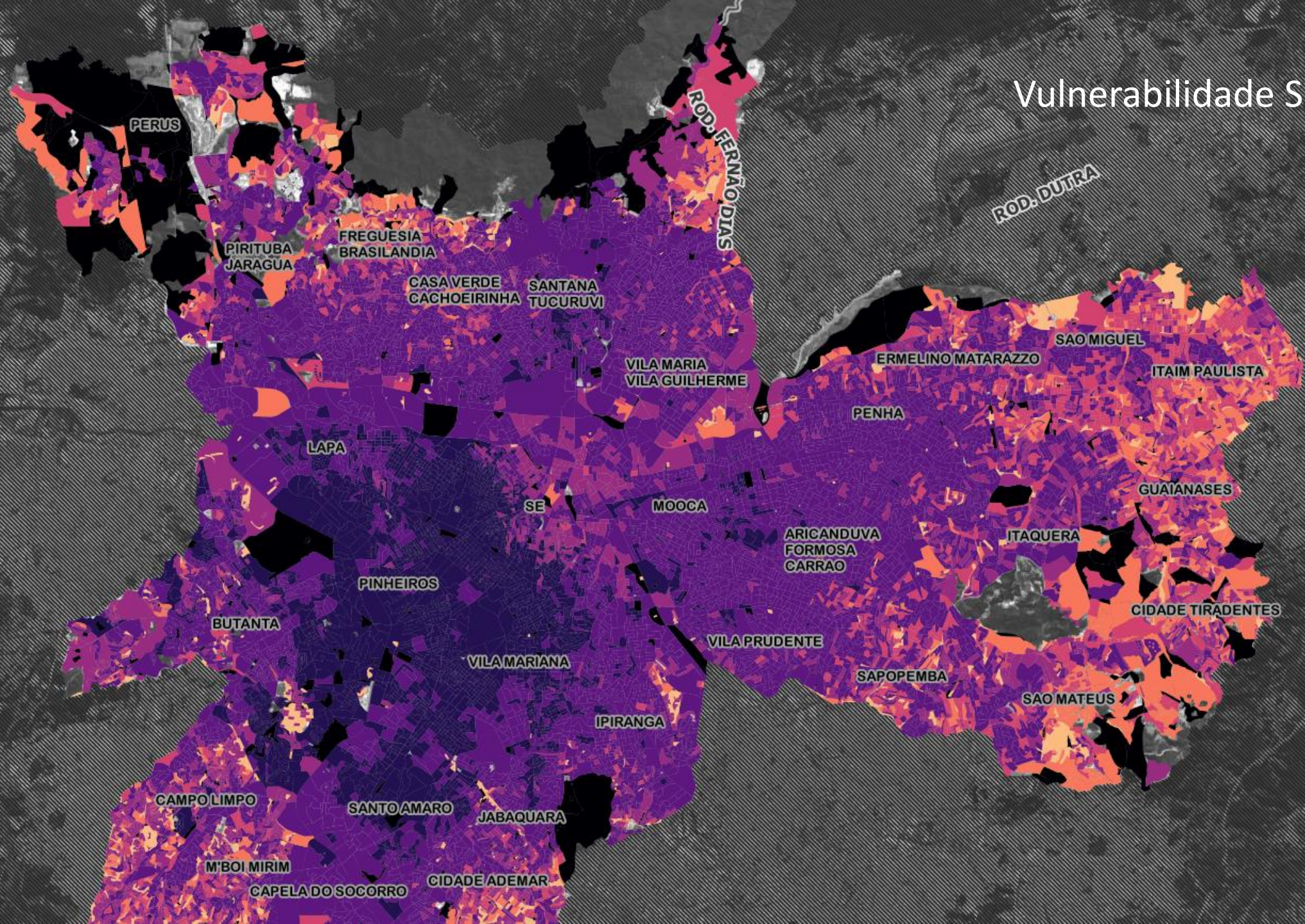
- Favelas (2015)
- Núcleos (2015)
- Loteamentos irregulares (2015)



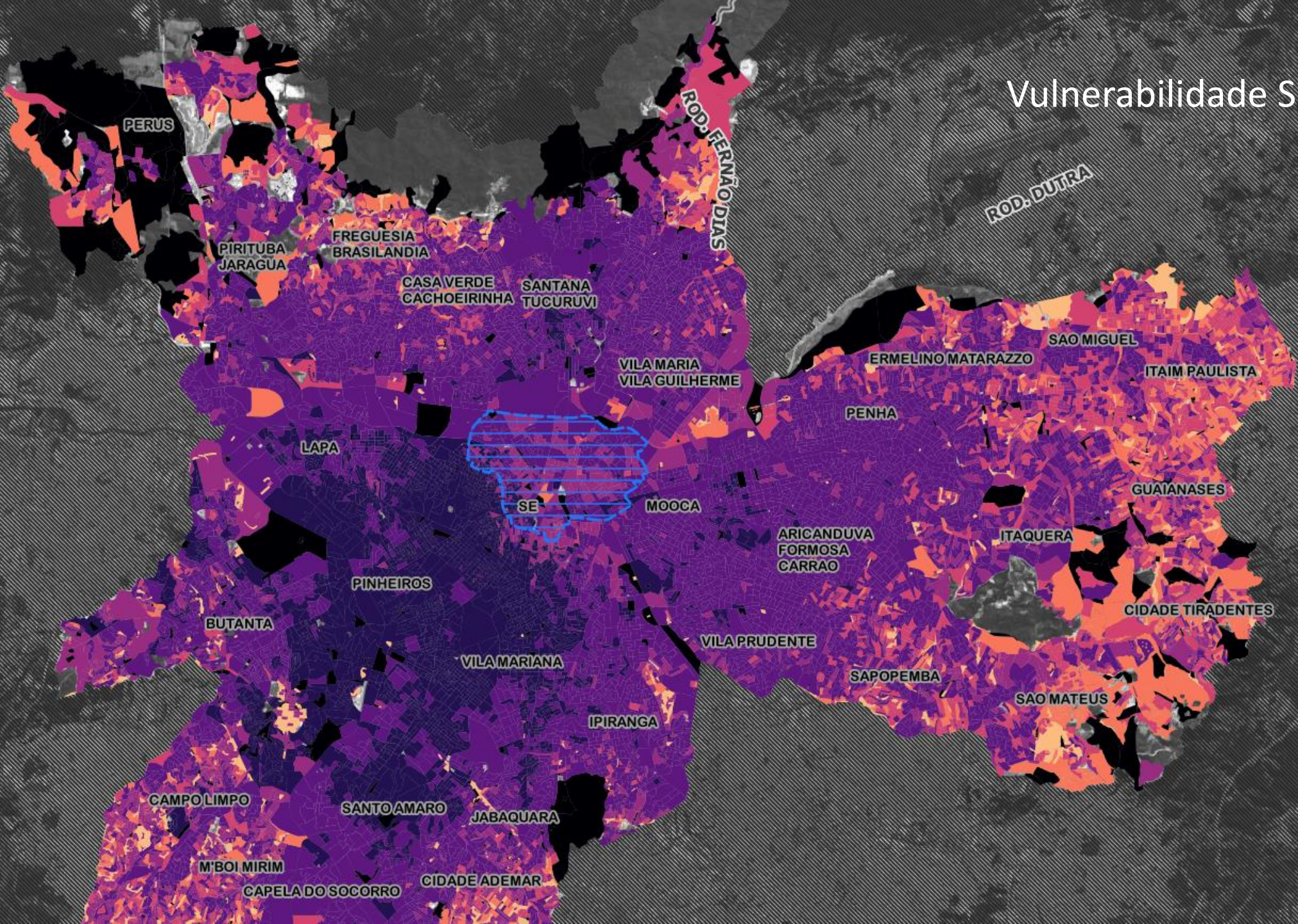
FONTE DOS DADOS:
COHAB
GEOSAMPA
MAPA BASE: BING AERIAL

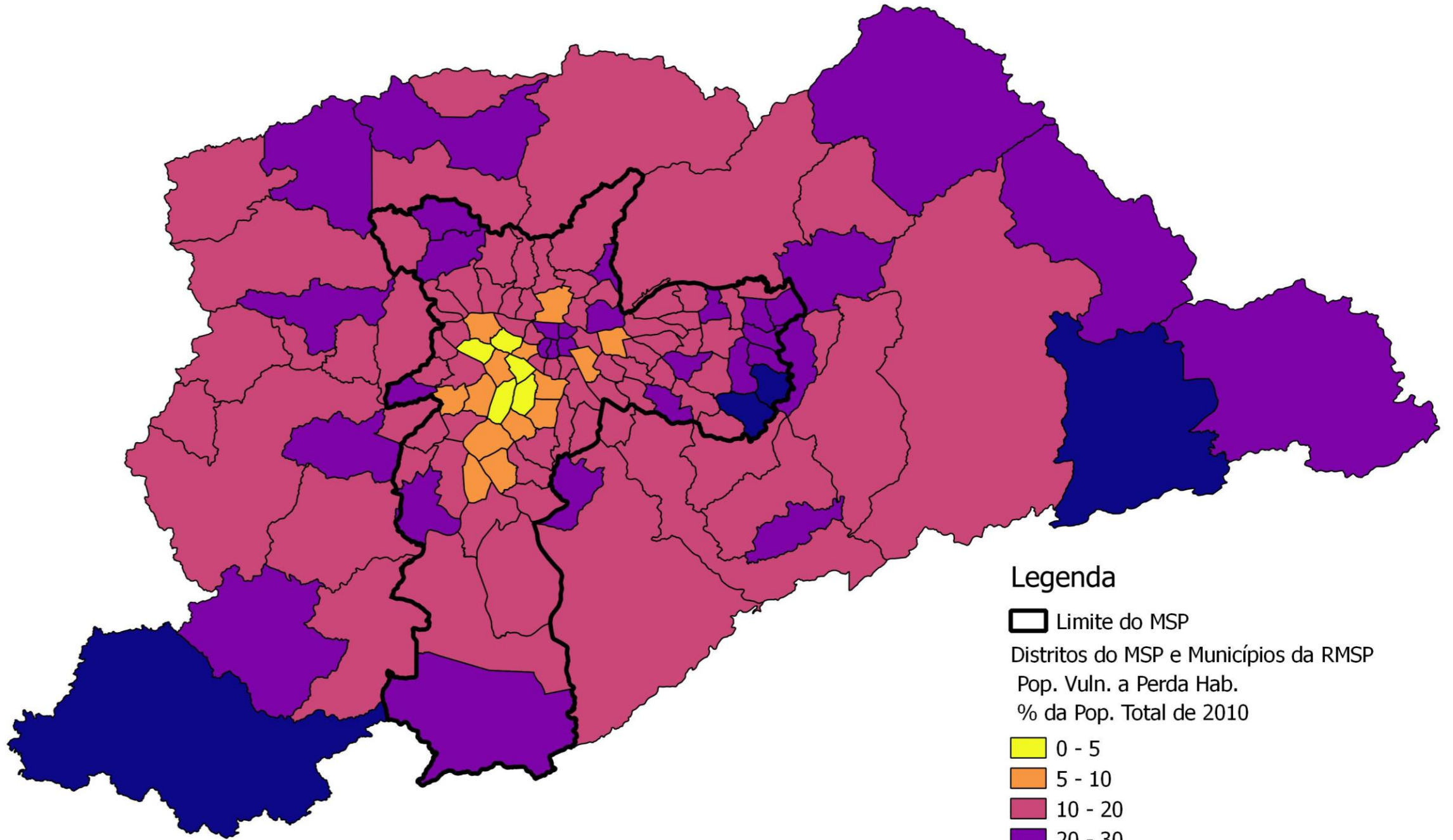
OBSERVATÓRIO DE
REMOÇÕES

Vulnerabilidade Social



Vulnerabilidade Social





Legenda

▭ Limite do MSP

Distritos do MSP e Municípios da RMS

Pop. Vuln. a Perda Hab.

% da Pop. Total de 2010

▭ 0 - 5

▭ 5 - 10

▭ 10 - 20

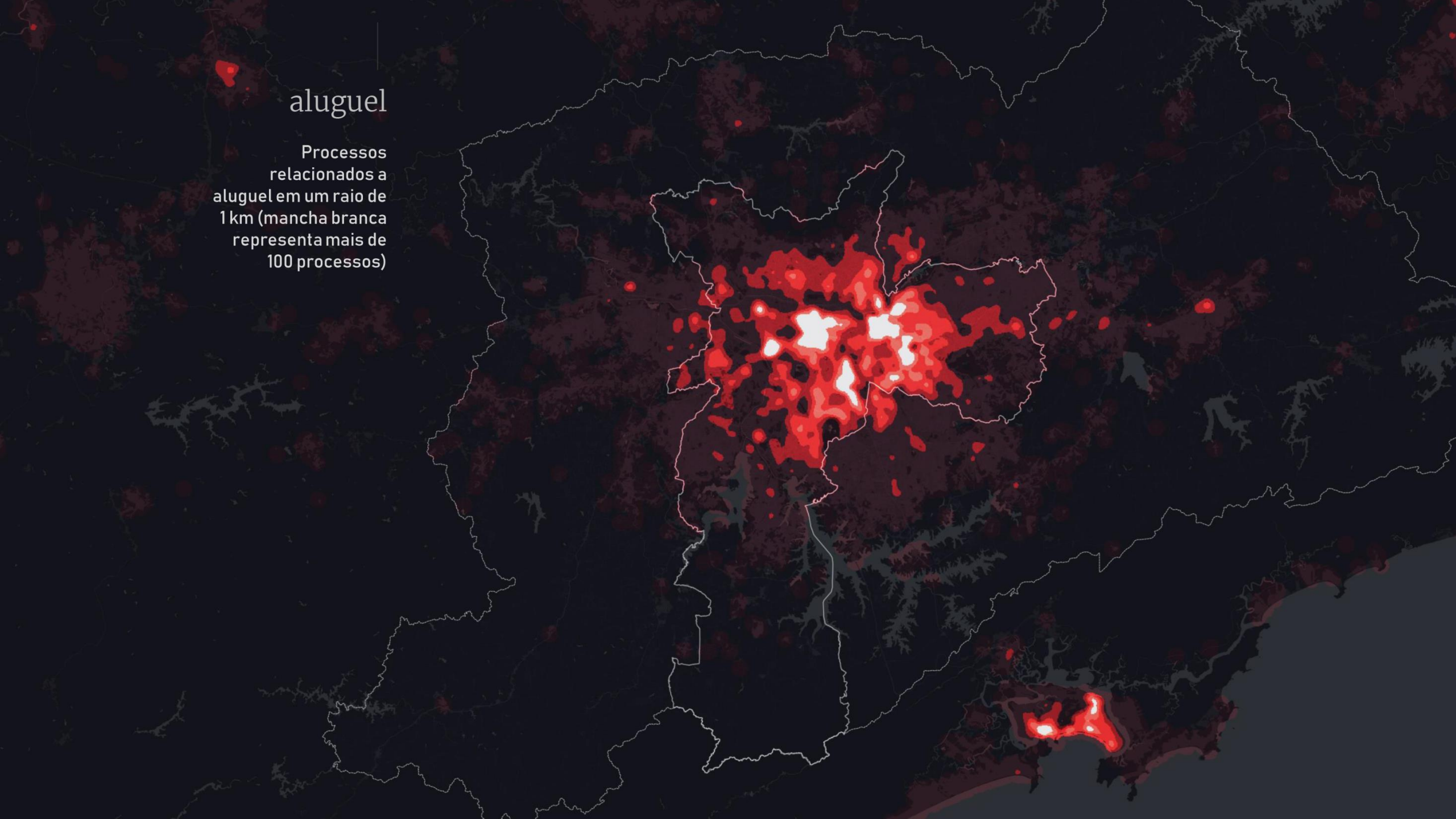
▭ 20 - 30

▭ 30 - 40

Fonte: Relatório de Pós-doutorado de Kazuo Nakano

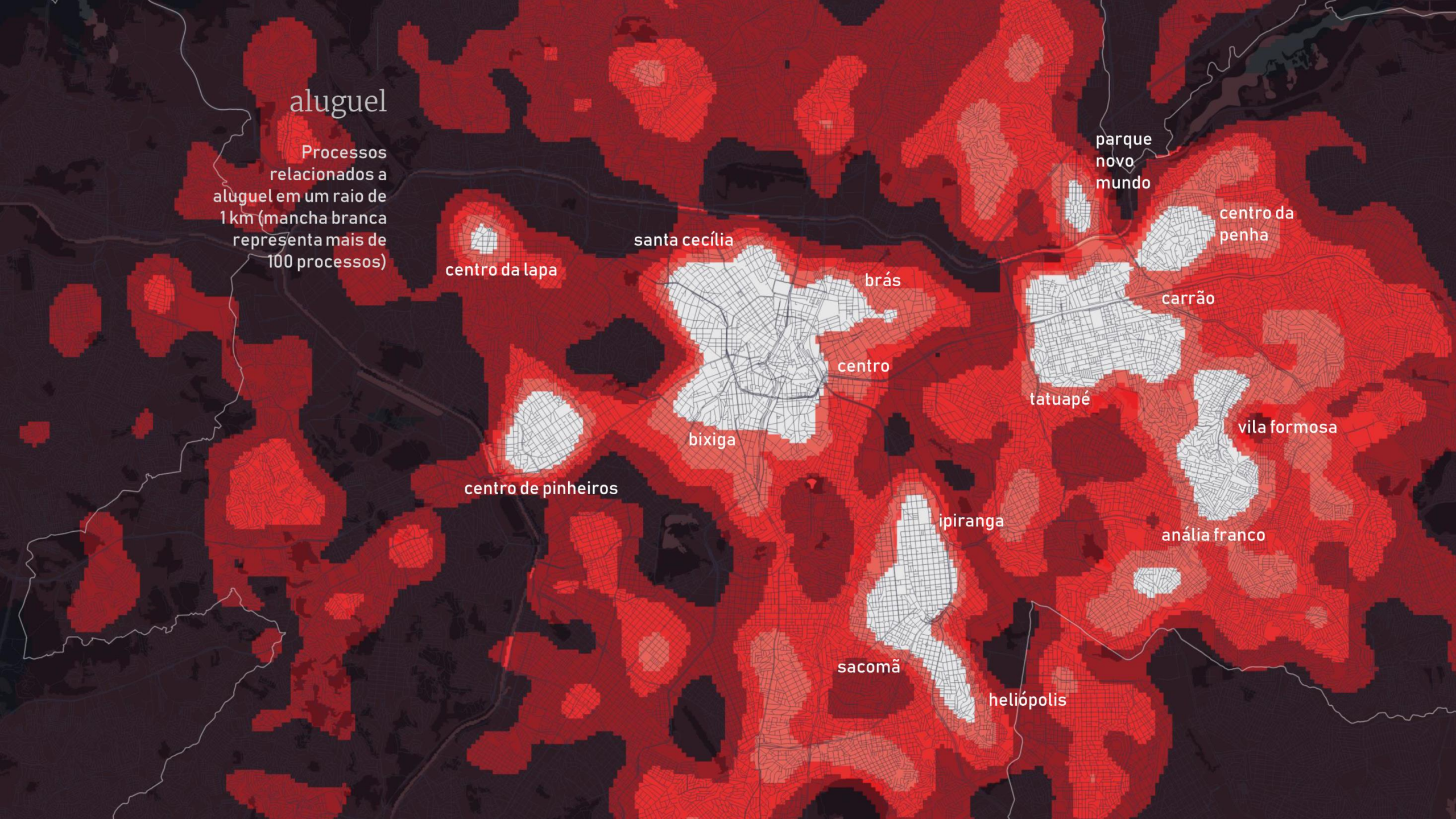
aluguel

Processos relacionados a aluguel em um raio de 1 km (mancha branca representa mais de 100 processos)



aluguel

Processos relacionados a aluguel em um raio de 1 km (mancha branca representa mais de 100 processos)



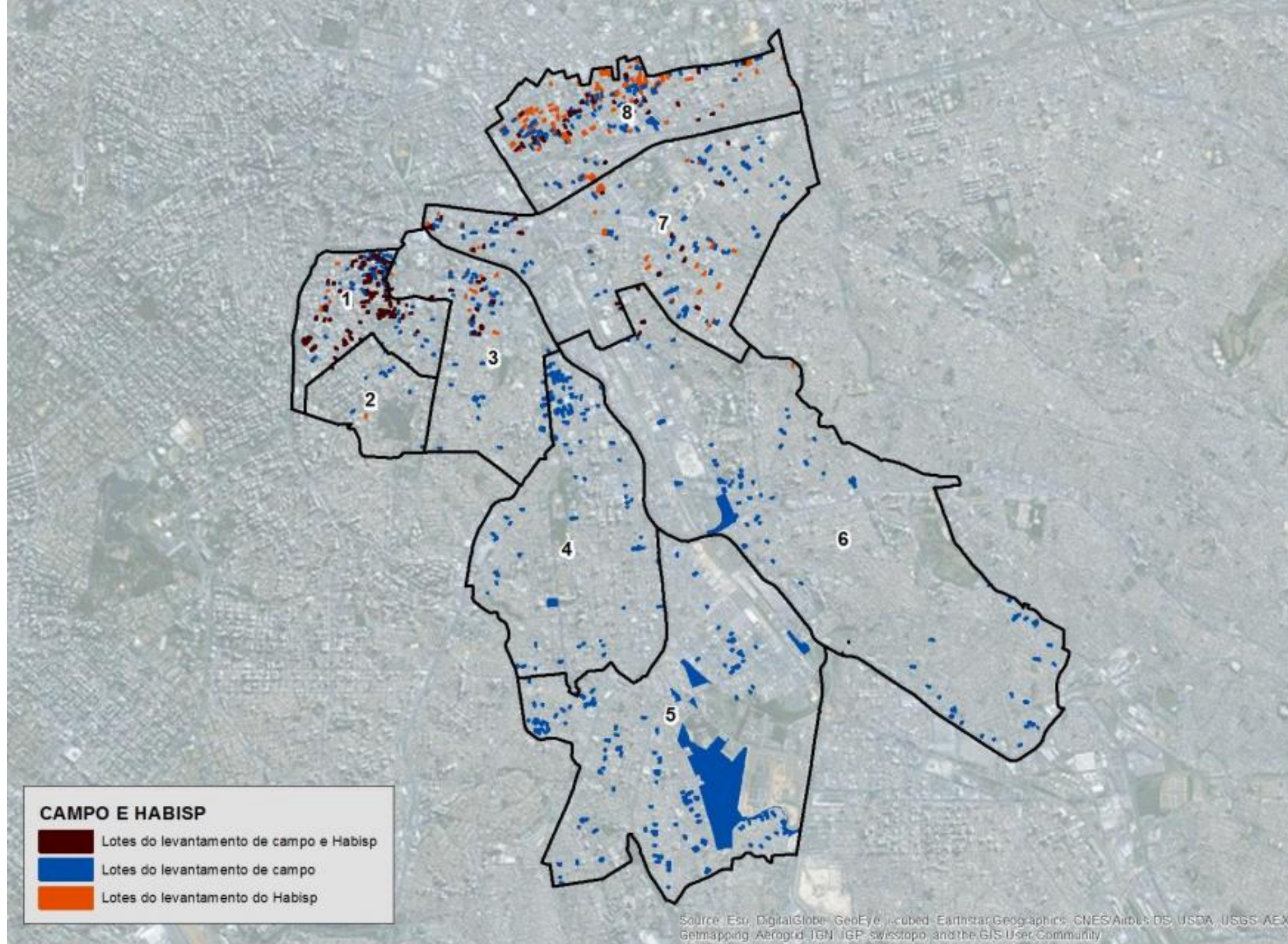
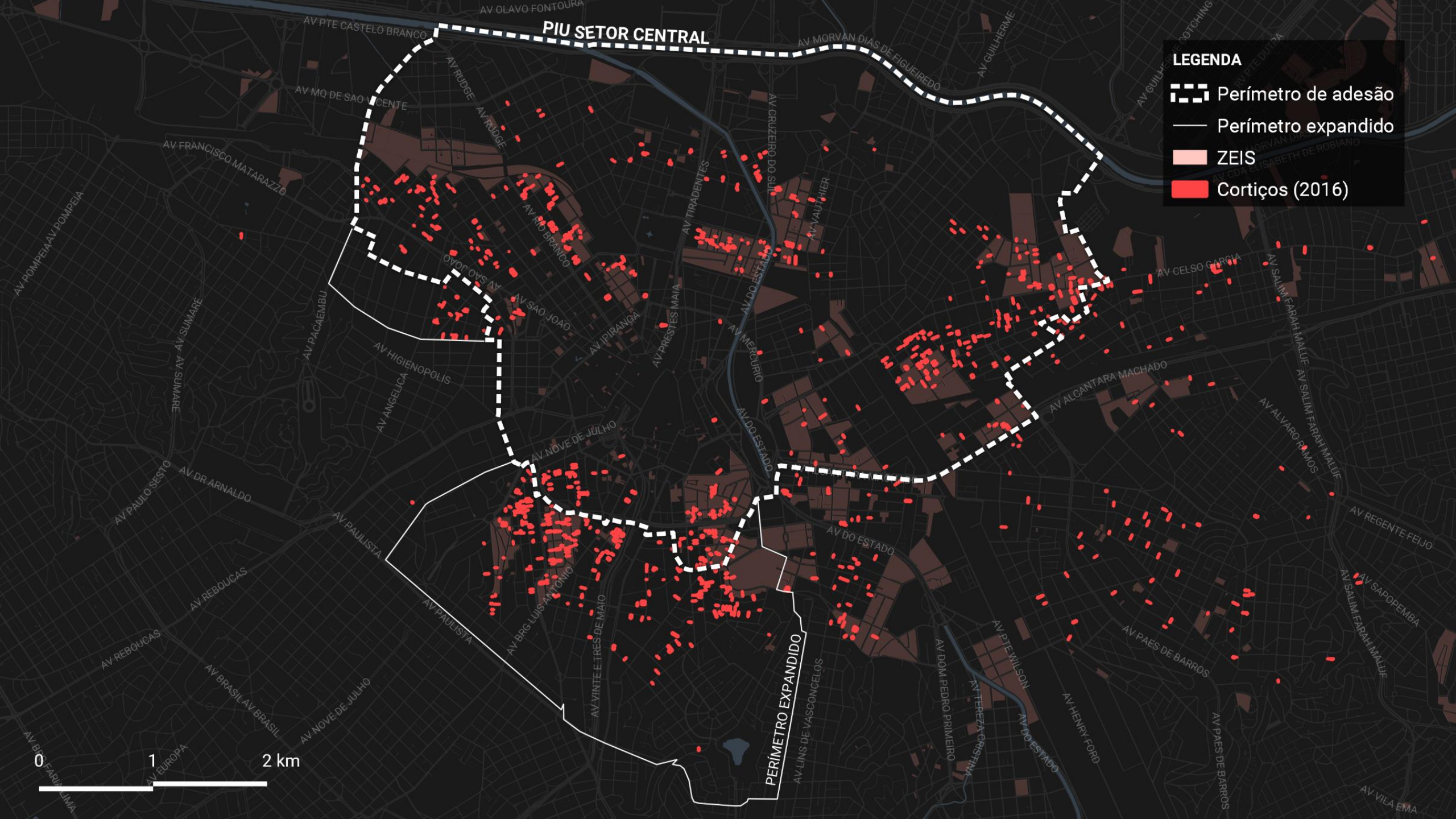
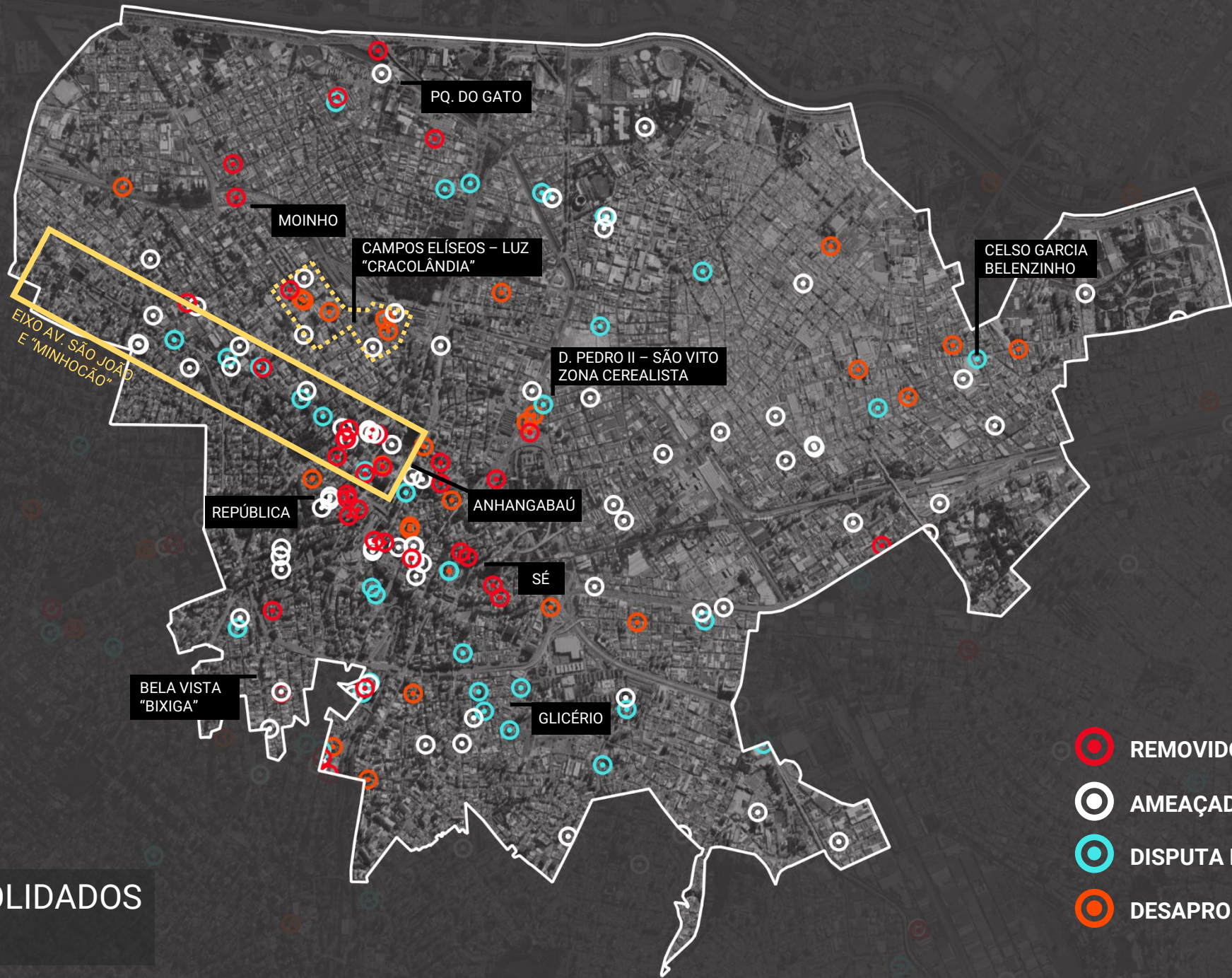


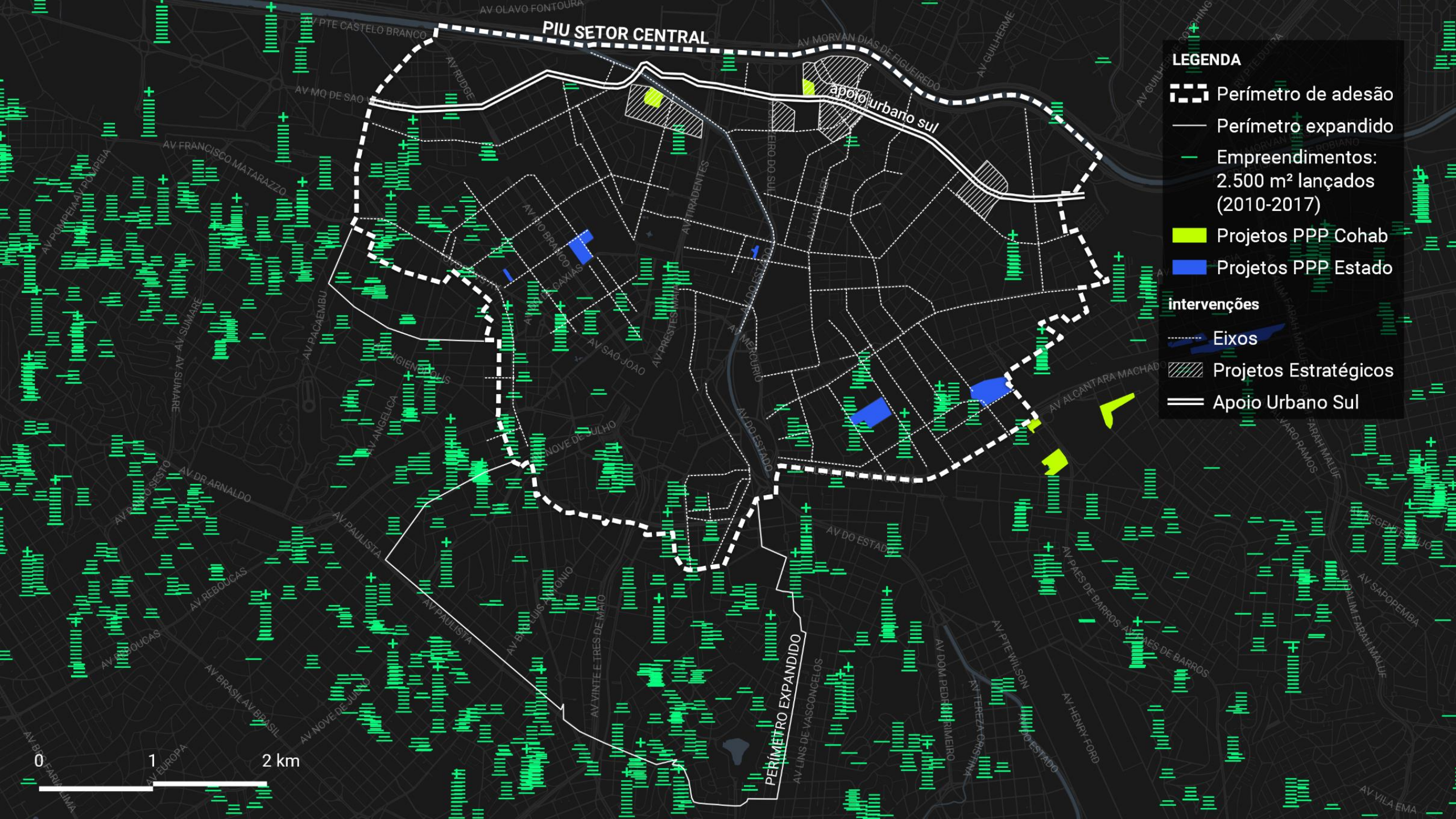
Figura 55 - Mapa comparativo entre as precariedades levantadas pela pesquisa e pelo HABISP. Elaborado por Peabiru TCA e LabCidade, 2016.





DADOS CONSOLIDADOS
2010-2019

- REMOVIDOS
- AMEAÇADOS
- DISPUTA PELA POSSE
- DESAPROPRIAÇÃO



PIU SETOR CENTRAL

apoio urbano sul

PERÍMETRO EXPANDIDO

LEGENDA

- Perímetro de adesão
- Perímetro expandido
- Empreendimentos: 2.500 m² lançados (2010-2017)
- Projetos PPP Cohab
- Projetos PPP Estado
- intervenções
- Eixos
- Projetos Estratégicos
- Apoio Urbano Sul

