

Universidade de São Paulo  
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo  
Curso de Pós-Graduação

FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do  
Estado de São Paulo

# **Parceria Público-Privada para Produção de Moradia Popular no Estado de São Paulo:**

## **O Programa da Casa Paulista**

Dissertação apresentada como requisito à obtenção do  
grau de Mestre em Arquitetura e Urbanismo da Faculdade  
de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

Área de concentração: Habitat

aluno: Gabriel Maldonado Palladini  
orientadora: Profa. Dra. Luciana de Oliveira Royer

**SÃO PAULO  
2018**

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que contribuíram para a realização da pesquisa e da dissertação ao longo desses últimos dois anos. À minha orientadora, Prof. Dra. Luciana de Oliveira Royer pela atenção e dedicação durante toda a minha trajetória no curso de pós da FAU USP. Aos professores Dr<sup>a</sup>. Maria Lúcia Reffinetti Martins e Dr<sup>o</sup>. Álvaro Pereira pelo acompanhamento durante o período da pós-graduação e pelo convite para participar como colaborador da pesquisa PARCOUR (*Public Accountability to Residents in Contractual Urban Redevelopment*), aos professores Dr<sup>a</sup> Paula Freire Santoro e Dr<sup>o</sup> Danilo Tavares da Silva pelas valiosas contribuições no Exame de Qualificação, à pesquisadora Priscila Izar pelo apoio geral à pesquisa, em especial no agendamento das entrevistas e indicação de pessoas chave na modelagem da PPP de Habitação, à FAPESP que me concedeu bolsa para a realização da pesquisa, aos funcionários da Secretaria Estadual de Habitação pelas entrevistas e materiais concedidos, aos funcionários da Pós-Graduação da FAUUSP, bem como da biblioteca e do departamento de tecnologia, ao amigo e pesquisador João Pedro Volpato pela ajuda na interpretação dos documentos disponibilizados pela secretaria e pela amizade, ao pesquisador Pedro Mendonça pela troca de informação e materiais sobre a PPP de Habitação, aos amigos e companheiros de trabalho do LabHab, Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAUUSP pela amizade e constante suporte, aos amigos que colaboraram direta ou indiretamente, cada um à sua maneira, em especial ao Daniel Grisotto. Por fim, gostaria de agradecer especialmente aos meus pais, Márcia Palladini e Paulo Palladini e irmã, Sarah Palladini por todo o auxílio e compreensão nos constantes momentos de ausência.

## RESUMO

A presente dissertação tem como objeto de estudo o programa de parceria público-privada para a construção de moradia popular no centro da cidade de São Paulo. Promovido pelo Governo do Estado de São Paulo, o projeto foi escolhido como estudo de caso para discutir a utilização do instrumento jurídico-contratual de parceria público-privada, regido pela lei federal nº 11.079 de 2004 na construção de moradia popular no Estado de São Paulo. De modo específico, pretendeu-se entender como foram feitos os estudos pelas instituições privadas no processo da Manifestação de Interesse Privado (MIP) que resultaram no edital de licitação lançado de 2012. A coleta de informação foi feita a partir de entrevista com os principais atores envolvidos no projeto, desde funcionários do Governo do Estado, consultores privados e funcionários de empresas do setor de construção civil. Como suporte às entrevistas, utilizou-se documentos disponibilizados pela Secretaria de Habitação. Previsto na legislação brasileira desde 1995, o instrumento que permite que instituições privadas ofereçam projetos de parceria entre o setor público e o privado passa a ser mais amplamente utilizado a partir de 2004, com a aprovação da lei federal das PPPs. Partindo de uma análise da própria estrutura administrativa do Governo do Estado de São Paulo, o presente estudo se propôs a entender como as parcerias público-privadas estão sendo utilizadas no setor de habitação social.

**Palavras-chave:** parceria público-privada, manifestação de interesse privado, política habitacional, privatização, reforma de estado

## **ABSTRACT**

The aim of this dissertation is to study the Public-Private Partnership Program for the construction of popular housing in the city of São Paulo. Promoted by the São Paulo Government State, the project was chosen as a case study to discuss the use of the contractual instrument of public-private partnership, governed by federal law 11.079 of 2004 in the construction of popular housing in the State of São Paulo. Specifically, it intends to understand how the studies were done by the private institutions in the process of the Private Interest Manifestation (MIP) that resulted in the auction notice issued of 2012. The data collection was made from interviews with the stakeholders involved in the project, from State Government employees, private consultants and employees of construction companies. To support the interviews, documents made available by the Housing Secretariat of São Paulo State were analyzed. Under Brazilian law since 1995, the instrument that allows private institutions to offer public-private partnership to the government became more widely used in 2004, with the approval of the federal PPP law. Based on an analysis of the administrative structure of the São Paulo Government State, the present study aims to understand how public-private partnerships are used in the social housing sector.

**Key-words:** public-private partnership, manifestation of private interest, housing policy, privatization, state reform

## LISTA DE TABELAS

<b>TABELA 1 &gt;</b> Atribuições a cada uma das partes envolvidas na concessão – Chamamento Público nº 004/2012.....	48
<b>TABELA 2 &gt;</b> Custo de Produção Habitacional para 100 mil Famílias no Município de São Paulo.....	51
<b>TABELA 3 &gt;</b> Instituições Cadastradas para o Chamamento da MIP.....	55
<b>TABELA 4 &gt;</b> Divisão das unidades por faixa de renda no chamamento da MIP.....	61
<b>TABELA 5 &gt;</b> Divisão das unidades por faixa de renda - edital de licitação – 2013.....	62
<b>TABELA 6 &gt;</b> Divisão das unidades por faixa de renda - edital de licitação – 2014.....	63
<b>TABELA 7 &gt;</b> Serviços de pré-ocupação previstos em contrato a serem realizados pelo concessionário.....	70
<b>TABELA 8 &gt;</b> Serviços de pós-ocupação previstos em contrato a serem realizados pelo concessionário.....	71
<b>TABELA 9 &gt;</b> Serviços de apoio à gestão condominial a serem realizados pelo concessionário.....	72
<b>TABELA 10 &gt;</b> Serviços de manutenção predial a serem realizados pelo concessionário .....	73
<b>TABELA 11 &gt;</b> Serviços de gestão da carteira de mutuários previstos no edital a serem realizados pelo concessionário.....	74
<b>TABELA 12 &gt;</b> Recorte para cada um dos setores da PPP de Habitação.....	85
<b>TABELA 13 &gt;</b> Listagem de terrenos públicos que poderiam ser utilizados no projeto.....	86
<b>TABELA 14 &gt;</b> Distribuição por faixa de renda - Edital - MIP 2012.....	118
<b>TABELA 15 &gt;</b> Distribuição por faixa de renda - Edital de Licitação 2014.....	118
<b>TABELA 16 &gt;</b> Divisão por faixa de renda no edital de licitação de 2013 (não publicado).....	120

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>GRÁFICO 1</b> > Participação relativa das fontes de financiamentos dos projetos de PPP no Brasil.....	24
<b>GRÁFICO 2</b> > Despesa de contraprestação x Teto Receita Corrente Líquida nos Estados e DF com PPPs declaradas no RREO.....	26
<b>GRÁFICO 3</b> > Conversão de MIPs em Contratos de PPP Assinados.....	28
<b>GRÁFICO 4</b> > Produção habitacional no Estado de São Paulo 1983 - 2000.....	36
<b>GRÁFICO 5</b> > Diferença em anos entre o ano da publicação do DIS e o ano do Registro da gleba em nome da CDHU.....	37

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>FIGURA 1</b> > Formas de Propriedade e Administração no Modelo Estatal, Público não Estatal e Privado.....	17
<b>FIGURA 2</b> > Quadro comparativo entre as concessões simples, patrocinadas e administrativas de acordo com a legislação federal nº 11.079 de 2004 e 8.987 de 1995.....	22
<b>FIGURA 3</b> > Atuação da CDHU dividida em três etapas.....	38
<b>FIGURA 4</b> > Imóvel identificado na rua Pirineus, bairro de Santa Cecília; projeto edificado de 28 unidades.....	49
<b>FIGURA 5</b> > Cortiço identificado no Bairro Pari; projeto feito para cinquenta e um apartamentos.....	49
<b>FIGURA 6</b> > Cortiço localizado na rua Celso Garcia, bairro Belém; projeto para cinquenta e e três apartamentos.....	50
<b>FIGURA 7</b> > Conteúdo Exigido no Chamamento da MIP pela Secretaria de Habitação.....	54
<b>FIGURA 8</b> > Fotos do Local e Planta do Pavimento Tipo - Projeto CDHU - R. Tomás de Lima, 85.....	57
<b>FIGURA 9</b> > Fachada, planta tipo e planta térreo do edifício Vallore Brás.....	58
<b>FIGURA 10</b> > Fachada, planta tipo e planta térreo do edifício Viva Città – Liberdade.....	59
<b>FIGURA 11</b> > Conceitos urbanísticos previstos no edital de licitação.....	76
<b>FIGURA 12</b> > Mapa geral dos lotes, perímetro e áreas de intervenção.....	78
<b>FIGURA 13</b> > Mapa - perímetro lote I.....	79
<b>FIGURA 14</b> > Mapeamento de áreas públicas feito pela Secretaria de Habitação.....	88
<b>FIGURA 15</b> > Ocupação Estaidinha.....	90
<b>FIGURA 16</b> > Projeto Nova Luz, 2008.....	99
<b>FIGURA 17</b> > Relação das instituições que abordam o assunto de PPP no governo paulista.....	102
<b>FIGURA 18</b> > Organograma dos setores envolvidos em PPP - Governo Estado de São Paulo.....	104
<b>FIGURA 19</b> > Fluxograma de um projeto de parceria no Governo do Estado de São Paulo.....	105

<b>FIGURA 20 &gt;</b> Relações institucionais na PPP de Habitação do Centro.....	109
<b>FIGURA 21 &gt;</b> Percepção de risco pelo mercado em projetos privados e públicos....	112
<b>FIGURA 22 &gt;</b> Hierarquia de pagamento - garantia subsidiária PPP de Habitação....	115
<b>FIGURA 23 &gt;</b> Visão Aérea de Projeto Residencial São Caetano.....	124
<b>FIGURA 24 &gt;</b> Visão Aérea de Terreno localizado na Rua São Caetano.....	125
<b>FIGURA 25 &gt;</b> Conjunto habitacional entregue na rua São Caetano.....	127
<b>FIGURA 26 &gt;</b> Empreendimento localizado na Alameda Gleite.....	128
<b>FIGURA 27 &gt;</b> Visão entre os edifícios do Complexo Júlio Prestes.....	129
<b>FIGURA 28 &gt;</b> Perspectiva da Escola de Música Tom Jobim - Projeto Júlio Prestes..	130



## SUMÁRIO

Agradecimentos .....	II
Resumo .....	III
Abstract .....	IV
Lista de Tabelas .....	V
Lista de Gráficos .....	VI
Lista de Ilustrações .....	VII
Apresentação.....	1
Capítulo 1 - Histórico da Administração Pública: da Construção da Administração Burocrática à Reforma Gerencial .....	8
I.    A Primeira Reforma Administrativa no Brasil .....	9
II.   A Segunda Reforma Administrativa no Brasil .....	13
III.  Uma Alternativa Real – a Administração Pública Societal .....	18
IV.   As Parcerias Público-Privadas .....	20
V.    As PPPs no Contexto Brasileiro .....	21
VI.   A Participação da Iniciativa Privada na Modelagem de Projetos Públicos ...	27
Capítulo 2 - Reformas do Estado e o Setor de Habitação Popular .....	31
I.    O Governo do Estado de São Paulo e a Provisão de Habitação .....	32
II.   Reforma Gerencial no Setor Paulista Habitacional .....	38
III.  CDHU e Suas Relações Contratuais.....	39
IV.   As Parcerias Público-Privadas no Contexto Habitacional Paulista .....	42
Capítulo 3 - A PPP de Habitação no Centro de São Paulo .....	45
I.    Manifestação de Interesse Privado no Setor de Habitação Popular.....	52
II.   Público Alvo na PPP de Habitação .....	61
III.  Remuneração do Vencedor da Licitação.....	64
IV.   Serviços Inerentes ao Projeto Habitacional.....	68
V.    Diretrizes Urbanísticas Previstas no Edital.....	75

VI. Especificidades do lote 1.....	79
Capítulo 4 – Análise dos Dados Coletados .....	81
I. Moradia Popular no Centro, e os Terrenos?.....	84
II. O que o Mercado, a Sociedade Civil e os Gestores Públicos acham da MIP? 94	
III. As Parcerias Público-Privadas como Fonte de Financiamento .....	107
IV. Divisão de Unidades por Faixa de Renda .....	117
V. Características Urbanísticas da PPP Habitacional.....	122
Conclusão .....	134
Entrevistas Realizadas.....	140
Bibliografia.....	143

# apresentação

**Parceria Público-Privada para Produção de Moradia Popular  
no Estado de São Paulo: O Programa da Casa Paulista**

**Gabriel Maldonado Palladini**

A presente dissertação tem como objeto de estudo o programa de parceria público-privada para construção de moradia popular no centro da cidade de São Paulo, promovida pela Agência Paulista de habitação social – Casa Paulista. Articulando a análise do instrumento de manifestação de interesse privado (MIP) com a legislação de parceria públicos-privada (lei federal nº 11.074 de 2004), a investigação procura compreender como estas parcerias estão sendo aplicadas no setor de habitação de interesse social e de mercado popular e como a utilização deste instrumento jurídico impacta o tecido urbano e as políticas públicas habitacionais vigentes.

A extinção do Banco Nacional de Habitação em 1986 e a desarticulação da sua estrutura administrativa marca o início de uma transferência da provisão de habitação popular para os estados e municípios. No final da década de 80, já com o nome de Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), cria-se um sistema estadual de habitação inteiramente independente do governo federal. Programas habitacionais próprios e um fluxo volumoso de recursos (porcentagem fixa da alíquota do ICMS) transformaram a CDHU na maior empresa habitacional da América Latina à época.

A estratégia adotada pela Companhia Paulista, já no contexto da reforma gerencial da década de 90 foi incluir gradativamente a participação de entidades privadas na produção estatal de moradia popular. Desde a adoção da modalidade de chamamento empresarial no começo dos anos 90, no qual as construtoras são responsáveis pela provisão do terreno, infraestrutura, urbanização e edificação até a contratação de gerenciadoras privadas, já no começo dos anos 2000 para executar as atividades fim e atividades meio da Companhia Paulista, uma análise mais ampla da atuação da CDHU mostra que não houve diminuição do estado na provisão de moradia popular, mas sim um aumento da participação estatal no setor, aliado à uma transformação na estrutura administrativa da CDHU.

A reforma gerencial, inaugurada nos países anglo-saxões de cunho neoliberal no começo dos anos 80 tem início no Brasil na década de 90 na gestão de Fernando Henrique Cardoso. O que estava sendo proposto como alternativa ao modelo burocrático weberiano introduz a lógica da produtividade do setor privado na administração pública. Apesar do consenso de que a reforma gerencial proposta na gestão FHC não se concretizou, alguns dos elementos essenciais da reforma foram aparecendo gradualmente não só na União mas também nos estados e municípios. A

execução de serviços e obras em regime de parceria público-privado é uma das faces dessa administração gerencial no cotidiano da política urbana no Brasil.

Em 2004, no primeiro mandato do governo Lula é aprovada a lei das Parcerias Público-Privadas (lei federal nº 11.074), ampliando massivamente o escopo de projetos públicos passíveis de serem privatizados. A aprovação do marco regulatório das PPPs e a existência do artigo 21º da lei federal das concessões (lei nº 8.987) permitiu que os projetos de parcerias fossem elaborados pela iniciativa privada. A chamada Manifestação de Interesse Privado (MIP), conforme utilizado pela legislação paulista ou Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) tem sido amplamente utilizado de modo que instituições privadas ofereçam estudos de viabilidade para projetos de parcerias ao poder público.

É neste contexto de ampliação da atividade privada na prestação de serviços públicos que se cria a Agência Paulista de Habitação Social em 2011, com função de agente indutor e estimulador da atividade privada para o setor de habitação de interesse social. A Casa Paulista é o órgão dentro da Secretaria de Habitação que conduz todo o programa de PPP habitacional no estado de São Paulo, desde o chamamento da MIP em 2012, passando pela modelagem até a gestão do contrato da concessão.

A pesquisa realizada para elaboração da dissertação de mestrado contou com duas principais fontes de dados. A primeira delas foi uma extensa análise documental dos processos administrativos, material que consiste no registro das atividades internas da Secretária Estadual de Habitação. No total foram 18 volumes que registraram todos os passos do projeto, desde a concepção inicial do Programa até documentos detalhados como o anexo das atas de reuniões, audiências públicas, editais de chamamento e licitação e contrato assinado com o concessionário. Aliado à análise documental foram feitas entrevistas com os principais envolvidos na PPP Habitacional (consultores privados, representantes do setor de construção civil e funcionários do Governo do Estado de São Paulo). A análise documental serviu como base para a interpretação das entrevistas, de modo que se pode confirmar ou, em muitos casos, confrontar informações passadas pelos entrevistados com o que constava nos documentos oficiais da Secretaria. A atualidade do tema obrigou uma intensificação da pesquisa de campo e da utilização de entrevistas como método crucial para compreensão do projeto, ainda em andamento.

No primeiro capítulo é feita uma introdução sobre as reformas que ocorreram na estrutura do Estado brasileiro. A primeira reforma, feita nos anos 30, tinha como objetivo introduzir o modelo burocrático de Max Weber na administração pública. O modelo burocrático surge para substituir a administração patrimonialista. As reformas burocráticas-weberianas começam na segunda metade do século XIX e se consolidam no modelo criado por Getúlio Vargas nos anos 30. A criação dos Departamentos Administrativos do Serviço Público (Dasp) em 1938, primeira estrutura burocrática weberiana destinada a produzir políticas públicas no Brasil, é marca desta primeira reforma.

A segunda reforma administrativa tem início no Brasil na gestão Fernando Henrique Cardoso. Sob responsabilidade de Bresser Pereira, então responsável pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, a reforma propunha que atividades não exclusivas de estado fossem transferidas para o setor público não-estatal. Apesar de haver um consenso de que a reforma não se concretizou, alguns elementos essenciais que surgiram do *gerencialismo* tem sido amplamente utilizado por gestores públicos. As Organizações Sociais (OS), Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e as PPPs podem ser vistas como parte do movimento proposto pela reforma gerencial da década de 90.

A literatura sobre reforma gerencial exposta na primeira parte da dissertação é essencial para compreender a centralidade do discurso das parcerias público-privadas na execução de políticas públicas no Brasil. Apareceu com frequência nas entrevistas que as PPPs estavam sendo utilizadas mais amplamente em decorrência de uma incapacidade de gestão do Estado, como uma forma inclusive de substituí-lo de uma maneira diferente daquela que ocorreu nos anos 90. Considerou-se, desta forma, essencial para a dissertação apontar o contexto em que as PPPs surgiram no Brasil.

No capítulo é exposta uma seleção de autores que contextualizam as PPPs no debate internacional, trazendo uma série de estudos que questionam o discurso dominante sobre o tema de parcerias. Já no tópico seguinte optou-se por abordar o marco regulatório das PPPs, regidas pela federal nº 11.079 de 2004. Explica-se a diferença das concessões patrocinadas e administrativas em relação a concessão simples, além de trazer dados sobre as fontes de financiamentos dos projetos de PPPs e a sua relação com a lei de responsabilidade fiscal (lei complementar nº 101 de 2000).

Por fim apresenta-se o instrumento de Manifestação de Interesse Privado (MIP) ou Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI). Apesar de previsto na legislação brasileira desde 1995, é a partir de 2004 com a aprovação da chamada lei das PPPs (nº 11.079) que o instrumento passa a ser utilizado em diversos setores. São apresentados alguns dados sobre o mercado de modelagem de projetos e uma breve apresentação da literatura sobre o tema.

No segundo capítulo buscou-se contextualizar a produção de moradia popular no estado de São Paulo sob a ótica da estrutura administrativa da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Inicialmente foi feito um breve histórico da empresa pública, desde a sua criação nos anos 40 sob o nome de Cecap, passando pelo nome de Codespaulo até chegar na atual CDHU. Com a extinção do BNH e da estrutura federal no setor de moradia popular, o estado de São Paulo organiza um sistema estadual de habitação próprio inteiramente independente do governo federal. Com fontes de recursos estaduais (porcentagem da alíquota do ICSM), a CDHU se transforma numa produtora em massa de moradia popular, alcançando recordes de produção de unidades sem aportes federais de recursos.

No entanto, mudanças na estrutura da própria Companhia podem ser observadas ainda nos anos 90. Durante a década de 90, a Companhia Paulista é impactada pelas discussões sobre reforma gerencial e sofre algumas mudanças: redução no quadro de pessoal e uma reestruturação seguindo os preceitos típicos da administração privada (foco estratégico e em resultado, gestão de projetos e empreendimento, etc).

Conforme mostraram alguns trabalhos expostos neste capítulo, a iniciativa privada passa cada vez mais ser incorporada às atividades da Companhia Paulista, com a contratação de consultorias para realizar o próprio gerenciamento da construção dos conjuntos da CDHU. A empreitada global passa a ser a porta de entrada pela qual as construtoras entram massivamente na produção de moradia popular. Como forma de contornar as dificuldades no processo de desapropriação e aquisição de terrenos pelo Estado, cria-se a modalidade de chamamento empresarial, em que a construtora é responsável pela aquisição do terreno (sistema “chave na mão”).

A CDHU se transforma nada mais do que uma gerenciadora de contratos, firmados com construtoras e consultorias. Nesta sessão aponta-se a discussão que se tem feito

acerca da gestão de ativos públicos por contratos, utilizando-se os trabalhos de Raco (2014) e Yeatman (1995). No contexto brasileiro Bolaffi (1975) mostra que já na época de atuação do BNH os recursos públicos eram drenados a uma variedade de agentes privados intermediários. Por fim, na última sessão do capítulo é apresentada a estrutura criada na administração estadual paulista para viabilizar as PPPs habitacionais.

No capítulo 3 é feita uma análise da PPP da Habitação analisando todas as etapas, desde os estudos que foram utilizados para justificar o Projeto até a elaboração do contrato de licitação. O projeto tem início em 2011, com o chamamento da MIP e vai ter o primeiro contrato assinado para o lote 1 em 2014. Ao longo desses três anos muitas alterações foram feitas no projeto, decorrentes da expectativa do mercado em relação ao projeto, da situação econômica do país e de mudanças na legislação de HIS e HMP no município. Segundo os entrevistados na pesquisa, existem dois projetos antecedentes que deram origem a PPP habitacional. O primeiro estudo, o Programa de Atuação em Cortiços (PAC) foi um mapeamento feito em 2006 do território do centro no que diz respeito a infraestrutura, zoneamento, equipamentos públicos e presença de cortiços. O segundo estudo foi solicitado pela Secretaria de Planejamento e consiste em uma comparação do ponto de vista econômico de se construir moradia popular no centro e na periferia, considerando os investimentos a *posteriori* necessários.

Na primeira sessão do capítulo 3 apresentam-se esses estudos. Em seguida é feito um relato de como ocorreu o chamamento dos estudos privados, desde a apresentar o escopo do projeto elaborado pela secretaria de habitação até quais instituições participaram da modelagem. Na sessão seguinte apresenta-se a evolução do projeto no que diz respeito a divisão de unidades por faixa de renda. Diversas alterações foram feitas e a pesquisa traz como objetivo específico entender a natureza dessas mudanças. Em seguida é feita uma exposição da remuneração do concessionário vencedor da licitação. Composta por três componentes, 2 fixos e 1 variável, a remuneração depende da quantidade de unidades construídas e dos serviços prestados pelo concessionário. Os serviços que serão prestados pelo concessionário são um dos componentes do cálculo da remuneração do concessionário e é explicada nesta sessão do capítulo. Na última sessão são expostas as diretrizes urbanísticas que constam no edital de licitação.



O capítulo quatro é dedicado para a análise dos dados coletados. Foram duas as principais fontes de dados da pesquisa: análise dos documentos disponibilizados pela Secretaria de Habitação e as entrevistas com os envolvidos no projeto. Como forma de interpretação dos dados, optou-se por selecionar cinco pontos da PPP Habitacional que, aparentemente, a diferencia do modelo de produção tradicional da CDHU. O primeiro assunto trata dos terrenos em que os conjuntos estão sendo construídos. Discute-se a forma de aquisição das áreas, a origem desses terrenos e os responsáveis pela sua aquisição. O segundo ponto discute a utilização do instrumento da Manifestação de Interesse Privado (MIP), que foi o canal de interlocução entre o mercado e o Governo do Estado de São Paulo. Esta sessão busca relacionar as diferentes opiniões sobre o instrumento e apontar algumas questões relevantes que surgem quando a iniciativa privada é acionada para participar da modelagem de políticas públicas. O terceiro tópico de análise trata do modelo de financiamento da PPP Habitacional. Apareceu com frequência nas entrevistas a ideia de que as PPPs podem ser uma forma de financiamento de obras e serviços públicos por instituições privadas. Nesta sessão buscou-se apresentar as diferentes visões acerca deste assunto, relacionando com os dados apresentados no primeiro capítulo sobre os meios de financiamento de obras de infraestrutura no Brasil. O quarto ponto aborda a questão da divisão de unidades em cada uma das faixas de renda. Considera-se como uma peculiaridade do projeto existir um *mix* de renda nos empreendimentos. Esta sessão pretende sintetizar quais as transformações que foram feitas nessa composição de renda ao longo do projeto. Por fim, o quinto tópico de análise aborda o resultado urbanístico dos conjuntos entregues até dezembro de 2017. Nesta sessão pretende-se apresentar os conjuntos entregues e comparar com que que foi discutido no processo de formulação do edital.

Por fim, o último capítulo trata das conclusões alcançadas ao longo da execução da presente pesquisa e dissertação. Não se pretende, em nenhum momento, finalizar qualquer discussão sobre a PPP de Habitação elaborada pela Casa Paulista, mas contribuir para uma discussão mais ampla sobre a participação de instituições privadas na elaboração e execução de políticas públicas no Brasil.

## capítulo 1

# **Histórico da Administração Pública: da Construção da Administração Burocrática à Reforma Gerencial**

**Parceria Público-Privada para Produção de Moradia Popular  
no Estado de São Paulo: O Programa da Casa Paulista**

**Gabriel Maldonado Palladini**

Durante o período colonial brasileiro existiram duas grandes formas de comando do ponto de vista administrativo. A primeira tinha um viés centralizado, em que a metrópole exercia um controle mais estrito sobre as atividades administrativas realizadas no Brasil. Eram dois os principais instrumentos de controle nesse caso: o Conselho Ultramarino e a própria Igreja Católica, centralizados na figura principal do governo geral. A outra forma de comando se tratava de fatores descentralizados de poder (Abrucio, Pedro & Pó, 2010).

A estrutura local de governança que se formou tanto nas câmaras municipais quanto nas capitanias hereditárias era marcada pelo patrimonialismo<sup>1</sup>. Como a extensão do território brasileiro impossibilitava o controle direto do Estado Português, prevaleceu o que Sérgio Buarque (1997) chamou de personalismo, entendido como a privatização do espaço público. Abrucio et al colocam que “a mistura excessivamente regulamentadora e, geralmente pouco efetiva, com o patrimonialismo local resume bem o modelo da administração colonial” (2010, p. 29). Essa forma de organizar a administração do país começou a mudar a partir da segunda metade do século XVIII, com as reformas pombalinas em Portugal, que geraram maior intervenção nos assuntos da colônia por parte de Portugal.

A vinda da Família Real para o Brasil em 1808 colocou o Brasil como centro do Império português e resultou na criação de uma série de instituições principalmente na cidade do Rio de Janeiro que viriam a se tornar a base do Estado Nacional proclamado em 1822 (Costa, 2008, p. 836).

## **I. A PRIMEIRA REFORMA ADMINISTRATIVA NO BRASIL**

A administração burocrática clássica, descrita por Max Weber no final do século XIX, foi implantada nos principais países europeus no final do século XIX, nos Estados Unidos no início do século XX e no Brasil nos anos 30 (Bresser-Pereira, 1996). Esse

---

<sup>1</sup> Entende-se patrimonialismo aqui de maneira mais ampla, a partir do conceito desenvolvido por Max Weber no início do século XX. Pode ser definido como uma concepção de poder em que as esferas pública e privada se confundem e muitas vezes tornam-se indistintas. Um líder político é considerado patrimonialista quando, ao assumir o cargo na esfera pública, utiliza a estrutura estatal para satisfazer as suas necessidades pessoais. Importante ressaltar que outras teorias sobre o patrimonialismo foram desenvolvidas por pesquisadores brasileiros tais como Raymundo Faoro (FAORO, 1958). Ermínia Maricato e João Whitaker vem desenvolvendo estudos sobre a questão do patrimonialismo na produção do espaço urbano brasileiro (Maricato, 1996; Ferreira, 2017).

modelo surge para substituir a administração patrimonialista, que definiu as monarquias absolutas, na qual o patrimônio público e privado eram confundidos, e em que o Estado era entendido como propriedade do rei (1996). No entanto, com o avanço do capitalismo industrial, surge a necessidade de se separar o Estado e o mercado, de modo que se distinguisse o público do privado, além da separação entre político e administrador público. Para Bresser é assim que surge a administração burocrática moderna, racional e legal (1996, p.10).

As reformas burocráticas-weberianas na administração pública brasileira começaram na segunda metade do século XIX e se consolidaram no modelo criado por Getúlio Vargas. Segundo Abrucio et al (2010) o modelo de administração criado por Vargas inaugura uma nova era por duas principais razões. O primeiro é que a sua construção objetivou expandir o papel do Estado, principalmente nos domínios econômicos e sociais em nome de um projeto de modernização nacional desenvolvimentista (Bresser-Pereira, 2008). Como colocou Rezende (2004, p. 48)

O esforço de *state-building* pelo desenvolvimento nacional em ampla escala, iniciado no governo Vargas em 1930, dependeria em muito da construção de uma burocracia com maior performance. Essa foi umas das principais razões para o início de uma grande reforma administrativa.

A segunda singularidade foi a criação de uma burocracia meritocrática, profissional e universal, que se tornou a primeira estrutura burocrática weberiana destinada a produzir políticas públicas em larga escala no país. A criação do Departamento Administrativo do Serviço Público, DASP, em 1938 é a principal marca dessa estrutura. A reforma DASP, como é conhecida no âmbito da discussão das reformas na administração pública brasileira se constitui de duas formas. Por um lado, buscava modernizar a gestão pública, conforme os princípios burocráticos weberianos prevaletentes na época, com o objetivo de criar um Estado eficaz nas suas novas tarefas desenvolvimentistas. Por outro, sua matriz política era bastante problemática,

Devido seu modelo centralizador e autoritário, versão consagrada pelo Estado Novo, cuja proposta modernizadora não alterou o status quo representado pelos interesses agrários, nem com a necessidade de ter uma parcela do Estado voltada à patronagem com o propósito de manter o apoio de parcela da elite ao varguismo (ABRÚCIO, 2010, p. 37)

Como proposta modernizadora, a primeira grande medida adotada por Vargas foi a criação da Comissão Permanente de Compras em 1931, com o objetivo de centralizar

o processo de aquisição de materiais para o governo. Na constituição de 1934 se propôs que o concurso público fosse regra geral no acesso a cargos públicos.

O Dasp seria o órgão central do sistema de controle da administração pública brasileira e a peça chave para a constituição de uma burocracia profissional aos moldes weberianos (2010). A reforma conduzida pelo Dasp também foi responsável pela criação das unidades descentralizadas da burocracia federal, as chamadas autarquias. Além de responsável pela formulação e implementação das políticas administrativas, o Dasp também trazia para si a responsabilidade do governo federal de exercer controle político sobre os estados, por meio dos departamentos administrativos estaduais, os chamados “daspinhos”. Segundo Abrucio et al (2010) os “daspinhos” foram peças fundamentais na engrenagem autoritária e centralizadora do Estado Novo. Para os autores, os departamentos estaduais, além de assumirem a função de controle administrativo dos estados, exerciam outras três principais funções: a de estrutura supervisora das atividades do governo federal, de corpo legislativo e a de integrar novas elites regionais no modelo varguista (Campello de Souza, 1976; Codato, 2008). Desta forma, o Dasp se tornou peça-chave como forma de racionalização de gestão e, principalmente, como instrumento político.

O primeiro problema que aparece na reforma varguista foi seu caráter autoritário e de uma forte centralização no plano federal. Como colocou Abrucio et al “a primeira grande reforma do país não envolveu negociação com a classe política e os setores sociais, de modo que o paradigma reformista vencedor foi totalizante e totalitário” (2010, p.41). Enquanto que nos Estados Unidos, por exemplo, o reformismo de Franklin Roosevelt se baseou na nacionalização do princípio do mérito contra as oligarquias locais, a reforma de Vargas se estruturou no controle das elites locais e não de uma transformação política e gerencial mais ampla dos governos subnacionais. Nas palavras dos autores “o presidente da República fez um pacto com as antigas oligarquias para montar seu projeto de modernização” (2010, p.42). A reforma varguista insulou tanto o Dasp quanto as novas agências voltadas ao desenvolvimento econômico, conduzindo um projeto de modernização administrativa sem alterar a estrutura política e social do país. Neste sentido, havia uma parcela da administração pública brasileira modernizada regida pelos princípios da meritocracia e profissionalismo, “protegida” das influências do clientelismo e da prática de

distribuição de cargos em troca de favores políticos. Como colocou Campello de Souza (1976, p. 85)

O desmantelamento da velha ordem não ultrapassou os limites de uma 'modernização conservadora': sem qualquer reformulação radical da estrutura socioeconômica existente, encaixavam-se no sistema político novos grupos e interesses, devidamente cooptados e burocratizados

A reforma de Vargas pretendia por meios do Dasp reforçar uma burocracia civil profissional e aumentar o controle sobre a máquina governamental. Juscelino Kubitschek recebeu o país com alguns mecanismos de controle relativamente estruturados e se propôs a utilizar os bons funcionários públicos vindos do Dasp e da administração indireta e criou mecanismos de coordenação e execução dos projetos previstos no Plano de Metas (Abrucio et al, 2010). Nas palavras dos autores “o projeto Vargas visava mais a profissionalização da máquina pública do que o de Juscelino, que pôde utilizar o legado meritocrático advindo dos daspianos e afins” (2010, p.46).

A segunda reforma significativa na administração pública brasileira do século XX foi fruto do Decreto-Lei nº 200 de fevereiro de 1967. A grande marca do regime militar do que diz respeito a questão administrativa foi a continuação da expansão do Estado brasileiro, especialmente pela via da administração direta. A administração pública ganha atenção especial durante a ditadura devido ao discurso “modernizador” do regime

O principal instrumento de legitimação simbólica, além de um patriotismo difuso e do discurso anticomunista, advinha de uma ideologia antipolítica e tecnoburocrata, a partir do qual o regime se definia como um instrumento “modernizador” do país (ABRUCIO et al, 2010, p. 47).

Dentre uma série de proposições, são três as principais características que ressaltamos. A primeira foi que o Decreto-Lei propunha uma descentralização administrativa, dando maior autonomia decisória e flexibilidade à administração indireta (autarquias, fundações, empresas públicas e empresas de economia mista). O objetivo dessa medida era tornar o Estado mais ágil para expandir as ações principalmente na área econômica. A segunda característica importante da medida era a previsão de formas de coordenação e controle das unidades descentralizadas, com objetivo de fortalecer os órgãos de planejamento. A medida propôs a criação ou remodelação das agências responsáveis pelo orçamento, auditoria, compras e informação estatística. A terceira importante característica diz respeito à estrutura

federativa do Estado brasileiro, retratando um paradoxo da medida. Por um lado, o Decreto-Lei previa a descentralização administrativa, por outro estimulava a reprodução da estrutura institucional do governo federal nos estados e municípios, por meio dos incentivos previstos nos programas nacionais e nas formas de financiamento aos governos subnacionais (Abrucio et al, 2010; Medeiros, 1986). No plano federal, criou-se um modelo unionista-autoritário, fortemente centralizado no governo federal, sob a justificativa de que o regime precisava “modernizar” o país “de cima para baixo” (Abrucio, 1998, p.73).

O Decreto-Lei nº 200 reforçou o paradigma centralizador da reforma daspiiana na busca do controle e uniformização dos governos subnacionais a partir dos objetivos da união. Diferente da reforma varguista, o Decreto-Lei nº 200 foi além do controle político e forçou os municípios e estados a reproduzir as estruturas técnicas propostas pelo governo federal, o que de certo modo tiveram algum impacto centralizador (Abrucio et al, 2010).

Bresser-Pereira (1996) coloca que o Decreto-Lei teve duas consequências inesperadas. A primeira foi permitir a contratação de servidores públicos sem a realização de concurso público, facilitando a sobrevivência das práticas patrimonialistas. A segunda foi um enfraquecimento do núcleo estratégico do Estado, devido à estratégia do regime militar de contratar os escalões superiores da administração pública através das empresas estatais ao invés de utilizar os concursos públicos. Nas palavras de Bresser “a reforma administrativa embutida no Decreto-Lei 200 ficou pela metade e fracassou” (1996, p.7).

## **II. A SEGUNDA REFORMA ADMINISTRATIVA NO BRASIL**

A primeira crise do petróleo em 1973 ficou marcada como o fim da era de prosperidade que se iniciou após a Segunda Guerra Mundial e marcou o fim do consenso social sobre o papel do Estado. Colocado como fato incontestável no debate internacional sobre a administração pública, mesmo por aqueles que são ferrenhos críticos ao *managerialism*, o modelo burocrático weberiano não respondia mais as demandas da sociedade (Abrucio, 1997; Pollit, 1990). A principal mudança que se pretendia fazer era modificar o foco de atenção do modelo: enquanto que a burocracia weberiana é

voltada para a própria máquina pública, o modelo gerencial pretende focar nos “clientes”<sup>2</sup>. Para Abrucio (1997), foram quatro principais fatores socioeconômicos que contribuíram para a crise do Estado contemporâneo. O primeiro foi a crise econômica mundial iniciada em 1973 a partir da primeira crise do petróleo e agravada pela segunda crise do petróleo em 79. O segundo fator foi uma grave crise fiscal, resultado das baixas taxas de crescimento a partir da década de 1970. Havia muitas obrigações por parte dos Estados nacionais, atividades acumuladas ao longo do período pós-guerra. O terceiro fator era uma situação de ingovernabilidade dos Estados nacionais e por fim, o quarto fator seria globalização e todas as transformações tecnológicas que transformaram a lógica do setor produtivo e afetaram o Estado. Como colocou Abrucio (1997, p. 10)

O enfraquecimento dos governos para controlar os fluxos financeiros e comerciais, somado ao aumento do poder das grandes multinacionais resultou na perda significativa do poder dos Estados nacionais de ditar políticas macroeconômicas.

Como alternativa ao modelo burocrático weberiano, foram introduzidos modelos gerenciais na administração pública, inicialmente nos países anglo-saxões de cunho neoliberal (Estados Unidos com Reagan e Inglaterra com Thatcher) e posteriormente e gradualmente na Europa e Canadá. A cartilha do modelo gerencial, como foi proposto no início da década de 80 continha corte de gastos, inclusive de pessoal e atuação mais flexível do aparato burocrático. O *managerialism*, que estava sendo proposto como alternativa ao modelo weberiano introduz a lógica da produtividade do setor privado na administração pública. É a redução do papel do Estado de executor ou prestador direto de serviços para assumir o caráter de regulador, indutor e mobilizador dos agentes econômicos e sociais (Jucá, 2003).

A vitória dos conservadores na Grã-Bretanha em 1979 e dos republicanos nos EUA em 1980, ambos críticos ao consenso social pró-Welfare State, possibilitou uma reforma na administração pública a partir da lógica de gestão do setor privado. Segundo Fleury (2001) havia um consenso a partir dos anos 80 de que o Estado estava em crise e precisava ser reformado. Para a autora, a crise financeira nos países desenvolvidos, a crise política nos países subdesenvolvidos regidos por ditaduras militares (com extrema fragilidade econômica devido ao alto endividamento externo e

---

<sup>2</sup> Diferente da concepção de cidadão, cliente é o modo como o novo modelo gerencial pretender tratar os até então cidadãos.



altas taxas de inflação) e a crise dos Estados socialistas criaram um sentimento geral de que o Estado, enquanto instituição, estava em crise e desta forma precisava ser remodelado. Para Jucá (2003), esta crise pode ser dividida em três vertentes: crise fiscal, pela crescente perda de crédito e pela poupança negativa, crise do consenso sobre o modo estatizante de intervenção do estado e crise do modelo burocrático de gestão pública (2010, p.3).

A principal mudança na administração pública no modelo gerencial é uma transição do papel do Estado, antes como executor e, no novo modelo, como regulador dos serviços públicos prestados à população. É neste contexto em que se insere uma desconcentração administrativa para os governos subnacionais e uma descentralização para o mercado e terceiro setor<sup>3</sup>. Como instrumento acessório para a política de descentralização, surgem os novos modelos contratuais para os serviços públicos. Para Clarke (1993) esse modelo se constitui de três dimensões:

- I) Extensão das relações contratuais no fornecimento de serviços públicos entre o setor público, o setor privado e o voluntário/não lucrativo, criando uma estrutura de pluralismo institucional, contrapondo ao modelo weberiano de monopólio estatal;
- II) Extensão das relações contratuais para dentro do setor público (desconcentração, delegação e mecanismos de *quasi Market*);
- III) Desenvolvimento de contratos de desempenho entre os provedores e o Estado

Uma das principais críticas que se faz em relação ao modelo gerencial é a mudança na concepção do papel da população em sua relação com o Estado. O *managerialism* propõe que a população não seja mais tratada como cidadã, mas como consumidora de serviços públicos. Como colocou Pollitt (1990, p.125) a relação do prestador de serviço público com o “consumidor” é mais complexa, visto que não obedece ao puro modelo de decisão de compra vigente no mercado. Sem contar que existem

---

<sup>3</sup> É importante colocar a diferença entre desconcentração e descentralização. No primeiro (desconcentração), concedia-se autonomia de gestão a unidades formadas nos limites de uma determinada pessoa jurídica, distribuindo-se atividades segundo uma subordinação hierárquica. O segundo (descentralização) implicava a técnica de transferência de atribuições a outro ente administrativo, dotado de personalidade própria e de capacidade de se autogovernar, e sujeito, apenas, à tutela e vigilância da entidade criadora. (Jucá, 2003, p.2)

determinados serviços cujo caráter é compulsório (sem a possibilidade de escolha) como os hospitais e os serviços policiais (1990, p. 125).

O *managerialism* tem como conceito básico a descentralização e uma transformação do papel da população de cidadão para consumidora de serviços públicos. Apesar do modelo gerencial se propor a reduzir os custos sociais do Estado, mesmo nos países de origem do *managerialism*, esse objetivo ficou apenas no discurso. O governo Reagan, por exemplo, não conseguiu reduzir os custos sociais, pelo contrário, no período de sua gestão eles cresceram 16% com relação ao PIB (1990). Pouco se conseguiu fazer com relação a diminuição do quadro de funcionários.

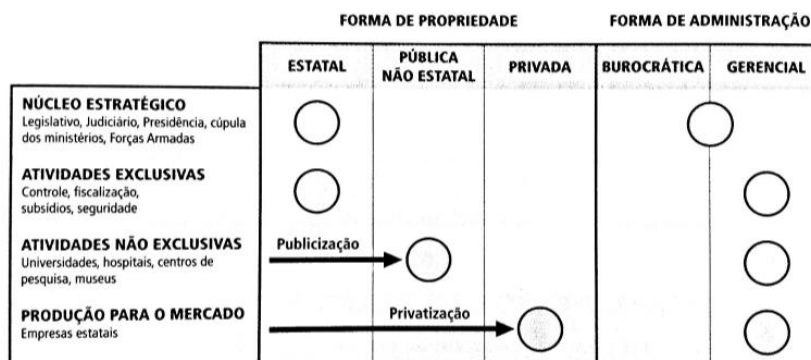
No contexto brasileiro, a reforma gerencial da década de 90 também conhecida como 'Nova Gestão Pública' (*new public management*)<sup>4</sup> foi proposta pelo então ministro do governo de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Carlos Bresser Pereira. A estrutura funcionava basicamente da seguinte forma: criavam-se agências executivas para realizar as atividades que o autor coloca como exclusivas de Estado e se transferiria para as chamadas organizações sociais os serviços sociais e científicos<sup>5</sup>, a partir de contratos de gestão. O MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado) foi o órgão responsável pela formulação da reforma, sob a liderança do então ministro Bresser. O próprio formulador da reforma coloca que a administração pública gerencial se inspira na administração de empresas, principalmente no que diz respeito às suas estratégias administrativas. O quadro abaixo ilustra de forma clara a reforma que estava sendo proposta pelo MARE no que diz respeito às formas de propriedade em cada umas das atividades:

---

4 New Public Management era como uma "escola" que se formou na década de 90 na Grã-Bretanha, composta por intelectuais em administração pública, consultores e servidores públicos (Bresser-Pereira, 2008)

5 De acordo com o autor, podem ser considerados serviços sociais e científicos: hospitais, escolas, universidades, centros de pesquisa, etc (Bresser-Pereira, 2008).

**FIGURA 1 > Formas de Propriedade e Administração no Modelo Estatal, Público não Estatal e Privado**



Fonte: Mare, 1995

Nas palavras de Bresser-Pereira (2008)

Do ponto de vista estrutural, a característica fundamental da reforma gerencial é a de associar formas de propriedade distintas a tipos de atividades também distintas; mais especificamente é a de transferir as atividades não exclusivas de Estado para o setor público não-estatal (Bresser-pereira, 2008, p. 29)

Fica bastante claro na proposta de Bresser uma intenção de diminuição do Estado no que diz respeito ao quadro de funcionários, mas não necessariamente uma redução nos serviços prestados pelo Estado. É esse o argumento que o autor da proposta utiliza quando classificam a reforma como neoliberal, alegando que o Estado continuaria financiando os serviços públicos até então estatais, reservando um papel de supervisor dos serviços não-exclusivos ao Estado. Nas palavras de Bresser (2008, p. 31)

o Estado, ainda que possa ser grande do ponto de vista da despesa, se pretende ser um Estado Social, pode ser pequeno em termo de quadro de pessoal e contar com um pessoal que supervisione os serviços não-exclusivos de Estado.

No setor da educação, Bresser utiliza o modelo estadunidense. Nos Estados Unidos, segundo o autor, nenhuma universidade americana é estatal, são todas uma espécie de organização social, visto que não empregam servidores públicos em seus quadros e contam com bastante autonomia administrativa e financeira.

Abrucio et al (2010) coloca que a reforma proposta por Bresser não teve força suficiente para sustentar uma reforma mais ampla na administração pública. Para o autor, o legado negativo do período Collor, a pouca importância dada ao tema por

parte do núcleo central do poder e as resistências da área econômica impediram que a proposta fosse levada a frente.

### **III. UMA ALTERNATIVA REAL – A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOCIETAL**

Apesar de colocado por alguns autores como consenso, havia dois projetos políticos em disputa na década de 90 sobre qual deveria ser o papel do Estado. Como colocou de Paula (2005) o primeiro se inspira na vertente gerencial e um segundo, ainda em desenvolvimento, tem como referencial a vertente societal. Este último possui raízes no ideário dos herdeiros políticos das mobilizações populares contra a ditadura e pela redemocratização do país, com destaque para os movimentos sociais, os partidos políticos de esquerda e centro-esquerda e as organizações não governamentais (2005, p.2). A autora faz uma crítica ao modelo proposto por Bresser e coloca que o gerencialismo representa as necessidades das mais diversas empresas e governos, transcende as matrizes histórico-culturais locais e não atende as suas especificidades.

A administração pública societal tem origem na década de 60, momento em que a sociedade se organizou por reformas no país. Após o golpe de 1964, essas mobilizações retornaram na década de 1970, período no qual a Igreja Católica acolheu as discussões de problemas coletivos nas chamadas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), inspiradas pelos ideais da teologia da libertação e da educação popular (2005). Doimo (1995) coloca o que viria a se tornar o campo movimentalista, do qual faziam parte os movimentos populares e sociais, o movimento sindical, as pastorais sociais, os partidos de esquerda e centro esquerda e as ONGs. Ferreira (1991) aponta que as primeiras experiências que surgiram na esteira desse movimento ocorreram na década de 80 e tinha como objetivo romper com a forma centralizadora e autoritária de exercício do poder público. O autor cita as experiências dos mutirões de casas populares em Lages, Santa Catarina, as iniciativas de participação no governo Franco Montoro em São Paulo e na administração de José Richa no Paraná. O campo movimentalista centrava-se na reivindicação da cidadania e no fortalecimento do papel da sociedade civil na condução da vida política do país, questionando o Estado como protagonista da gestão pública, bem como a ideia de público como sinônimo de estatal.

A construção de uma gestão pública democrática envolve três dimensões fundamentais: a dimensão econômico-financeira, a dimensão institucional-administrativa e a dimensão sociopolítica (de Paula, 2010). A vertente gerencial coloca ênfase nas dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa, enquanto que a societal aborda com mais ênfase a dimensão sociopolítica. A vertente societal, no entanto, apresenta uma limitação por não apresentar uma proposta para a organização do aparelho do Estado. Como colocou de Paula (2005, p.8)

O que verificamos por meio do exame da literatura é que, diferentemente da vertente gerencial – que estabelece um modelo gerencial a ser reproduzido nas diversas instâncias governamentais – na proposta societal há uma focalização na organização local de experiências alternativas de gestão.

A ausência de uma proposta por parte da corrente societal para o aparelho do Estado facilitou que a reforma gerencial fosse vista como hegemônica e contribuiu para a sua permanência. O modo como a reforma gerencial foi pensada concentra as tomadas de decisão às secretarias formuladoras de políticas públicas, reservando apenas a execução às organizações sociais ou a terceiros. Desta forma, do ponto de vista contratual, essas instituições seriam apenas prestadoras de serviços e não possuiriam qualquer posição representativa no núcleo estratégico do Estado (2005). A gestão societal, diferente da gerencial que tem sua gênese no neoconservadorismo, rejeitaria as fórmulas do *management* e buscaria contemplar as especificidades locais e as demandas da população.

Apesar do argumento de Abrucio (2010) de que a reforma proposta por Bresser não teve força suficiente para sustentar uma reforma mais ampla na administração pública, é importante colocar que vários dos elementos propostos pelo MARE são colocados como alternativa na gestão dos estados e municípios atualmente. Nas palavras dos próprios autores (2010, p. 62)

As organizações sociais (OSs) e as organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips) são herdeiras do movimento público não-estatal. O espírito dessa ideia pode ser visto, hoje, nas chamadas Parcerias Público-Privadas (PPPs).

#### IV. AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

No contexto internacional, Christopher Hood já sinalizava em 1991 que as Parcerias Público-Privadas surgiram como instrumento fundamental das reformas gerenciais da década de 80 e 90. Em um estudo sobre as reformas gerenciais na administração pública dos 123 maiores países<sup>6</sup>, Kamarck (2000) mostra que os mecanismos mais utilizados nas reformas foram a descentralização e a privatização. Segundo a autora, em 60% dos casos as reformas envolveram transferências de funções tradicionalmente exercidas pelo estado para o mercado e em 40% das reformas pode-se verificar uma descentralização de funções e poderes dos governos centrais para níveis locais ou instituições do terceiro setor.

As formas híbridas de governança, as chamadas Parcerias Público-Privadas se tornaram “um slogan dominante no discurso sobre governo e governança” (Wettenhall, 2003, p.80). Críticos do modelo questionam o fato de as PPPs serem outra forma de nominar as privatizações ou “uma nova forma de privatização” como colocou Minow, (2002, p.230). O discurso para se defender as PPPs sempre circundam argumentos de que a iniciativa privada tem mais eficiência na provisão de serviços com um menor custo. Chong e colaboradores (2006) fizeram um estudo sobre a experiência de PPP no setor de distribuição água na França e concluíram que houve um aumento de preços ao consumidor final. Desta forma, pode-se colocar que não existe unanimidade na literatura sobre o assunto quanto a utilização de PPPs resultar em uma diminuição no custo do projeto, fruto de uma eventual maior eficiência da iniciativa privada.

Do ponto de vista da relação entre as organizações públicas e privadas e os contratos estabelecidos entre as partes, Williamson (1991, 1999) faz a discussão sobre os custos de transação dessas parcerias.<sup>7</sup> O autor faz uma análise da burocracia pública a partir da ótica de custos de transação e coloca que modos alternativos de gestão devem ser analisados baseados nos riscos contratuais impostos na transação (1999).

---

6 Maior em população. Ver KAMARCK, 2000.

7 Oliver Williamson foi um dos principais autores que influenciou a Teoria do Custo da Transação em dois de seus trabalhos: *Markets and Hierarchies* (1975) e *The Economics Institutions of Capitalism* (1985). Williamson aprofunda as ideias de Ronaldo Harry Coase (1937) que trata das fronteiras das empresas e das transações em si.

Segundo o autor (1991, 1999), transação é tudo aquilo que envolve a passagem de um serviço ou bem em produção para entidades com interfaces separadas. Os custos associados a estas transações (custo da transação) são aqueles obtidos ao se recorrer ao mercado para realização de obras e prestação de serviços públicos, sendo eles i) elaboração e negociação dos contratos; ii) mensuração e fiscalização de direitos de propriedade; iii) monitoramento do desempenho e iv) Organização de Atividades.

A opção pela PPP tem sido frequentemente apresentada como superior àquela em que o Estado é o executor direto, em função de uma suposta superioridade na gestão dos ativos e de economia de custos decorrentes da gestão privada. Essa economia de custos alcançada, hipoteticamente, pela participação de empresas privadas diz respeito apenas aos custos de produção da obra ou serviço público. Segundo um estudo realizado pelo IPEA sobre custos de transação em projetos de PPP, esses custos podem, com frequência, superar a economia dos custos de produção da gestão privada: “os custos de transação oriundos de um arranjo institucional problemático podem mais que superar a economia dos custos de produção de gestão privada” (Fiani, 2016, p. 9).

Chong coloca na conclusão de seu trabalho sobre a utilização de PPP de distribuição de água na França que o alto custo de transação em projetos desta natureza faz o uso de PPP ineficiente naquele contexto (2006, p.19).

## **V. AS PPPs NO CONTEXTO BRASILEIRO**

As Parcerias Público-Privadas são contratos de prestação de serviços de médio ou longo prazo (entre 5 e 35 anos), cujo valor não seja inferior a R\$ 20 milhões, sendo vedada a celebração de contratos que tenham por objeto único o fornecimento de mão de obra, equipamentos ou execução de obra pública. Na PPP, a administração pública dependerá de iniciativas de financiamento do setor privado<sup>8</sup>. A chamada Lei das Parcerias Público-Privadas (lei federal nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004)

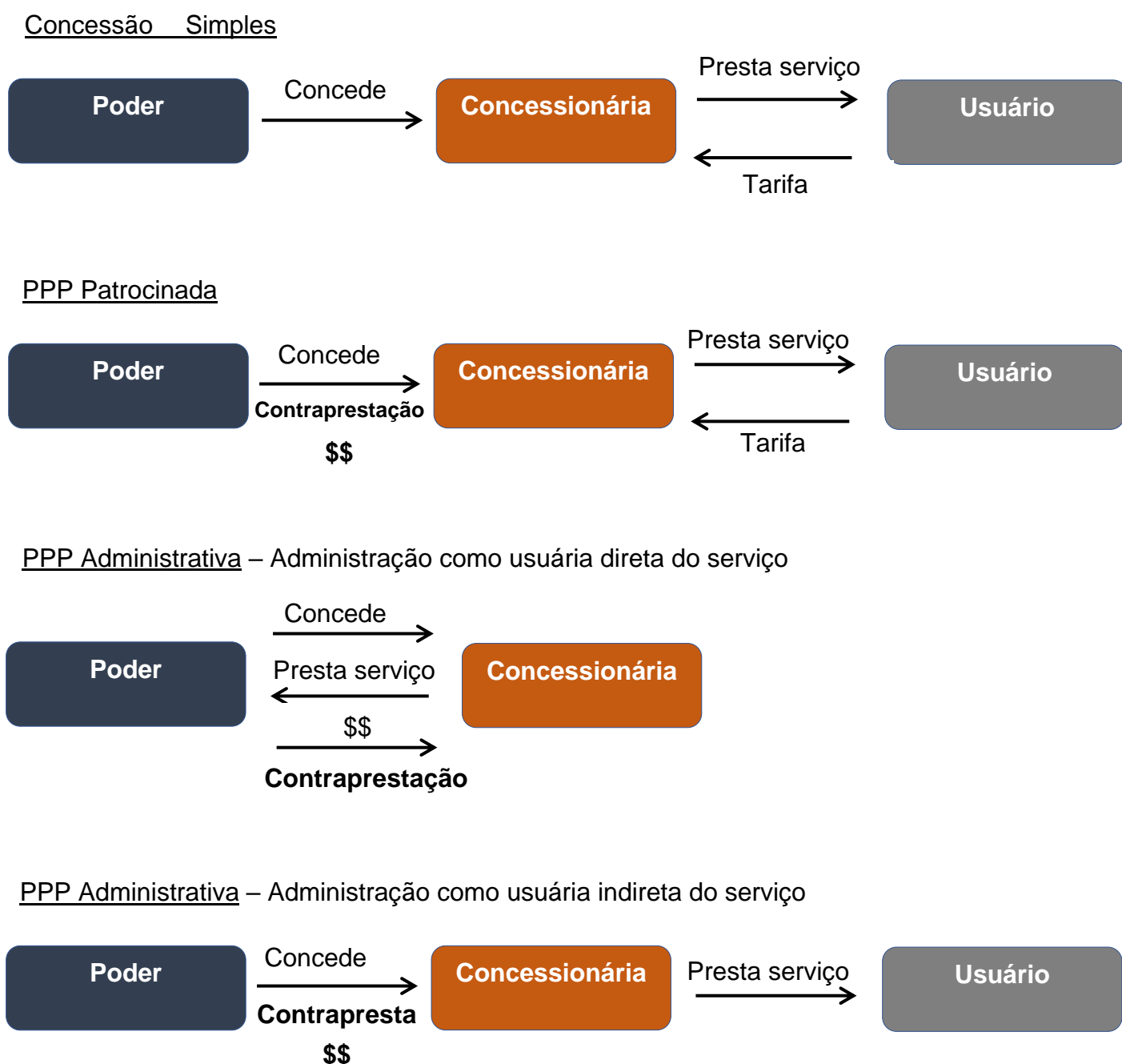
---

<sup>8</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento. PPP — Parcerias público-privadas. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/desenvolvimento/parcerias-publico-privadas> Acesso em dez/2016

introduziu no Brasil duas novas modalidades de contratação de obra e/ou serviço: concessões patrocinadas e concessões administrativas.

A chamada lei das PPPs (lei federal nº 11.079 de 2004) pode ser entendida como uma extensão da lei nº 8.987 de 1995 (leis das concessões). A inovação da lei de 2004 em relação à lei de 95 é que ela busca criar condições para a iniciativa privada implantar

**FIGURA 2** > Quadro comparativo entre as concessões simples, patrocinadas e administrativas de acordo com a legislação federal nº 11.079 de 2004 e 8.987 de 1995





e/ou operar empreendimentos públicos de pequena ou nenhuma viabilidade econômica.

O melhor exemplo para ilustrar a situação é observar uma rodovia que não tenha fluxo de veículos suficiente para atrair empresas privadas no regime de concessão simples, em que a única forma de remuneração do privado é a tarifa do pedágio. Como o fluxo é baixo, o pedágio teria que ser tão alto para remunerar o privado nos padrões de mercado que o projeto se tornaria inviável. Neste caso, o governo pode optar por uma PPP em que a remuneração do concessionário seja composta de duas formas: a tarifa paga pelo usuário e um aporte adicional (contraprestação pecuniária) por parte do poder público, que pode ser calculado de diferentes formas. Como colocou Brandão e Saraiva (2010, p.3 )

Esse modelo (concessão simples regida pela lei 8.987 de 95) é adequado para atrair o capital privado quando os riscos de mercado, como a demanda de tráfego, são baixos, como é o caso das primeiras concessões rodoviárias licitadas no Brasil, que privilegiaram as vias de maior tráfego, maior retorno e menor risco. À medida que o estoque desse tipo de projetos se esgota, o governo passa a ter dificuldade em obter investimentos privados para esses projetos de maior risco e retorno incerto. Uma solução para o problema é a concessão de alguma forma de garantia que reduza o risco e/ou aumente o retorno do capital privado.

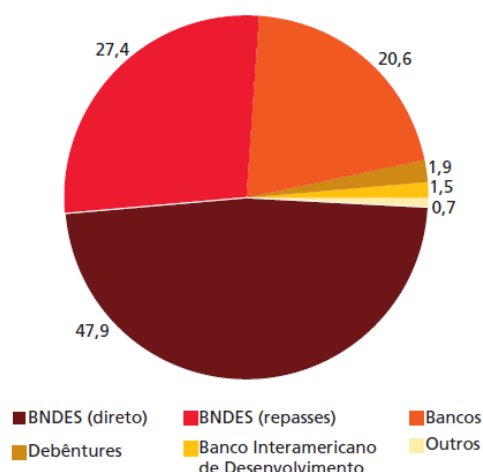
O termo de PPP no contexto anglo-saxão tem um sentido muito mais amplo do que o que foi determinado pela lei de 2004 no Brasil. Trata-se de qualquer colaboração estabelecida entre organizações públicas e empresas privadas. O modelo britânico em que a lei brasileira foi inspirada chama-se *Private Finance Initiative* (PFI), criado em 1992. Esta forma de parceria visa encorajar a realização de obras e a gestão de serviços públicos com apoio do financiamento do parceiro privado. É uma alternativa de assegurar grandes investimentos em projetos de infraestrutura sem comprometer de início o caixa dos governos. A lei brasileira define como PPPs contratos em que o parceiro privado é responsável pela construção, financiamento, manutenção e operação dos ativos. A lei impede o contrato de PPP quando o objeto único for a execução de obra pública, bem como o fornecimento de mão-de-obra e de instalação e equipamentos de forma isolada. Optou-se pelo que, em inglês, se denomina DBFO (*design-build-finance-operate*), em contraponto ao modelo tradicional (*design-bid-build*), em que o governo contrata empresas em duas etapas separadas: a primeira para desenhar o projeto e a segunda para construir baseado no que foi desenhado na

primeira etapa. Tipicamente, a infraestrutura é financiada, operada e mantida pelo setor público (design-bid-build) e construída pelo setor privado.

O artigo nº 27 da lei brasileira estipula um limite da participação de empresas públicas ou sociedade de economia mista nos projetos em 70% do total da fonte de recursos da Sociedade de Propósito Específico. Para regiões onde o IDH é inferior à média nacional esse limite pode se expandir para até 80% e em caso de participação de fundos de pensão, empresas públicas e de economia mista, essa porcentagem pode chegar a 90% (lei federal nº 11.079 de 2004). Trata-se de um limite alto levando em consideração que o discurso por trás da lei das PPPs é viabilizar grandes projetos de infraestrutura sem comprometer os cofres públicos. Segundo Edison Filho (2015), pesquisador do IPEA, em 2012 a participação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) alcançou 75,3% do total de projetos de PPP, entre empréstimos diretos e repasses. Nas palavras do pesquisador:

O baixo grau de desenvolvimento do mercado doméstico de capitais e ausência de fontes de financiamento de longo prazo no sistema bancário privado, aliados às incertezas quanto à estabilidade e ao funcionamento adequado do marco regulatório ensejam a continuidade da dependência do crédito público subsidiado para viabilização de projetos de infraestrutura mesmo no caso de PPP (SILVA FILHO, 2015, p. 179).

### GRÁFICO 1 > Participação relativa das fontes de financiamentos dos projetos de PPP no Brasil



Fonte: Anbima e Oliveira Filho (2013)

O caso do México pode ser usado como comparação em relação a participação de financiamento público para projetos de PPPs. Em um estudo sobre o programa de

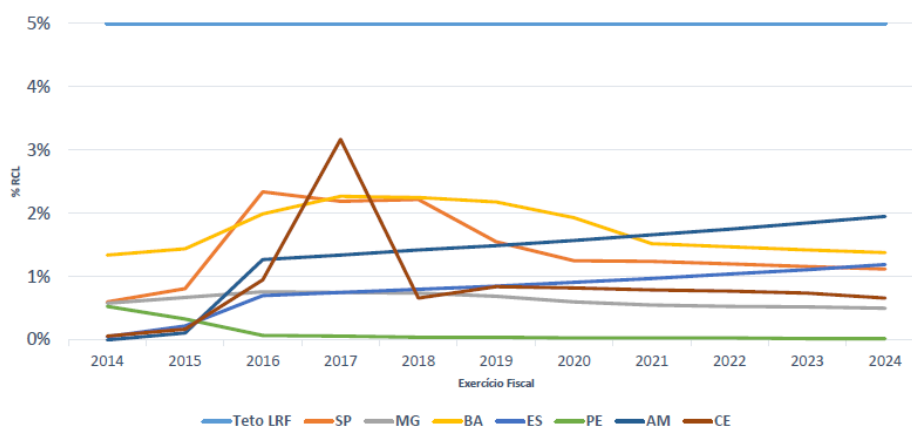
concessões de rodovias no México nos anos 90, Jeff Ruster constatou que 52% do financiamento dos projetos vinham de bancos domésticos comerciais e apenas 19% dos governos federais e estaduais (Ruster, 1997). Como colocou Silva Filho sobre o contexto brasileiro, mesmo com aprovação do marco jurídico das PPP, projetos de infraestrutura ainda dependem das fontes de financiamento públicas.

A lei complementar nº 101 de 2000, popularmente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) impõe limite de gastos e de pessoas aos Estados e municípios. Os artigos 15 e 16 dizem que “toda criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa deve vir acompanhado de i) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes e ii) declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. Caso contrário, serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público” (Lei Complementar nº 101, de 04 de março de 2000). Em contratos de PPP, o investimento inicial não é feito pelo governo, mas pelo parceiro privado. O investimento é diluído em parcelas que serão pagas pelo setor público ao longo de um período que pode variar entre 5 e 35 anos. Desta forma, o governo deixa de ter uma despesa financeira permanente (na teoria, o governo deixaria de contrair dívida para pagar a obra/serviço) e passa a ter uma despesa corrente continuada. Essa mudança no entendimento contábil sobre das despesas de PPPs pode resultar na impressão de estar transformando um endividamento de longo prazo numa transação de caráter continuado e, ao menos superficialmente, com menores impactos fiscais, contrariando a essência da própria Lei de Responsabilidade Fiscal (Périco; Rebelatto, 2005).

O único limite imposto pela lei nº 11.079/2004 quanto à utilização de PPPs consta no artigo 28, que coloca que a União não poderá conceder garantia ou realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas tiver excedido, no ano anterior, a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes excederem a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios. No caso da união esse limite seria de 1% (um por

cento) (Lei nº 11.079, 2004). É importante ressaltar que esse limite era de 3% até 2012, quando foi elevado por uma medida provisória e depois, no mesmo ano, aprovada por uma lei (nº 12.766 de 2012). A receita corrente líquida do Estado de São Paulo em 2015, por exemplo, foi de R\$ 184 bilhões<sup>9</sup>. Desta forma o Estado de São Paulo poderia destinar até R\$ 9.2 bilhões por ano em pagamentos de projetos de PPPs. Pelo gráfico abaixo é possível observar que todos os estados estão abaixo do limite e tem orçamento dentro do limite estipulado pela lei de 2012 para a contratação de projetos via PPP:

**GRÁFICO 2 >** Despesa de contraprestação x Teto Receita Corrente Líquida nos Estados e DF com PPPs declaradas no RREO



Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária, Anexo 13 – RREO 6º Bimestre 2015 - disponível no Siconfi/STN

Outra particularidade da lei de PPP de 2004 em relação a lei nº 8.987/1995 é o arcabouço jurídico que se criou para que o setor público ofereça garantias de pagamento ao concessionário. Como se trata de projetos de longo prazo que transpassa por mais de um mandato de prefeitos, governadores e presidente, existe um alto nível de desconfiança por parte do mercado elevando o risco percebido dos projetos de PPP. Desde a criação da lei, não foi possível construir um padrão no que diz respeito a estruturas de garantias dos projetos. Negocia-se caso a caso e não existe expectativa que um padrão venha a prevalecer no Brasil no curto prazo. A falta de padronização da estrutura de garantias aumenta os custos de transação do projeto,

<sup>9</sup> Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação

tanto do ponto de vista do mercado quanto do setor público, de acordo com Williamson (1991, 1999).

## **VI. A PARTICIPAÇÃO DA INICIATIVA PRIVADA NA MODELAGEM DE PROJETOS PÚBLICOS**

A década de 90 ficou marcada como o período de início de um processo de privatização da infraestrutura e serviços públicos que se estende até os dias atuais. O setor elétrico foi o primeiro que entrou na agenda das privatizações do governo FHC. É no contexto da criação do arcabouço jurídico que deu suporte às privatizações do setor elétrico que aparece, pela primeira vez, a origem do que vieram a se tornar os Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMI) e Manifestação de Interesse Privado (MIP). Até a aprovação da lei das PPPs, existia uma única menção na lei brasileira que regulamentava o aproveitamento de estudos privados para projetos públicos. O artigo 21º da lei federal nº 8.987 de 1995 (a chamada lei das concessões) permite que empresas privadas ofereçam estudos, quando autorizados pelos governos, sobre determinado projeto de concessão e os custos desses estudos são ressarcidos pelo vencedor da licitação. Conforme texto da própria lei

Os estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras e despesas ou investimentos já efetuados, vinculados à concessão, de utilidade para a licitação, realizados pelo poder concedente ou com a sua autorização, estarão à disposição dos interessados, devendo o vencedor da licitação ressarcir os dispêndios correspondentes, especificados no edital (Lei federal nº 8.987 de 1995).

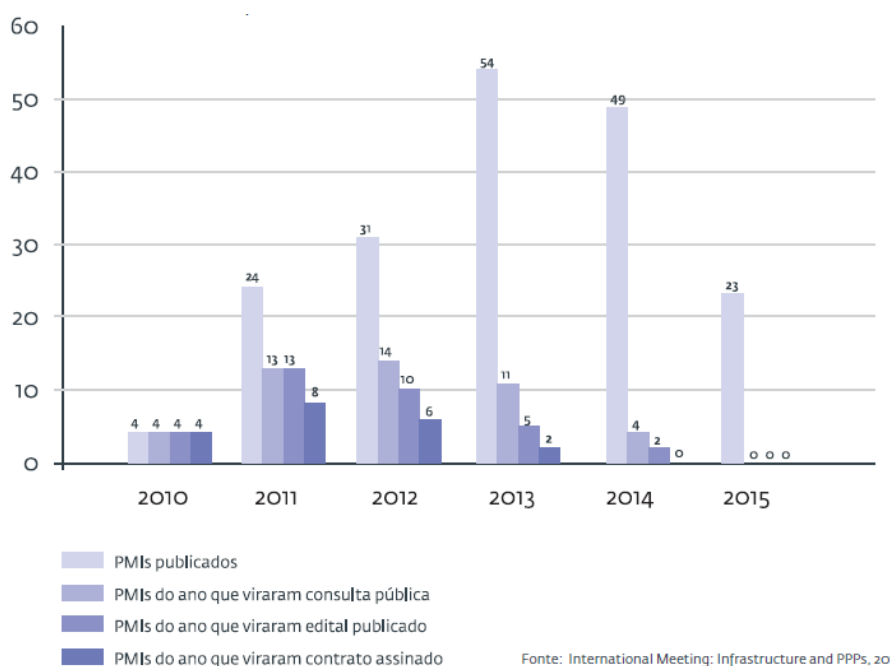
Já o artigo 31 da lei federal nº 9.074 de 1995 permitia que os autores os responsáveis economicamente dos projetos básicos pudessem participar da licitação. Até 2004 com a aprovação da lei das PPPs, eram apenas dois artigos que regulamentavam a relação público privado na formulação de estudos técnicos. Com a aprovação da lei federal das PPPs, os estados aprovaram suas próprias leis de parcerias, regulamentando a interação público-privado na fase de pré-licitação.

No governo do estado de São Paulo considera-se a apresentação de propostas por pessoas físicas ou jurídicas da iniciativa privada como MIP - Manifestação de

Interesse Privado (Decreto nº 57.289 de 30 de agosto de 2011)<sup>10</sup>. É importante ressaltar que o marco jurídico paulista permite que instituições privadas forneçam estudos espontaneamente ao Poder Público, sem que sejam solicitadas.

No caso de as propostas serem aproveitadas pelo Poder Público, a lei federal de 95 prevê uma remuneração às instituições privadas pela realização dos projetos. A forma e montante da remuneração não estão claros no texto da lei e pode variar de caso a caso. No entanto, é importante ressaltar que a pessoa física ou jurídica que realizar os estudos só será ressarcida caso o contrato da concessão seja assinado. Nesse caso, o responsável pelo ressarcimento é o parceiro privado vencedor da licitação. Como é possível notar no gráfico abaixo, a taxa de conversão de MIPs em contratos assinados no Brasil é muito baixa, o que significa que todas aquelas pessoas físicas ou jurídicas que apresentaram estudos pelo mecanismo de MIP em projetos que não tiveram contratos assinados não irão receber o ressarcimento dos custos dos estudos.

**GRÁFICO 3 > Conversão de MIPs em Contratos de PPP Assinados**



Fonte: International Meeting: Infrastructure and PPPs, 2015

O risco do negócio de MIPs é muito grande para empresas cujo negócio principal é a preparação de estudos, como é o caso das consultorias. Entre 2010 e 2014, das 162

<sup>10</sup> A nomenclatura varia de Estado para Estado. Optou-se por utilizar MIP (Manifestação de Interesse Privado), pois é a forma como a lei menciona o instrumento na legislação paulista.

MIPs de PPPs iniciados, apenas 34 resultaram em editais publicados e 22 contratos assinados. Do total de 162 MIPs no período, apenas em 22 dos casos os estudos foram remunerados. O resultado é que o modo como se estruturou o mecanismo da MIP privilegia potenciais licitantes (seleção adversa) cujo interesse maior é na operação da PPP e, desta forma, os custos de preparação ocorreriam de qualquer forma para concorrer a licitação.

Como colocou Camacho e Rodrigues (2015, p. 27)

No Brasil, o mercado de MIPs é muito arriscado para consultores independentes, os quais competem com potenciais licitantes cujo principal retorno advém da execução do contrato de PPP, e não se sua preparação, fazendo com que o mercado seja dominado pelos potenciais licitantes – um claro problema de seleção adversa.

O principal problema que surge quando a estrutura jurídica e institucional permite que pessoas físicas e jurídicas desenvolvam projetos (MIPs), mas favorece apenas potenciais licitantes é o conflito de interesses entre as partes envolvidas. Para uma empresa interessada na licitação, o principal objetivo é viabilizar uma PPP ou concessão que ocorra com a maior contrapartida possível do Poder Público, diferente do interesse dos governos, que podem ser a menor contraprestação possível, maior número de pessoas atendidas pelo serviço, maior quantidade de unidades habitacionais produzidas, etc. Como colocou Armando Castelar Pinheiro em um relatório do International Finance Corporation - Banco Mundial (2015, p. 163)

Uma empresa interessada na concessão ou PPP que estrutura o projeto tem incentivos opostos: ela é remunerada principalmente pela operação do projeto, razão pela qual estará disposta a receber remuneração modesta por sua estruturação. Além disso, há sempre uma chance de que, ao participar da MIP, a empresa consiga influenciar a estruturação do projeto de uma forma que lhe favoreça na licitação e/ou na operação do projeto. Obviamente, seu objetivo maior é ganhar a concessão

Quando um projeto é estruturado por um potencial licitante, existe certo grau de assimetria de informação<sup>11</sup> entre o privado e o público (Vieira, 2014). No estudo de caso deste trabalho foi possível perceber claramente essa assimetria de informação, inclusive em termos quantitativos nos cálculos de taxa interna de retorno do Projeto. A relação público-privado da PPP habitacional será destrinchada no quarto capítulo,

---

<sup>11</sup> Em economia, assimetria de informação ocorre quando dois ou mais agentes econômicos estabelecem entre si uma transação com uma das partes envolvidas detendo informações que a outra parte desconhece (informações qualitativas ou quantitativas sobre determinado projeto). Em microeconomia essa assimetria é definida como falha de mercado (Pyndick, R., Rubinfeld, D. 2008)

bem como os resultados de um projeto que se utilizou da participação da iniciativa privada desde o início da sua concepção.

O presente capítulo se propôs a contextualizar, historicamente, o tema de reforma de Estado na administração pública brasileira. Apresentaram-se, inicialmente, as principais mudanças na estrutura e na forma de pensar a atuação do Estado. Em seguida foi introduzida a definição de Parceria Público-Privada, partindo da interpretação de que o instrumento é produto da reforma gerencial dos anos 90. Posteriormente apresentou-se o marco regulatório das PPPs, incluindo uma discussão sobre o instrumento da MIP (Manifestação de Interesse Privado) e alguns dados relevantes sobre a utilização de MIPs e das PPP no contexto brasileiro. No próximo capítulo é feita uma discussão sobre as transformações na estrutura estatal paulista no setor de habitação.



## **CAPÍTULO 2**

# **REFORMAS DO ESTADO E O SETOR DE HABITAÇÃO POPULAR**

**Parceria Público-Privada para Produção de Moradia Popular  
no Estado de São Paulo: O Programa da Casa Paulista**

**Gabriel Maldonado Palladini**

A extinção do Banco Nacional de Habitação em 1986 marca o início de um período de “perda progressiva da capacidade de gestão da política habitacional por parte do governo federal” (Arretche, 1998). A crise inflacionária do governo militar na década de 80 levou a um aumento do índice de inadimplência dos tomadores de financiamento habitacional e comprometeu a capacidade de arrecadação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e Sistema Brasileira de Poupança e Empréstimo (SBPE)<sup>12</sup>. Devido a sensibilidade de ambos sistemas de financiamento à atividade econômica e conseqüentemente ao nível geral de emprego, em momentos de crise econômica e altos índices de desemprego é esperado que os saques das cadernetas de poupança aumentem e os depósitos nas contas do FGTS diminuam, comprometendo sua capacidade de financiamento ao setor habitacional. A crise no setor pode ser ilustrada pela participação do Sistema Financiamento Habitacional no PIB: em 1980 a participação do SFH no PIB era de 2.7% enquanto que em 1986 esse percentual abaixa para 0,3% (Melo, 1995).

Após a extinção do BNH e a desarticulação da sua estrutura administrativa, os estados e, principalmente, os municípios passaram a assumir a responsabilidade de provisão de habitação para a população de baixa renda, resultado da ausência do governo federal no setor habitacional. O que se chamou de “descentralização por ausência” (Arretche, 2000) no setor foi reforçada pela constituição de 1988 e reservou aos estados e municípios papel central na formulação de políticas públicas no setor de habitação popular.

## **I. O GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO E A PROVISÃO DE HABITAÇÃO**

O primeiro órgão estadual destinado a produção de habitação subsidiada no estado de São Paulo foi a Cecap (Caixa Estadual de Casa para o Povo), criada no final da década de 40. Em 1967 a Cecap foi transformada em autarquia, seguindo uma

tendência preponderante durante toda a década de 70 no governo do Estado de São Paulo de instituir diversas empresas de economia mista e empresas

---

<sup>12</sup> No Brasil, o modelo de financiamento habitacional desde 1966 funciona a partir da utilização de dois instrumentos de poupança: voluntária (SBPE) e compulsória (FGTS). Os recursos do FGTS são utilizados para o financiamento de habitação para a população de baixa renda e para projetos de saneamento ambiental e o SBPE para a população de renda média.

públicas, utilizando instrumentos típicos do direito privado para modernizar a administração indireta (ROYER, 2002, p. 52)

A gestão de Franco Montoro foi responsável por uma substancial modificação na estrutura organizacional no setor de habitação do governo do estado (2002). Em 1983 é criada a Secretaria Executiva de Habitação e em 84 a Codespaulo (antiga Cecap) é transformada na Companhia de Desenvolvimento Habitacional (CDH), aumentando seu campo de ação e incluindo a construção de outros equipamentos urbanos além da habitação. A partir de 1989 a CDH incorpora as responsabilidades do Departamento de Obras Públicas (DOP) e tem seu nome alterado para Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU).

A ausência do governo federal na década de 80 no setor habitacional fez com que muitos estados e municípios criassem suas próprias estruturas administrativas para prover habitação subsidiada

Em São Paulo, no final dos anos 80, constitui-se um sistema estadual de habitação com programas próprios e formulou-se, no âmbito da companhia estadual de habitação, uma política de comercialização e subsídios, cujos mecanismos de decisão passaram a ser inteiramente independentes do governo federal (ARRETCHE, p. 116, 1998)

A constituição de um fundo público foi o ponto de maior relevância na estrutura criada para suportar os investimentos em habitação no estado. A principal origem desse fundo foi o adicional da alíquota de ICMS (Lei nº 6.556 de novembro de 1990) em 1% (1/18 de 66% dos produtos tributáveis pelo ICMS). O fluxo contínuo de recursos destinado exclusivamente ao setor foi o que propiciou o surgimento de um sistema estadual próprio de habitação. A partir de 1998, por uma decisão da justiça em 1997 de que a vinculação de receitas ao financiamento de políticas públicas específicas contrariava a Constituição, a obrigatoriedade de repasse deixa de existir. No entanto, conforme colocou Royer (2002), o governo teria repassado até 2002 o valor equivalente da quota do estado apesar da inexistência de obrigatoriedade.

A desarticulação do sistema nacional, autonomia financeira garantida pela Constituição de 1988 aos estados, a criação de uma estrutura administrativa estadual e uma fonte volumosa e constante de recursos garantiu a criação das bases para a dinamização da política habitacional no governo de São Paulo a partir da década de 1990 (2002).

A antiga CDH e os princípios de descentralização e participação, marca do governo Franco Montoro, se transformou em uma organização centrada na produção de unidades habitacionais em massa. A gestão Orestes Quércia no governo do estado transformou a empresa pública em uma grande gerenciadora de construtoras, adotando práticas próprias da iniciativa privada e adotou um modelo voltado a construção de novas unidades (2002). A estratégia adotada, já no contexto da reforma gerencial da década de 90, era contar cada vez mais com a participação da iniciativa privada em detrimento dos conceitos de participação popular e descentralização construídos durante a gestão de Franco Montoro.

A estratégia para produção em massa foi delegar cada vez mais atividades para a iniciativa privada. A empreitada global passa, neste momento, a ser a forma mais utilizada pelo governo estadual. Nesta modalidade, a CDHU contratava empreiteiras e escritórios da construção civil para o desenvolvimento dos projetos. Já sob os impactos das discussões sobre a reforma gerencial do estado e uma demanda por mão de obra de modo a suportar o crescimento das atividades da companhia, o corpo técnico interno de projetistas passa a gerenciar firmas externas contratadas que fazem os projetos. As chamadas 'gerenciadoras' foram contratadas para atividades que antes eram feitas internamente.

O trabalho de Pulhez (2014) retrata claramente um processo de terceirização das atividades de engenharia consultiva pela CDHU. Segundo a pesquisadora, em nome da governabilidade, a partir da década de 1980 é possível perceber o início das atividades privadas de gerenciamento nos conjuntos da CDHU, sob a justificativa da suposta "eficiência empresarial". Em 1987 a produção da companhia foi de apenas 371 unidades, no ano seguinte passa para 5.232 e em 1990, já sob os efeitos da vinculação de parte do ICMS, atinge a marca de 12.294 unidades (2014, p. 234). É justamente neste momento em que se amplia a contratação do setor privado, incluindo as gerenciadoras, de modo a viabilizar a produção em massa da habitação popular. A tese da autora é de que não há desresponsabilização do Estado no que diz respeito ao setor de habitação no Brasil, mas sim um aumento de suas atividades, porém "sob novos arranjos", muitos do quais são tratados nesta pesquisa.

A empreitada global passa a ser a forma pela qual as construtoras entram massivamente na produção pública de moradia popular. Nas palavras de Royer "No

começo da década de 90, a CDHU tornar-se-ia um grande agente de promoção da indústria da construção civil” (p. 66, 2002).

O governo seguinte, de Fleury, segue com o modelo iniciado pela gestão Quercia e consolida a produção habitacional em massa com forte participação da iniciativa privada. A dificuldade do poder público em conseguir terrenos para a construção dos conjuntos resultou na busca de tentativas de reduzir o tempo e o valor na aquisição dos terrenos em comparação com o modelo tradicional de desapropriação. Como a gestão era alinhada com a visão de superioridade de eficiência do setor privado, se apostou na modalidade de “chave na mão” e se delegava a aquisição dos terrenos às construtoras. O programa Chamamento Empresarial funcionava da seguinte forma, conforme explicou Royer (2002, p. 71)

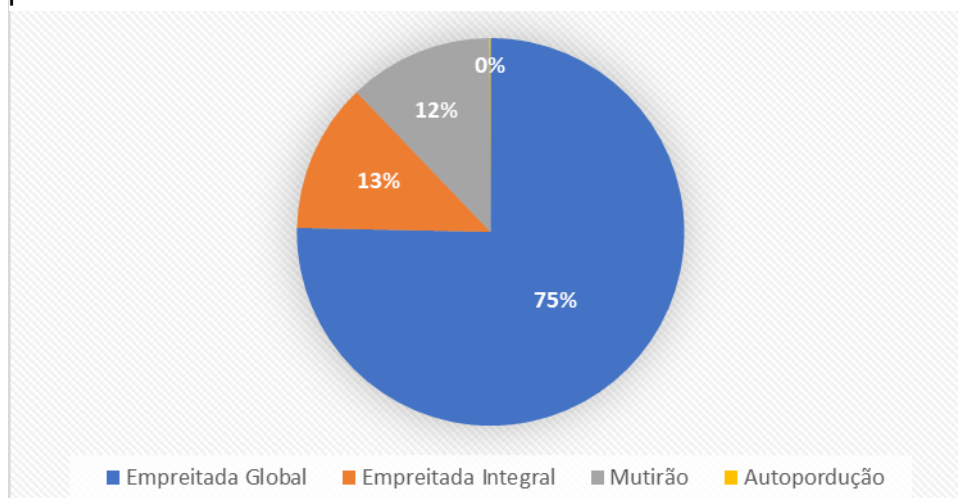
A Companhia lançava editais de licitação solicitando a construção de tantas unidades em tal cidade ou região administrativa. As propostas seriam escolhidas pelo menor preço, incluindo terreno, infraestrutura, urbanização e edificação, com os projetos e devidos licenciamentos

A terceirização da aquisição de terrenos para a construção de moradia popular traz uma série de consequências, principalmente do ponto de vista do planejamento de ocupação territorial. A transferência da definição da localização dos terrenos significa, na prática, uma perda progressiva por parte do poder público do planejamento do crescimento das cidades. Nas palavras da pesquisadora

A vantagem adquirida ao deixar à iniciativa privada a aquisição de terrenos, amplamente confirmada a partir dos valores astronômicos das indenizações pagas nas desapropriações de terra, por exemplo, poderia se perder ao permitir que essa escolha nas cidades pequenas e médias se desse ao sabor da oferta dos interessados na licitação (2002, p. 72).

No período entre 1986 e 2000 mais de 70% do total de unidades comercializadas pela CDHU foi produzida em modalidade de empreitada global ou sub empreitada. A modalidade de empreitada integral (Chamamento Empresarial) correspondeu a mais de 12% do total de unidades comercializadas. De acordo com dados da CDHU no município de São Paulo a modalidade que mais produziu foi o chamamento empresarial, com 26.08% do total no período de 1986 e 2000, seguido pelo programa de empreitada global com 24.56% e Programa Mutirão com 23.09% (2002).

**GRÁFICO 4** > Produção habitacional no Estado de São Paulo - período 1983 - 2000

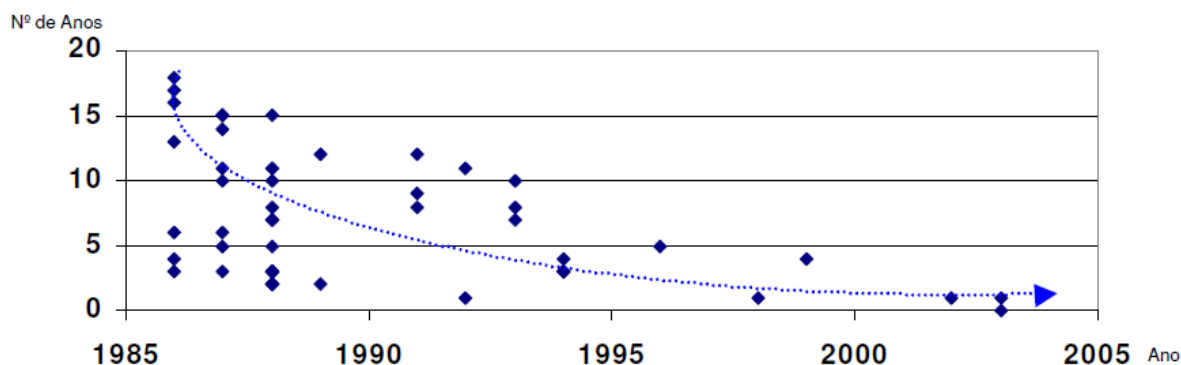


Fonte: Elaboração própria com dados disponibilizados pela CDHU e coletados por Royer (2002)

É importante colocar aqui que a produção habitacional via empreitada integral nada mais é do que o que foi praticado pelo programa Federal Minha Casa Minha Vida. Desde o início do programa federal em 2009 foram 4.2 milhões de unidades contratadas e mais de 3 milhões de unidades entregues. Neste sentido, é possível concluir que a modalidade de contratação mais utilizada em números absolutos no país é a que se chamou pela CDHU de chamamento empresarial.

Apesar dos argumentos de que a responsabilidade na aquisição de terrenos precisava ser transferida a entidades privadas devido à uma declarada incapacidade do poder público em efetuar as desapropriações, é possível observar uma redução significativa no tempo total médio de desapropriação de terrenos feita pela CDHU a partir de 1985. Conforme mostrou Denizo (2007), as primeiras desapropriações feitas pelo governo estadual na Região Metropolitana de São Paulo tinham prazo médio de 5 anos com muitos casos ultrapassando os 10 anos. A partir dos anos 90, o prazo cai vertiginosamente e chega a um tempo médio de 2 anos nos anos 2000, conforme gráfico abaixo.

**GRÁFICO 5** > Diferença em anos entre o ano da publicação do DIS e o ano do Registro da gleba em nome da CDHU



Fonte: Listagens especiais da Superintendência de Terras: Gerência Fundiária CDHU, mar. 2005

Apesar da significativa diminuição de tempo nos processos de desapropriação para construção de moradia popular, na modalidade de chamamento empresarial optou-se por delegar a atividade ao setor privado, trazendo como justificativa a ineficiência do setor público.

A instituição paulista criada na década de 40 mudou diversas vezes de nomenclatura, mas desde o início tem como objetivo atender ao déficit habitacional da população de mais baixa renda. Ao longo dos anos é possível perceber uma gradual transformação no papel da empresa pública e o que antes era realizado pela estrutura pública passa, gradativamente, para instituições privadas: desde a contratação de escritórios de engenharia passando pela delegação da aquisição de terrenos até chegar na contratação de escritórios de gerenciamento, como mostrou Pulhez (2014). No entanto, um dos elementos de maior relevância na produção habitacional para a população de baixa renda é a questão do financiamento.

O financiamento direto ou a relação com os agentes financeiros faz parte de poucas das atribuições restantes à CDHU. Durante a fase de operacionalizadora do BNH, era a companhia paulista que recebia os recursos e fazia a distribuição para as construtoras de acordo com cada contrato. Já na fase de vinculação de ICMS era de responsabilidade da própria CDHU operacionalizar a destinação dos investimentos. O financiamento habitacional para população de baixa renda e de renda média baixa continua sob responsabilidade do Estado e mesmo quando, aparentemente transferido a agentes privados como é o caso da PPP de habitação, continua sendo feito por agentes públicos.

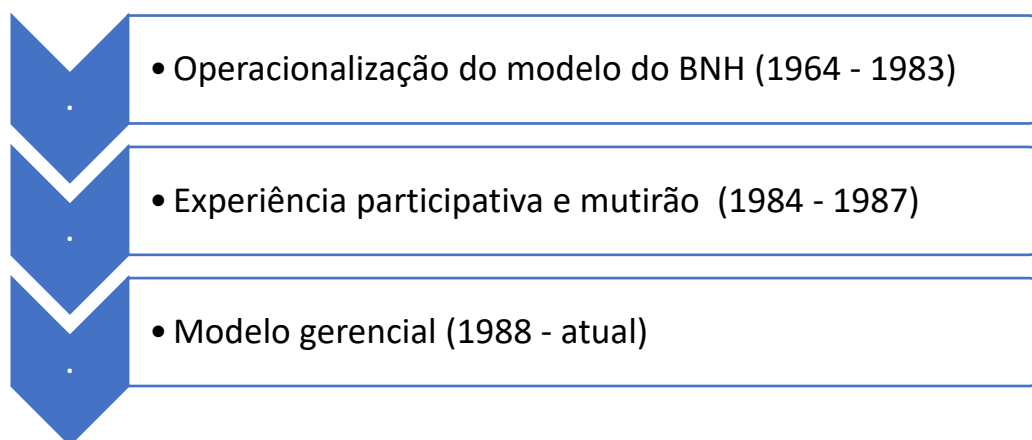
## II. REFORMA GERENCIAL NO SETOR PAULISTA HABITACIONAL

A gradativa transferência das atividades que antes eram desempenhadas pela CDHU para atores privados ao longo da década de 80 e 90 e a visão difundida de que a máquina pública estava inchada e precisava ser reduzida, disseminada amplamente ao longo da década de 1990 resultou na redução do quadro de pessoal da Companhia. Como mostrou Royer (2002) em 1995 a companhia passou por um corte de 531 funcionários em seu quadro, 38.93% do total de 1.366 trabalhadores da companhia (p. 94).

Além da reestruturação do quadro de pessoal outras medidas foram adotadas de forma a enquadrar a Companhia nas reformas que estavam sendo propostas em outras empresas públicas sob os princípios da administração privada de eficiência e redução de custos. A proposta mais significativa nesse eixo foi feita pela Fundação Getúlio Vargas em um estudo que propunha a reestruturação da empresa seguindo preceitos típicos da administração privada: foco estratégico, foco em processos, qualidade total e melhoria dos processos, gestão de projetos e empreendimentos, dentre outros. O projeto tinha a intenção de adaptar a organização, até então estruturadas sob os moldes da burocracia tradicional, a uma visão administrativa gerencial.

Em termos gerais, a atuação da CDHU pode ser dividida em três períodos desde a sua criação

**FIGURA 3 >** Atuação da CDHU dividida em três etapas



Fonte: Elaboração própria com dados coletados por Royer, 2002



Durante o período de existência do Banco Nacional de Habitação (1964 – 1986) a companhia paulista teve papel essencial na operacionalização dos recursos e do programa habitacional federal. Já na gestão de Franco Montoro no governo do Estado de São Paulo (1983 – 1987) a empresa pública passa a concentrar esforços no apoio a experiências participativas e de mutirão, algo diferente do que se propunha como política pública de habitação. Por fim, já sob os impactos das discussões acerca das reformas de estado da década de 1990 a CDHU passa por uma série de transformações na sua própria estrutura, como vimos na primeira parte deste capítulo.

### III. CDHU E SUAS RELAÇÕES CONTRATUAIS

A tendência de se utilizar de mecanismos de mercado para contornar a crise de estado que se inicia após a Segunda Guerra Mundial perpassa crenças e visões políticas de diferentes grupos e se coloca como unânime na tarefa de resolver o problema de ingovernabilidade da administração pública. Como colocou Harvey (2005, p. 168)

A desindustrialização, o desemprego disseminado e aparentemente estrutural e a austeridade fiscal aos níveis tanto nacional quanto local, tudo isso ligado a uma tendência ascendente do neoconservadorismo e a um apelo mais forte à racionalidade do mercado e à privatização, representam um plano de fundo para entender por que tantos governos urbanos, muitas vezes de crenças políticas diversas e dotados de poderes legais e políticos muito diferentes, adotaram uma direção muito parecida

A iniciativa privada é, então, chamada para resolver os “males” da administração pública, sob o argumento de suprir seus *gaps*, por diferentes governos com diferentes visões de Estado. Foi possível perceber na subseção anterior um aumento gradual da participação da iniciativa privada nas atividades da CDHU. A modalidade que mais produziu unidades pela CDHU em termos quantitativos, a empreitada global, reserva papel central ao governo, que continua com a responsabilidade do projeto dos conjuntos e mais importante, da localização dos empreendimentos. Sob a justificativa de reduzir o tempo de aquisição dos terrenos até então feito por instrumento de desapropriação, cria-se a modalidade de empreitada integral, em que o projeto licitado já inclui o projeto, terreno e todas obrigações de aprovação, reservando à CDHU o papel de definição das famílias e articulação com o agente financeiro. Como colocou Royer (2002), a CDHU se transformou em uma empresa gerenciadora de contratos,

cuja principal atividade era garantir que os termos do contrato assinado estariam sendo cumpridos pela empreiteira.

Raco (2014) contribui para o debate com seu artigo sobre os jogos olímpicos de Londres em 2012, colocando que, em termos gerais, a dinâmica contratual das obras para os jogos moldou a provisão de infraestrutura no território londrino. Segundo as estimativas do autor, os jogos olímpicos demandaram a assinatura de mais de 43 mil contratos entre o poder públicos e empresas privadas de diversos setores. Nas palavras do pesquisador

Os jogos londrinos representam o novo modo de privatização liderado pelo governo, em que ações e fundos públicos são convertidos em projetos desenvolvidos e realizados pela iniciativa privada, regulados por meio de contratos (RACO, 2014, p. 177)

Os funcionários públicos são retirados das suas tarefas de formuladores de políticas públicas para modelar parcerias público-privadas e redigir contratos de extrema complexidade, sem contar com os inúmeros e dispendiosos consultores contratados para auxiliar na tarefa.

Yeatman (1995) coloca que a administração pública é cada vez mais uma questão de elaboração de contratos de licitação, a chamada administração contratual, expressa pelo termo *new contractualism*. Segundo Raco “contratos se tornaram o *sine non qua* da regulação e demandam vultosos gastos com a contratação de especialistas, como consultores e advogados” (2014, p. 179).

O gerenciamento dos riscos inerentes a cada projeto ganhou espaço central nos projetos de parcerias entre o poder público e entidades privadas. Criou-se um verdadeiro mercado de consultores para identificar os riscos de cada projeto, muitos deles bastante evidentes e corriqueiros em projetos de grande porte. Os projetos ficam cada vez específicos e demandam contratos cada vez mais complexos, reservando sua elaboração a poucas instituições privadas capazes de lidar com tamanha complexidade. Na opinião de Raco (2014, p. 179) os riscos de tais projetos são alocados de forma desproporcional, reservado ao governo a maior parte dos riscos do projeto.

A transferência de projetos públicos para entes privados traz como consequência uma confidencialização dos números de cada projeto, como seus custos, despesas e receitas assessórias. Por questões comerciais, aceita-se que os concessionários

mantenham os dados do programa ou política em sigilo, como forma de confidencialidade comercial, deixando a sociedade civil e os próprios gestores públicos gradativamente alheios dos custos necessários para implantação de determinado programa.

A transferência de atividades típicas de Estado para entes privados se dissemina das mais variadas formas: empreitada integral, concessão, parceria público-privada e o assunto tomou grande repercussão no Brasil a partir da década de 90, a partir do surgimento das propostas de reforma gerencial durante a gestão de FHC.

Após análise das atividades da CDHU foi possível perceber que a tentativa da companhia de terceirizar atividades que até então eram de sua responsabilidade antecede as reformas gerenciais comandadas por Bresser no governo FHC. A disseminação de um consenso de crise do Estado levou muitos governos de diferentes orientações políticas, conforme colocou Harvey (2005), a darem início a um processo de 'substituição' do Estado, em um primeiro momento na prestação de serviços públicos e, a partir dos anos noventa, na formulação da própria política por atores privados. O instrumento que viabiliza entidades privadas oferecerem estudos ao poder público ocorre desde 1995 no Brasil e tomou grandes proporções com a aprovação da lei das PPPs (lei federal nº 11.079).

As atividades exercidas pela CDHU vêm seguindo uma tendência global de terceirização dos serviços públicos. Desde uma tentativa de reforma na sua própria estrutura, orientada pela Fundação Getúlio Vargas até os mecanismos de transferência das suas responsabilidades às empreiteiras contribuíram para inserir a empresa paulista na agenda da reforma gerencial, colocando em prática àquilo que Raco (2012) chamou de governança por contratos.

Em um contexto de grandes reformas na estrutura administrativa do setor habitacional brasileiro, sob a justificativa de redução dos prazos e custos a partir de uma produção em massa de moradia popular, é importante trazer para a discussão o questionamento do real problema da habitação. Bolaffi (1975) em seu trabalho sobre o sistema SFH / BNH coloca que o "problema da habitação popular" apesar de todos os investimentos e dos volumosos recursos gastos no setor supostamente destinados para a sua solução, "não passa de um artifício político formulado para enfrentar um problema econômico conjuntural" (p. 70, 1975). Na opinião do autor, o problema da habitação

tem sido tratado com ênfase em atividades econômicas com efeitos multiplicadores rápidos, principalmente de renda e emprego. O “falso problema” como colocou Bolaffi seria resolvido com a produção em massa de habitação. Passados quase 30 anos, vemos ações políticas federais de grande porte serem pautadas no “falso problema”. A principal conclusão de muitos trabalhos de análise do programa federal Minha Casa, Minha Vida foi muito semelhante àquilo que Bolaffi já havia trazido na década de 90 sobre a atuação do BNH. Utiliza-se o déficit habitacional como justificativa para reformas na máquina pública e ações de interação público-privado e o real problema da habitação vai sendo deixando de lado. Como demonstrou o autor, a transferência das funções dos setores público de habitação para a iniciativa privada começa já na época do BNH: “O banco limita-se a arrecadar recursos financeiros para em seguida transferi-los a uma variedade de agentes privados intermediários” (p. 75, 1975). Na visão do autor, o BNH se transformou em um funil pelo qual os recursos do FGTS são drenados para o setor privado.

#### **IV. AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO CONTEXTO HABITACIONAL PAULISTA**

Instituída oficialmente em setembro de 2011 pelo decreto nº 57.370, a Agência Paulista de Habitação Social traz no texto do decreto de sua criação a função de agente indutor e estimulador da atividade privada para o setor de habitação de interesse social. Cabe à agência exercer as funções de agente operador dos recursos financeiros aprovados pelos conselhos gestores do Fundos Paulista de Habitação de Interesse Social - FPHIS e do Fundo Garantidor Habitacional – FGH e se relacionar com o Fundo Nacional de HIS – FNHIS. Os artigos VIII e XI do decreto de sua criação expressam a função da agência de promover e incentivar a produção privada em terrenos particulares ou públicas e de promover o ambiente de negócios, contribuindo para atração de novos investimentos, nacionais ou estrangeiros para o setor.

A agência é considerada como uma Subsecretaria, diretamente subordinada ao titular da Secretaria de Habitação. A equipe conta com um secretário executivo, que exerce também as funções de Secretário executivo dos conselhos FHNIS e FGH e equipe técnica de apoio administrativo e financeiro.

Desde a sua criação a agência tem duas frentes de atuação: a de parceira com o Programa Federal Minha Casa Minha Vida e de propor projetos de parceria público privada para construção de HIS e HMP. Segundo relato dos funcionários da própria Casa Paulista, a ideia central da criação da agência era propor uma política que pudesse incluir parte da população no mercado imobiliário de habitação. O problema da política habitacional, segundo um dos entrevistados, é o contingente da população que não tem renda suficiente para conseguir crédito imobiliário e adquirir um imóvel no mercado formal de habitação<sup>13</sup>. Nesse sentido, a agência teria o papel de propor políticas que incluíssem essa população no mercado formal. É possível notar um discurso, principalmente pelos envolvidos diretamente na Casa Paulista, de que o modelo de produção da CDHU não conseguiria atender as necessidades habitacionais da população e que um novo modo de provisão habitacional deve ser pensado. Idealizada por um ex-diretor da CDHU, a Casa Paulista surge como estratégica para incluir a população de renda média baixa na curva de demanda do mercado habitacional. De acordo com um dos entrevistados, a ideia inicial era criar uma agência de fomento dentro da própria estrutura da CDHU, diferente do que se concretizou na prática. Criou-se uma agência com status de subsecretaria dentro da estrutura da própria secretaria de habitação.

O discurso que justifica a criação da agência paulista de habitação parece ter sido incorporado pela atual gestão da Secretaria Estadual de Habitação, chefiada pelo deputado estadual Rodrigo Garcia<sup>14</sup> (DEM). Segundo relato de funcionários e ex-funcionários da secretaria, a atual gestão reserva um papel central à Casa Paulista no sentido de viabilizar a produção habitacional para a população de renda média baixa via mercado, em especial pelo modelo contratual de PPP, reservando à CDHU os municípios de até 50 mil habitantes, situação que inviabilizaria a produção habitacional pelo mercado e necessita da ação direta do Estado.

O presente capítulo teve como objetivo contextualizar a reforma do estado no setor de habitação no Brasil, em especial no estado de São Paulo, e servir de base para uma comparação mais ampla do que significa um projeto de parceria público privado

---

<sup>13</sup> Entrevista com funcionário da Agência Paulista de Habitação concedida em março de 2017

<sup>14</sup> Rodrigo Garcia foi deputado estadual em São Paulo por três mandatos (1999 - 2008), Secretário Especial de Desburocratização de São Paulo (2008 – 2010), deputado federal por São Paulo (2011 – 2015), secretário de desenvolvimento social de São Paulo (2011 - 2013) e secretário de habitação (2015 – atualidade).

para a construção de moradia popular no contexto das discussões acerca do papel do estado no setor.

## **capítulo 3**

# **A PPP DE HABITAÇÃO NO CENTRO DE SÃO PAULO**

**Parceria Público-Privada para Produção de Moradia Popular  
no Estado de São Paulo: O Programa da Casa Paulista**

**Gabriel Maldonado Palladini**

O programa de Parceria Público-Privado para construção de habitação de interesse social e habitação de mercado popular tem início em 2011 com o objetivo expresso de construir 50 mil unidades, divididas em três grupos: erradicação de áreas de risco, oferecimento de unidades habitacionais no centro da capital paulista e oferta de habitação sustentável no litoral paulista<sup>15</sup>. O projeto da PPP tem como premissa inicial que o modelo vigente no qual o governo é provedor quase que exclusivo de moradia para a população de baixa renda tem limitações e coloca como necessário criar um mercado em que agentes privados atuem como promotores de habitação de interesse social. Desde 2011 se pensava em dividir as 50 mil unidades propostas inicialmente em diferentes faixas de renda, variando entre 1 a 5 salários mínimos.

De acordo com estimativas da CDHU baseadas na Pesquisa de Condição de Vida (PCV)<sup>16</sup> realizada em 2006, as necessidades habitacionais do Estado de São Paulo estão na ordem de 3.9 milhões de domicílios, considerando o déficit e as inadequações habitacionais. As regiões metropolitanas de São Paulo, Campinas e Baixada Santista representam 71,8% do déficit e 72,5% da inadequação habitacional estadual. A região metropolitana de São Paulo representa, sozinha 59,1% do déficit e 59,1% da inadequação<sup>17</sup>. Segundo dados da Fundação Seade, 80% desse déficit encontrava-se na faixa de renda de até 5 salários mínimos.

Apesar da pretensão da Secretaria de fazer o chamamento ao mercado privado para 50 mil unidades, por questões macroeconômicas e políticas<sup>18</sup>, optou-se por lançar apenas um chamamento de 10 mil unidades habitacionais para estudos de viabilidade no centro expandido da capital. O documento<sup>19</sup> pedia ao mercado estudos que viabilizassem a oferta de unidades habitacionais no centro da cidade de São Paulo, utilizando o estoque imobiliário existente na região e fazendo a reconversão dos imóveis disponíveis subutilizados. Definiram-se os seguintes bairros para a

---

15 De acordo com Plano Diretor Estratégico de 2002, Habitação de interesse social é aquela destinada a família com renda igual ou inferior a 6 salários mínimos. Habitação de Mercado Popular é aquela para famílias com renda igual ou inferior a 16 salários mínimos. No Plano Diretor Estratégico de 2014 a definição de HIS se mantém (famílias com renda até 6 salários) e Habitação de Mercado Popular passa a ter um limite de renda de 10 salários mínimos.

16 Disponível em Secretaria da Habitação – Processo SH – 625/05/2011, p. 11

17 Processo SH – 625/05/2011, p. 12

18 O resultado da análise das entrevistas mostra que o desenvolvimento da região litorânea fruto da exploração do pré-sal não atingiu o esperado, inviabilizando uma intervenção habitacional de grande porte na região. Em relação às áreas de risco, nenhum funcionário da secretaria se manifestou sobre as razões pelas quais o projeto não seguiu adiante.

19 Edital de chamamento público nº 004/2012, disponível em

[http://www.habitacao.sp.gov.br/casapaulista/downloads/ppp/edital\\_chamamento\\_004\\_12.pdf](http://www.habitacao.sp.gov.br/casapaulista/downloads/ppp/edital_chamamento_004_12.pdf)



intervenção: Santa Cecília, Barra Funda, Bom Retiro, Pari, Brás, Mooca, Belém, Cambuci, Liberdade e Bela Vista.

A utilização da PPP, instrumento jurídico-contratual regido pela lei federal nº 11.079 de 2004 é condicionada à apresentação de uma justificativa pela escolha deste modelo contratual em detrimento de outros. A explicação da limitação do governo como principal provedor de moradia subsidiada é ancorada na seguinte lógica: o custo médio unitário por unidade produzida pela CDHU é de R\$ 70 mil reais e o déficit por novas unidades está na ordem de 1.2 milhão de unidades. Nos cálculos da Secretaria, a partir dessas premissas seriam necessários 84 bilhões de reais em investimentos para cobrir todo o déficit, sem incluir os custos administrativos e os investimentos em transportes, rede de saneamento e equipamentos como escolas, postos de saúde, esporte e lazer. Levando em consideração que o orçamento para a área de habitação do município de São Paulo e do Estado é de aproximadamente 2 bilhões de reais, a conclusão do raciocínio do governo é que, do modo como tem sido feita habitação, seriam necessários 42 anos, supondo que o déficit não aumente, para atender todas as famílias. É a partir da conclusão do estudo acima citado que surge a iniciativa de incluir o setor privado, a partir de uma política de fomento, de forma a acelerar o atendimento das famílias e diminuir o déficit habitacional.<sup>20</sup> Esta foi a justificativa apresentada pela Secretaria para justificar a PPP habitacional em detrimento de outros modelos de produção habitacional e dar continuidade com o projeto.

A lei federal 11.079/2004, que rege os projetos de parceria entre o poder público e a iniciativa privada exige que serviços sejam prestados pelo concessionário, de forma a se diferenciar das concessões simples, regidas pela lei federal nº 8.987 de 1995<sup>21</sup>. No caso estudado, a PPP da Casa Paulista, essa prestação de serviços contempla serviços sociais, de manutenção prediais e jurídicos. Inicialmente, em 2012, o escopo de serviços era bastante extenso e incluía, por exemplo, que o concessionário executasse as desapropriações dos terrenos que seriam utilizados, o serviço de cadastramento das famílias e a administração dos condomínios. Ao poder público restavam as tarefas de definir as diretrizes da política habitacional, fiscalizar as atividades do parceiro privado e remunerar os serviços prestados pelo concessionário:

---

20 Dados utilizados para cálculo disponíveis no Processo Administrativo SH – 625/05/2011, p. 23 disponível na Secretaria da Habitação do Estado de São Paulo.

21 Lei federal nº 11.079/2004, art. 4º, item III

**TABELA 1 > Atribuições a cada uma das partes envolvidas na concessão – Chamamento Público nº 004/2012**

ATRIBUIÇÕES	
Concessionário	Governo
Captação de recursos para execução do objeto contratual	Estabelecer as diretrizes concernentes à política habitacional
Adquirir terrenos quando não disponibilizados pelo Estado	
Elaborar projetos básicos, projetos executivos, licenciamentos e aprovações nos órgãos competentes	
Executar desapropriações expedidas pelo Estado	
Construir as unidades habitacionais e administrar o condomínio	Fiscalização
Receber a documentação, analisar e assinar contrato com mutuário	
Prestar serviço de cadastramento e habitação da população alvo e conceder financiamento	
Elaborar memorial e registro da incorporação	
Administrar a carteira de financiamento	
Prestar serviços sociais de pré e pós ocupação	Remuneração ao privado
Atualização, quando necessária, do mapeamento geotécnico e do Grau de Risco das áreas alvo	
Prestação de serviços de preservação e conservação das áreas objeto de reassentamentos (APP's, tratamento de resíduos, por ex)	
Prestação de serviços de regularização de áreas de risco definidas pelo parceiro público, na área de atuação da PPP	
Cobrança judicial e extrajudicial e recomercialização das unidades e	
Cumprir os índices de desempenho da qualidade dos serviços	

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do edital de chamamento nº 004/2012

O projeto da PPP, inicialmente pensado para 50 mil unidades habitacionais em 2012 tinha um custo estimado de 7.3 bilhões de reais e um prazo de 25 anos, divididos em 5 anos para construção e 20 anos para a prestação dos serviços. A taxa interna de retorno do concessionário estimada pelo governo era de 11.5%.

O projeto inicial de 50 mil unidades é abandonado em 2011, deixando a produção para o litoral e para as áreas de risco de fora do escopo. A decisão de concentrar esforços no projeto habitacional do centro expandido ancora-se em dois documentos.

O primeiro deles é fruto de um estudo realizado pela CDHU sobre os cortiços do centro de São Paulo. O estudo, feito em 2006 para subsidiar o Programa de Atuação em Cortiços<sup>22</sup> consistiu uma leitura do território do centro no que diz respeito a infraestrutura, zoneamento, equipamentos ofertados e mapeamento dos cortiços. O

<sup>22</sup> O Programa de Atuação em Cortiços tinha o objetivo de ofertar moradias em áreas centrais para a população que vive em cortiços. O relatório geral do programa pode ser encontrado no seguinte link: <http://www.cdhu.sp.gov.br/download/manual/RelatorioGeralProgramaCorticos.pdf>

principal produto do estudo foi a identificação de imóveis disponíveis, divididos em 13 tipologias, passíveis de reconversão para oferta de unidades habitacionais.

O relatório acima descrito, feito pelo escritório Piratininga Arquitetos Associados que participou da modelagem da PPP habitacional, desenhou possíveis projetos para os cortiços identificados no estudo. Seguem abaixo alguns exemplos do que foram esses projetos

**FIGURA 4** > Imóvel identificado na rua Pirineus, bairro de Santa Cecília; projeto edificado de 28 unidades



Fonte: <http://www.cdhu.sp.gov.br/download/manual/RelatorioGeralProgramaCorticos.pdf>

**FIGURA 5** > Cortiço identificado no Bairro Pari; projeto feito para 51 apartamentos



Fonte: <http://www.cdhu.sp.gov.br/download/manual/RelatorioGeralProgramaCorticos.pdf>

**FIGURA 6 >** Cortiço localizado na rua Celso Garcia, bairro Belém; projeto para 53 apartamentos



Fonte: <http://www.cdhu.sp.gov.br/download/manual/RelatorioGeralProgramaCorticcos.pdf>

A meta inicial do programa era atender 5.000 famílias encortiçadas, 4.500 em São Paulo e 500 em Santos, com possibilidade de ampliação do escopo e chegar a 11.000 famílias atendidas. Em 2009 a meta foi revista para 2.740 famílias em razão de um corte de 10 milhões no valor do empréstimo do BID e, segundo dados da CDHU, foi cumprida em 2011.<sup>23</sup>

Esse estudo se mostrou extremamente relevante para a PPP da Casa Paulista e foi citado em vários momentos nas entrevistas como um projeto antecessor da PPP de habitação. Além disso, de acordo com os documentos disponibilizados pela secretaria, o Programa de Atuação em Cortiços integra parte da justificativa apresentada pelo governo estadual ao optar pela construção de moradia popular no centro da cidade em detrimento de outras áreas.

O segundo documento foi um estudo encomendado pela Secretaria de Planejamento do Estado de São Paulo e consiste em uma comparação, do ponto de vista econômico, do custo de se construir habitação popular na periferia do município de São Paulo e no centro da cidade<sup>24</sup>. O estudo utiliza como base para os cálculos valores totais para a construção de habitação para 100 mil famílias. Em relação à construção das unidades, estima-se que o custo de produção seja de 3 bilhões de reais caso sejam feitas na região central enquanto que na periferia o custo total

<sup>23</sup> Disponível em <http://www.cdhu.sp.gov.br/download/manual/RelatorioGeralProgramaCorticcos.pdf>

<sup>24</sup> Disponível em Processo Administrativo SH – 625/05/2011 vol. VII, p. 7 - Secretaria da Habitação do Estado de São Paulo

aumentaria para quase 11 bilhões de reais. De acordo com o estudo, o maior determinante no custo de produção na periferia é o investimento em transporte, na ordem de R\$ 8.3 bilhões, ausente na opção das moradias no centro<sup>25</sup>.

Para o cálculo do investimento público em transporte foram utilizados os dados da extensão da Linha 5 – Lilás, do Metrô de São Paulo, que ligará o bairro Capão Redondo à Vila Mariana, totalizando 20.8 Km. A projeção de demanda para esta linha é de 700.000 MDU (média de viagens dia útil), o que corresponde a aproximadamente 350 mil passageiros/dia, contando viagem de ida e volta. Utilizando uma estimativa de R\$ 400 milhões por km de metrô, o custo total da linha, segundo o estudo, seria de R\$ 8.3 bilhões.

**TABELA 2 > Custo de Produção Habitacional para 100 mil Famílias no Município de São Paulo**

Total de Investimentos para 100 mil famílias em milhões de reais				
Área	Centro		Periferia	
	Público	Privado	Público	Privado
Transporte	-	-	8.320	
Educação	86	-	156	
Habitação (40% subsidiadas)	3.000	4.500	2.427	3.640
<b>Total</b>	<b>3.086</b>		<b>10.903</b>	

Fonte: Estudo CPA, 2008. Disponível em Processo Administrativo SH – 625/05/2011 vol. VII, p. 7

As estimativas no setor de educação foram feitas com base nos dados da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo de 2008.<sup>26</sup> Segundo o estudo, o custo de uma sala de aula, incluindo a área total da escola dividida pelo número de salas, considerando os espaços construídos que uma escola tem, como quadras, biblioteca, cozinha, etc (conceito de sala “plus”) é de RS 270 mil. De acordo com dados da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE), eram 19,6% da população do município de São Paulo em idade escolar em 2008, o que resultaria, no estudo da Secretaria, em um total de 60.760 estudantes. O estudo considerou que seriam 105 alunos por sala em três períodos, demandando um total de 579 salas de aula, chegando ao custo total de R\$ 156 milhões (vide tabela 2)

25 Disponível em Processo Administrativo SH – 625/05/2011 vol. VII, p. 6

26 Disponível em Processo Administrativo SH – 625/05/2011 vol. VII, p. 5

Foram apontados pelo estudo um total de 42 escolas de ensino público (municipal e estadual) com 40% de ociosidade no centro da cidade, com um potencial de ocupação de 27 mil alunos adicionais. Seguindo a lógica do estudo e considerando a necessidade de oferecer 60 mil vagas, o investimento necessário para viabilizar o restante seria de R\$ 86 milhões (33 mil vagas adicionais a um custo aproximado de R\$ 2.6 mil por aluno).

Os dados utilizados para o cálculo do custo da moradia foram fornecidos pela CDHU. Segundo a Companhia, utilizou-se R\$ 75 mil como valor médio da unidade habitacional na região central, enquanto que, se construída na periferia, seu custo seria reduzido para R\$ 60 mil. O perfil de renda familiar pressupõe um subsídio de 40% por parte do governo, chegando a um custo para o Estado por unidade habitacional na periferia de R\$ 24 mil e na região central de 30 mil.<sup>27</sup>

Somando os custos de transporte (R\$ 8,3 bilhões), escolas (R\$ 156 milhões) e unidades habitacionais (R\$ 2,4 bilhões) o custo de construir 100 mil unidades habitacionais na periferia de São Paulo em 2008 seriam de R\$ 10.90 bilhões, enquanto que o custo de se construir no centro seria de R\$ 3.08 bilhões (R\$ 860 mil em escolas e R\$ 3 bilhões em moradia).

Este foi o estudo utilizado pela Secretaria para justificar, economicamente, a preferência por construir habitação de interesse social no centro da cidade. Ao final do estudo, também é mencionada as vantagens sociais que uma melhor distribuição na cidade traria e uma melhora na qualidade de vida da população: menos horas gastas em transporte público, acesso à cultura e centros esportivos e uma melhor apropriação da cidade pelo indivíduo.

## **I. MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE PRIVADO PARA HABITAÇÃO POPULAR**

A recém-criada agência de fomento de moradia popular, Casa Paulista, utilizou-se do mecanismo de Manifestação de Interesse Privado, constante nas leis federal

---

<sup>27</sup> Importante salientar que esse estudo foi feito em 2008 e que os valores tomados como base para o custo da moradia pela CDHU não expressam os valores praticados tanto pela COHAB-SP e pelo MCMV. Mesmo os valores atuais das unidades da CDHU tinham uma média de R\$ 170 mil para conjuntos localizados no centro expandido da capital.

8.987/1995 e no decreto estadual nº 57.289/2011, de modo que pudesse receber de instituições privadas estudos de viabilidade para a construção das 10 mil unidades para o centro da cidade. Como detalhado no primeiro capítulo, a aprovação da Lei das PPPs em 2004 fornece arcabouço jurídico para que projetos de parceria entre o poder público e o mercado contem com contribuições de instituições privadas no período de modelagem do projeto, prévio ao lançamento do edital e da assinatura de contrato. Apesar de regulamentado pela Lei Federal 8.987 de 1995, é a partir de 2004 que a interação entre o mercado o governo, intitulada de Manifestação de Interesse Privado (MIP) acontece com mais frequência e em diversos setores da economia, não mais restrito ao setor elétrico como na década de 90. Como muitos dos projetos de PPP do governo do Estado de São Paulo, a Agência Casa Paulista decide por lançar um chamamento para que o mercado desenvolva propostas para a política de habitação no centro.

De acordo com o relato de um funcionário da Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo que participou da estruturação da Casa Paulista, decide-se lançar o chamamento de MIP, que tinha sido recém regulamentado e utilizado pela primeira vez para uma PPP de medicamentos da Fundação para o Remédio Popular (Furp), órgão do Governo do Estado de SP. O edital de chamamento é lançado em 2012 prevendo 10 mil unidades no centro expandido da capital, divididos em três lotes<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Edital disponível em [http://www.habitacao.sp.gov.br/casapaulista/downloads/ppp/edital\\_chamamento\\_004\\_12.pdf](http://www.habitacao.sp.gov.br/casapaulista/downloads/ppp/edital_chamamento_004_12.pdf)

**FIGURA 7 >** Conteúdo Exigido no Chamamento da MIP pela Secretaria de Habitação



Fonte: Elaboração própria com informações contidas no edital de Chamamento Público nº 004/2012

A modalidade de MIP prevê que as instituições sejam remuneradas pelos estudos realizados, caso os contratos da licitação sejam assinados. A remuneração fica a cargo do concessionário vencedor de cada lote. Na PPP habitacional se definiu que no caso de aproveitamento integral dos estudos, o valor a ser ressarcido pelo vencedor da licitação seria de até R\$ 1.5 milhão para cada um dos lotes, totalizando R\$ 9 milhões para os 6 lotes. É importante ressaltar que o ressarcimento pelos estudos utilizados na elaboração do edital só ocorre no caso de assinatura do contrato de concessão. No caso de não lançamento do edital ou processos licitatórios sem propostas, os estudos feitos não são remunerados. O chamamento público realizado em 2012 resultou no cadastramento de 31 instituições aptas a realizarem os estudos.



**Tabela 3 > Instituições Cadastradas para o Chamamento da MIP**

Instituições Cadastradas para o chamamento da MIP	
Arquiteto Pedro Taddei e Associados Ltda	Elglobal Construtora
Atua Construtora e Incorporadora S/A	ENGELUX Construtora Ltda
BAIRRO NOVO Empreendimentos Imobiliários S/A	Gerencial Consultoria, Empreendimentos e Participações Ltda
Econ Construtora e Incorporadora Ltda	Geribello Engenharia Ltda
Brookfield Empreendimentos Econômicos S/A	HE Engenharia
Casa Pinar Empreendimentos Imobiliários S/A	Impacto Gouvêa Construtora e Incorporadora Ltda
CITTAD Empreendimentos Ltda	Instituto de Urbanismo e Estudos para a Metrópole
Companhia Latino Americana de Serviços	Itajaí Construtora
Concremat Engenharia e Tecnologia S.A.	Zoom Urbanismo, Arquitetura e Design
Companhia City de Desenvolvimento	IXR Property Advisory
Construtora Celi Ltda	MPE Montagens e Projetos Especiais S/A
Construtora e Incorporadora Faleiros Ltda	Múltipla Engenharia Ltda
Construtora Elecon Ltda	Saned Engenharia e Empreendimentos
Construtora Passarelli Ltda	Techcasa Incorporação e Construção Ltda
Cury Construtora e Incorporadora S/A	Via Pública - Instituto para o Desenvolvimento da Gestão Pública e das Organizações de Interesse
DBB Brasil Ltda	
EGP - Empresa Global de Projetos	

Fonte: Elaboração própria com dados disponibilizados pela Secretaria de Habitação

As instituições cadastradas<sup>29</sup> estão autorizadas a realizarem os estudos, mas não tem qualquer tipo de obrigatoriedade, estão livres para deixarem de participar a qualquer momento. Ao final do prazo para realização dos estudos, das 32 instituições cadastradas, apenas 5 entregaram projetos (em verde na tabela). Algumas das organizações se uniram em consórcios e apresentaram estudos em conjunto. O Grupo de Trabalho responsável pela modelagem de PPP dentro do Governo do Estado de São Paulo reuniu todos os estudos apresentados e estruturou o primeiro edital de licitação, em 2012, com o seguinte grau de aproveitamento das propostas das instituições privadas: 58% do Instituto URBEM, 6% do consórcio Bairro Novo Empreendimentos Imobiliários S/A e Arquiteto Pedro Taddei e Associados Ltda e 6% do consórcio Reviva SP (Impacto Gouvêa Construtora e Incorporadora Ltda e MPE Montagens e Projetos Especiais S/A). Conceitualmente, o modelo de negócio adotado para a modelagem final foi aquele proposto pelo URBEM para os 6 setores.

Após a elaboração conforme explicado no parágrafo anterior, o edital de licitação ficou disponível para consulta pública por um mês após seu lançamento. Neste período, a secretaria recebeu 37 contribuições dos mais variados conteúdos, desde solicitações

<sup>29</sup> O cadastramento das instituições privadas é feito de acordo com o Decreto Estadual nº 57.289 de agosto de 2011.

por parte de representantes do mercado de construção civil, passando por instituições que atuam na região (ONGs, Institutos) até moradores das regiões afetadas. Muitas das reclamações e sugestões resultaram em alterações no edital inicial. Apesar de grande parte das sugestões acatadas terem sido pontuais, houve uma mudança importante nas atribuições das partes envolvidas no contrato. Em vista de muitas reclamações por parte das construtoras e incorporadoras, a Secretaria de Habitação decide compartilhar os riscos de desapropriações com o privado.

A ideia inicial era que o próprio parceiro privado se responsabilizasse pelas áreas onde seriam construídas as habitações, desde a sua definição até o processo de desapropriação dos terrenos. Com a mudança, o poder público passa a assumir parte dos riscos do processo de desapropriação e assume o pagamento de até 25% dos valores que excederem o valor referencial das desapropriações que ocorrerem pela via judicial<sup>30</sup>. A elaboração do edital ficou sob responsabilidade de uma equipe multidisciplinar, com membros de diversas secretarias, incluindo funcionários da Unidade de PPP (UPPP), Secretaria de Habitação, Secretaria da Fazenda e consultores externos. Atendendo a uma solicitação da Secretaria da Fazenda em uma das reuniões de trabalho, foi feita uma comparação de custo da construção com o mercado da construção civil, além da própria CDHU. Como comparação, utilizou-se o projeto de um empreendimento da CDHU que seria construído na rua Dr. Tomás de Lima, no bairro Liberdade. Com 12 pavimentos e 58 unidades, o projeto tinha um custo estimado de R\$ 2.042 por m<sup>2</sup>.

---

<sup>30</sup> Disponível em Processo Administrativo SH – 625/05/2011 vol. VIII, p. 49

**FIGURA 8** > Fotos do Local e Planta do Pavimento Tipo - Projeto CDHU - R. Tomás de Lima, 85



Fonte: Relatório Geral do Programa de Atuação em Cortiços - CDHU

No âmbito privado, foram utilizados dois projetos como referência. O primeiro está localizado no bairro Brás, tem 25 pavimentos, 352 unidades e preço por m<sup>2</sup> estimado de R\$ 1.633.

O segundo projeto privado está localizado na rua do Glicério, centro, tem 25

**FIGURA 9 >** Fachada, planta tipo e planta térreo do edifício Vallore Brás



Fonte: <https://123i.uol.com.br/condominio-07795c868.html>

pavimentos, 399 unidades e custo por m<sup>2</sup> estimado de R\$ 1.885. O fato de a utilização de PPP poder, eventualmente, custar menos ao Estado por habitação produzida foi um dos argumentos para justificar a utilização do instrumento jurídico contratual regido pela lei federal de 2004 (lei nº 11.079)

**FIGURA 10 >** Fachada, planta tipo e planta térreo do edifício Viva Città – Liberdade



Fonte: Disponível em Processo Administrativo Secretaria de Habitação – 625/05/2011 vol. IX, p. 54

Após análise das sugestões do mercado e da sociedade civil, a Unidade de Parcerias Público-Privadas emitiu uma nota técnica propondo algumas alterações no edital. A primeira alteração importante é a redução do número de unidades do projeto. O que se pensou de 20.221 unidades divididos nos quatro lotes passa para 14.124 (9.000 unidades de HIS e 5.124 de HMP). Segundo conteúdo das entrevistas, essa redução

se deu devido as dificuldades de o Poder Concedente encontrar áreas disponíveis para a construção de HIS. Após análise do banco de terras públicas ou já desapropriadas sem destinação definida para a construção dos conjuntos de HIS, chega-se ao número de nove mil unidades. Outra importante mudança no projeto sugerida pelo parecer técnico da UPPP é a redução da prestação dos serviços de trabalho técnico social de pós ocupação (execução de atividades de educação comunitária, condominial, social, ambiental e de geração de renda) de 10 para 3 anos. A justificativa é que o prazo de 3 anos seria suficiente para garantia da sustentabilidade e autonomia ao empreendimento.

Outra significativa alteração no projeto é a destinação do comércio do térreo ou nas proximidades dos conjuntos. Diretriz sugerida pela modelagem urbanística do Instituto URBEM, os conjuntos habitacionais devem conter espaços comerciais no térreo, de forma a garantir que os empreendimentos tenham fachada ativa. Inicialmente, o projeto previa que a receita do aluguel do térreo dos edifícios fosse usada para custear as despesas condominiais e que a posse desses espaços seria do próprio condomínio ao final do período de concessão. Sob a justificativa de que o valor gerado por esses imóveis não é desprezível e pode contribuir para reduzir o valor das contraprestações pagas ao concessionário, as cláusulas do edital foram alteradas para que ao final do prazo da concessão o concessionário aliene esses espaços revertendo 70% ao Governo e o restante ao próprio parceiro privado, de modo a cobrir os custos incorridos para alienação. Durante o período da concessão, a receita de aluguel com a exploração das áreas não residenciais será compartilhada com o poder concedente na ordem de 50%.

Por fim, a última alteração significativa que apareceu no projeto foi sobre a forma de aquisição dos terrenos. Inicialmente se pensou que o processo de desapropriação seria conduzido pelo concessionário. Na versão final do edital, já com 14 mil unidades, a responsabilidade de disponibilizar os terrenos de HIS é integralmente do governo, deixando os terrenos em que seriam construídas as unidades de HMP como de responsabilidade do concessionário.

## II. PÚBLICO ALVO NA PPP DE HABITAÇÃO

De acordo com os documentos da própria secretaria, a PPP pretende alcançar famílias com renda mensal de até 10 salários mínimos, sendo que o foco da política seriam as famílias com renda bruta de até 5 salários mínimos (no mínimo 90% das unidades ofertadas), o que representa 80% das necessidades habitacionais do Estado de São Paulo<sup>31</sup>. As unidades seriam destinadas a famílias que trabalham no centro da cidade<sup>32</sup>.

O documento de Chamamento, de 2012, divide o projeto em 5 faixas de renda, partindo de renda mensal familiar de R\$ 622 até R\$ 6.220. É possível notar que 90% das unidades são destinadas para as famílias de até R\$ 3.100 mensais, definição de acordo com o foco da política pública do governo do Estado: famílias com renda até 5 salários mínimos (90% das unidades ofertadas para esse público).

**TABELA 4 > Divisão das unidades por faixa de renda no chamamento da MIP**

Faixas de Renda em R\$	Distribuição das Unidades entre as Faixas de RF	
	Números absolutos	%
Faixa RF1 - Renda entre -R\$ 611 - R\$ 1.241	2500	25%
Faixa RF2 - Renda entre -R\$ 1.243 - R\$ 1.860	2500	25%
Faixa RF3 - Renda entre -R\$ 1.861 - R\$ 2.480	2000	20%
Faixa RF4 - Renda entre -R\$ 2.481 - R\$ 3.100	2000	20%
Faixa RF5 - Renda entre -R\$ 3.101 - R\$ 6.220	1000	10%
<b>Total</b>	<b>10000</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaboração própria com dados do edital de chamamento nº 004/2012

Após o recebimentos dos estudos de modelagem urbanística, econômica e jurídica, em 2012 a Secretaria reformulou a distribuição de unidades por faixa de renda, aumentando o número total de unidades e criando uma faixa de renda adicional. O

<sup>31</sup> Disponível em Processo Administrativo SH – 625/05/2011, p. 65 e p. 8

<sup>32</sup> O edital de convocação não detalha quais as formas de comprovar essa condição, apenas coloca “que ao menos um dos componentes da renda familiar trabalhe na área central da cidade de São Paulo”. Disponível em [http://app.habitacao.sp.gov.br/CadastroPPP/Downloads/edital\\_de\\_convocacao.pdf](http://app.habitacao.sp.gov.br/CadastroPPP/Downloads/edital_de_convocacao.pdf)

primeiro edital lançado em 2013 previa a construção de 20 mil unidades habitacionais, divididas em 6 faixas de renda, conforme mostra a tabela abaixo<sup>33</sup>

**TABELA 5 > Divisão das unidades por faixa de renda - edital de licitação – 2013**

Faixas de Renda em R\$	Distribuição das Unidades entre as Faixas de RF	
	Números absolutos	%
Faixa RF1 - Renda entre -R\$ 755 - R\$ 1.600	3261	16%
Faixa RF2 - Renda entre -R\$ 1.601 - R\$ 2.265	3299	16%
Faixa RF3 - Renda entre -R\$ 2.266 - R\$ 3.020	2974	15%
Faixa RF4 - Renda entre -R\$ 3.021 - R\$ 4.068	2974	15%
Faixa RF5 - Renda entre -R\$ 4.069 - R\$ 7.550	3159	16%
Faixa RF6 - Renda entre -R\$ 7.551 - R\$ 10.848	4554	23%
	20221	100%

Fonte: elaboração própria com dados disponibilizados pela Secretaria de Habitação

Fica clara a mudança na composição das faixas de renda: a renda mais baixa passa de 620 para R\$ 755 reais devido ao aumento do salário mínimo. Outra mudança que fica evidente é a criação de uma faixa adicional, RF6 com renda entre R\$ 7.550 e R\$ 10.848 reais. É importante colocar que o Decreto Estadual nº 44.667 de 26/04/2004 define Habitação de Interesse Social como àquela para famílias com renda entre 1 e 6 salários mínimos e Habitação de Mercado Popular para famílias com rendimento entre 6 e 16 salários mínimos. Os sucessivos aumentos no salário mínimo dos últimos quinze anos fizeram com que o projeto, ao longo do tempo, contemplasse famílias com renda de mais de 10 mil reais mensais.

A repercussão das desapropriações das áreas para a construção dos conjuntos, tanto da perspectiva do mercado quanto da sociedade foi tamanha que a Secretaria opta por remodelar o programa<sup>34</sup>. Na última versão, de 2014, o projeto foi dividido em 6 lotes totalizando 14 mil unidades. Todas as unidades de HIS seriam então em terrenos disponibilizados pelo poder concedente, em terrenos já disponíveis para a Secretaria. O que antes se pensou de delegar as desapropriações ao parceiro privado fica restrito aos conjuntos de Habitação de Mercado Popular, quando não for possível adquirir os terrenos no próprio mercado. Os terrenos destinados a construção dos empreendimentos de HIS são de responsabilidade do poder concedente. Segundo o

<sup>33</sup> Disponível em Processo Administrativo SH – 625/05/2011 vol. II, p. 11

<sup>34</sup> O decreto foi noticiado por diversos meios de comunicação (Folha, Estadão, Carta Capital) e discutido nas universidades (veja a título de exemplo o blog da Raquel Rolnik). O principal ponto de discussão eram os imóveis ocupados com moradores ou comerciantes.



próprio contrato assinado com a concessionária em 2014, a Agência Casa Paulista já tem disponíveis 80% dos metros quadrados necessários para a construção das HIS (terrenos próprios, da CDHU ou do Município de São Paulo). Para implantação das habitações de mercado popular a responsabilidade é do concessionário, que poderá inclusive indicar áreas para serem desapropriadas nos casos de frustração da negociação com os proprietários. O concessionário poderá indicar terrenos classificados como não edificados, subutilizados ou não utilizados para desapropriação e construção dos conjuntos de HMP, conforme conceitos preconizados no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. O edital de licitação segue a tendência de deslocar para as famílias de renda superior, conforme mostra tabela abaixo

**TABELA 6 >** Divisão das unidades por faixa de renda - edital de licitação – 2014

Faixas de Renda em R\$	Distribuição das Unidades entre as Faixas de RF	
	Números absolutos	%
Faixa RF1 - Renda entre -R\$ 810 - R\$ 1.600	2263	16%
Faixa RF2 - Renda entre -R\$ 1.601 - R\$ 2.430	2320	16%
Faixa RF3 - Renda entre -R\$ 2.431 - R\$ 3.240	2210	16%
Faixa RF4 - Renda entre -R\$ 3.241 - R\$ 4.344	2207	16%
Faixa RF5 - Renda entre -R\$ 4.345 - R\$ 5.792	2376	17%
Faixa RF6 - Renda entre -R\$ 5.793 - R\$ 8.100	2748	19%
<b>Total</b>	<b>14124</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaboração própria com dados do edital Concorrência Internacional nº 001/2014

A tendência de colocar a maior porcentagem de unidades habitacionais para as faixas de renda superior continua no edital final lançado pelo Governo do Estado. Mesmo com o aumento do número total de unidade, as faixas de renda iniciais diminuíram em relação ao chamamento de MIP realizado em 2012. Apesar do discurso do Governo do Estado de ter como prioridade o atendimento às famílias com renda entre 1 e 5 salários mínimos, com foco especial na camada entre 1 e 3 salários, a PPP habitacional prevê que a maior parte das unidades sejam alocadas nas faixas 5 – 10 salários mínimos.

Um dos entrevistados que participou da fase de elaboração explica que a ideia era que o programa contasse com um *mix* de renda entre os moradores e não focasse necessariamente nas faixas 1 – 3 salários mínimos. No próximo capítulo serão abordadas, baseando-se nas entrevistas feitas com os *stakeholders* do projeto, as

razões pelas quais esse *mix* entre as faixas de renda passou por tantas transformações.

### III. REMUNERAÇÃO DO VENCEDOR DA LICITAÇÃO

Contrato de concessão regidos pela lei 11.079 de 2004 na modalidade de concessão administrativa pressupõe que o parceiro privado financie a construção da obra e da prestação de serviços e receba, do poder concedente, uma contraprestação pecuniária anual que, em teoria, varia de acordo com o desempenho do parceiro privado na prestação dos serviços. Utilizando o lote 1 como referência<sup>35</sup>, a contraprestação pecuniária anual paga ao concessionário divide-se em três elementos:

$$CP (t) = \text{Parcela A (t)} + \text{Parcela B (t)} + \text{Parcela C (t)}$$

Parcela A – Parcela de remuneração fixa

Parcela B – Parcela de remuneração variável

Parcela C – Parcela de remuneração fixa

T – Mês da medição da contraprestação pecuniária

A parcela A da contraprestação é o valor unitário máximo a ser pago mensalmente por unidade construída dividida em cada faixa de renda. Esta parcela nada mais é do que o subsídio direto a produção das unidades.

---

<sup>35</sup> Optou-se por utilizar o lote 1 como referência, pois foi o único em que se apresentou proposta e teve um vencedor na licitação (contrato assinado e parte das obras entregues)

Faixa de Renda	Valor do Repasse
RF 1	R\$ 2.957
RF 2	R\$ 1.426
RF 3	R\$ 420
RF 4	R\$ 284
RF 5	-
RF 6	-

A título de exemplo, isso significa que a concessionária recebe do governo mensalmente R\$ 2.957 reais por cada unidade de HIS entregue da RF 1 ao longo do período do contrato e assim sucessivamente nas faixas de renda seguintes, conforme mostra equação abaixo

$$\text{PARCELA A} = \text{PUR F1} * \text{HR F1} + \text{PUR F2} * \text{HR F2} + \text{PUR F3} *$$

PUR – Preço unitário por habitação em cada faixa de renda (conforme quadro acima)

HR – Número de habitações entregues em cada faixa de renda

A parcela B da remuneração são os valores relativos aos serviços prestados, estes exclusivos aos conjuntos de HIS (RF1 – RF4). O cálculo da parcela B é feito da seguinte forma

$$\text{PARCELA B} = \text{PUOH} * \text{HIS} * \text{CM}$$

PUOH: preço unitário operacional por habitação

HIS: número de HIS construídas

CM: Coeficiente de mensuração dos serviços prestados<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Veja detalhes da forma como esses cálculos são feitos no tópico sobre os serviços a serem prestados pelo concessionário, nas páginas a seguir

No caso do lote 1, o preço unitário operacional por habitação máximo a pagar ao concessionário (PUOH) é de 485 reais. No caso específico da parcela B o valor não varia entre as faixas de renda, mas restringem-se às HIS.

A avaliação de desempenho do concessionário é feita a cada semestre para definir a nota do desempenho usada para o cálculo da parcela B da contraprestação pecuniária devido ao concessionário. O indicador de desempenho é formado por três itens: trabalho técnico social de pré-ocupação, trabalho técnico social de pós ocupação e nota pela atividade de apoio à gestão condominial com peso igualmente distribuídos

Atividade	Peso
Trabalho técnico social de pré-ocupação	1/3
+	
Trabalho técnico social de pós ocupação	1/3
+	
Gestão condominial	1/3

O cálculo da parcela B da contraprestação varia de acordo com a nota do concessionário, conforme mostra a tabela abaixo

Percentual de cumprimento dos indicadores de desempenho	Valor a pagar
Entre 95% e 100%	100% x Contraprestação máxima
Entre 90% e 94,99%	98% x Contraprestação máxima
Entre 85% e 89,99%	95% x Contraprestação máxima
Entre 80% e 84,99%	85% x Contraprestação máxima
Entre 75% e 79,99%	80% x Contraprestação máxima
Abaixo de 75%	80% x Contraprestação máxima

Fonte: Elaboração própria com dados do edital de licitação - Concorrência Internacional nº 001/2014

É importante ressaltar que existe uma remuneração mínima de 80% do valor definido em contrato, independente da nota do concessionário. Isso significa que se o concessionário cumprir com 75% ou 25% dos serviços previstos em contrato, a parcela B da contraprestação será de 80% do valor estabelecido no contrato. A

justificativa da secretaria é que, colocando uma remuneração mínima, garante-se a continuidade da prestação dos serviços<sup>37</sup>.

A parcela C do cálculo da contraprestação consiste na remuneração pelas obras não residenciais, também apenas vinculadas a produção de HIS (RF 1 – RF 4), seguindo a seguinte equação

$$\text{PARCELA C} = \text{PUR} * \text{HIS}$$

PUR – Preço unitário por habitação mensal

HIS: número de HIS construídas

O preço unitário por habitação mensal para o lote 1 é de R\$ 1.306,52, o que significa que a cada unidade de habitação de interesse social entregue, após a realização das obras não residenciais, o concessionário recebe 1.306 reais por mês até o final da vigência do contrato. A contraprestação anual máxima (somas das três parcelas acima expostas) prevista para o lote 1 é de 82.70 milhões de reais, supondo que o concessionário cumpra 100% das atividades previstas em contrato. A parcela B da remuneração é variável e depende da avaliação de uma empresa contratada pelo poder concedente, o chamado verificador independente.

A grande mudança com a lei de 2004 que regulamenta as concessões patrocinadas e administrativas é a possibilidade de o poder concedente oferecer um esquema de garantias que podem ser acionados na falta de pagamento das contraprestações, diferente da concessão simples regida pela lei federal 8.987 que obriga o concessionário entrar com ação judicial e receber os débitos pela via de precatórias. A PPP de Habitação apresenta como garantidor principal a Companhia Paulista de Parcerias (CPP), para os seis primeiros meses de inadimplência do poder concedente. A garantia subsidiária (a partir do sétimo mês de inadimplência) é o fluxo de recebíveis da CDHU. A companhia estadual tem um fluxo mensal de recebíveis oriundos das prestações pagas pelas famílias que adquiriram unidades financiadas pela empresa pública. Estima-se que este fluxo seja de 54 milhões de reais/ano. Esse fluxo foi

---

37 Disponível em Processo Administrativo SH – 625/05/2011 vol. III, p. 219

organizado em uma carteira de recebíveis e apresentado como garantidor subsidiário da PPP habitacional<sup>38</sup>. O esquema de garantias do Programa Habitacional está detalhado no subitem III do quarto capítulo da presente pesquisa.

A seleção das famílias segue algumas regras que foram incorporadas ao projeto após o recebimento dos estudos das instituições privada. Como diretriz da política, definiu-se que o foco deveria ser de famílias que trabalhassem no centro, mas que morassem em outras partes da cidade. Reservou-se 80% das unidades para trabalhadores do centro residentes de outras regiões e 20% para famílias que moram e trabalham no centro.

Na hipótese de frustração da comercialização das unidades de HMP, o contrato prevê que a concessionária venda as unidades não comercializadas para o governo, desista do empreendimento de HMP ou mude a localização do conjunto.

A legislação de Parceria Público-Privada de 2004 prevê que a escolha por este modelo ancorada em uma comparação com o modelo vigente de provisão habitacional. A partir disso foi feito um breve estudo que tratou de comparar a provisão habitacional via PPP e a provisão habitacional dita 'tradicional', via CDHU<sup>39</sup>. No caso do projeto habitacional, utilizou-se como referência o Conjunto Habitacional Belém, produzido pela CDHU. Optou-se por esse conjunto devido à proximidade do bairro em que o conjunto se encontra com a área de intervenção da PPP. O valor unitário utilizado como base pela CDHU é de R\$ 172 mil reais enquanto que a produção via PPP custaria R\$ 129 mil aos cofres públicos, de acordo com as estimativas da Secretaria de Habitação.

#### **IV. SERVIÇOS INERENTES AO PROJETO HABITACIONAL**

Desde o início da concepção do projeto, ainda na fase de MIP em 2012, havia uma relação de serviços que seriam prestados pelo concessionário, prática obrigatória em projetos de PPP. Falava-se em manutenção predial e gestão condominial. Como manutenção predial entende-se manutenção preventiva e corretiva dos elevadores,

---

39 Disponível em Processo Administrativo SH – 625/05/2011 vol. VII, p. 17

dos sistemas hidro sanitários (redes de água e esgoto) e de rede interna de resíduos líquidos gordurosos (rede de esgoto) e pintura das áreas comuns dos edifícios. Todas essas atividades são obrigatórias aos conjuntos de HIS, mas os empreendimentos de HMP não preveem tais serviços. A gestão condominial aparece no contrato como “apoio a gestão condominial” e envolve o apoio aos conselhos condominiais e na eleição de síndico (conjuntos de HIS e HMP). Para os conjuntos de HIS está previsto o apoio para aprovação dos regimentos internos de cada condomínio e apoio ao síndico e aos conselheiros.

A parcela B da remuneração está dividida em cinco partes: i) serviço de trabalho social de pré-ocupação; ii) serviço de trabalho social de pós-ocupação; iii) serviço de apoio a gestão condominial; iv) serviço de manutenção predial e v) serviço de apoio de carteira de beneficiários. Após avaliação do cumprimento dos serviços, calcula-se uma porcentagem que varia entre 100% do valor da parcela B da contraprestação e 80%, conforme colocado anteriormente.

Os serviços de pré-ocupação prestados pelo concessionário são quantificados da seguinte forma

**TABELA 7 > Serviços de pré-ocupação previstos em contrato a serem realizados pelo concessionário**

ATIVIDADE A DESEMPENHAR		DESCRIÇÃO	PESO
1	Elaboração do Plano Técnico de Pré-Ocupação	01 Plano Global entregue até a data de início de prestação de serviço	10%
2	Acompanhamento Psicossocial das famílias	01 Relatório por empreendimento referente ao acompanhamento realizado	5%
3	Realização de encontros e reuniões com equipes técnicas para inserção social e produtiva no bairro	01 Encontro trimestral referentes ao empreendimentos situados em um raio de 4km	5%
4	Orientar e apoiar o planejamento de mudança das famílias para as novas unidades	02 reuniões por empreendimento durante 6 meses antes da entrega das unidades	10%
5	Diagnóstico do perfil socioeconômico e territorial das famílias contempladas	01 Relatório por empreendimento referente ao levantamento efetuado até 6 meses antes da entrega dos empreendimentos	10%
6	Análise e Avaliação do perfil psicossocial das famílias contempladas	01 Relatório por empreendimento referente ao levantamento efetuado até 6 meses antes da entrega dos empreendimentos	5%
7	Diagnóstico do histórico de moradia atual das famílias contempladas	01 Relatório por empreendimento referente ao levantamento efetuado até 6 meses antes da entrega dos empreendimentos	5%
8	Análise do Entorno	01 Relatório por perímetro com levantamento 100% dos equipamentos comunitários e de utilidade pública existentes	5%
9	Realização de ações de mobilização e fortalecimento social	01 Atividade por empreendimento nos três meses que antecedem a entrega	10%
10	Realização de atividades socioeducativas	01 Atividade por empreendimento nos 3 meses que antecedem a entrega	10%
11	Informação às famílias adquirentes das ações do trabalho técnico	02 Atividades por empreendimento nos 6 meses que antecedem a entrega	10%
12	Deseenvolvimento de atividades socioeducativas durante a execução das obras para apreensão das novas condições de moradia	03 Atividades, por empreendimento até a entrega das unidades	5%
13	Pesquisa de Satisfação com os Adquirentes	01 Pesquisa por empreendimento	10%
			100%

Fonte: Elaboração própria com dados do contrato SH nº 001/2015



O trabalho social de pós-ocupação divide-se em 14 itens, conforme tabela abaixo

**TABELA 8 > Serviços de pós-ocupação previstos em contrato a serem realizados pelo concessionário**

	ATIVIDADE A DESEMPENHAR	DESCRIÇÃO	PESO
1	Elaboração do Plano Técnico de Pós-Ocupação	01 Plano Global	10%
2	Recepção das Famílias	Recepção das famílias adquirentes	10%
3	Realização avaliação dos processos de mudança e adaptação das famílias	01 Relatório por Empreendimento	7,5%
4	Realização de atividades voltadas à sustentabilidade do empreendimento	01 Atividade por semestre para cada empreendimento	5%
5	Realização de atividades para integração da vizinhança	01 Atividade por semestre para cada	5%
6	Realização de ações de capacitação dos adquirentes voltadas para as condutas o obrigações condominiais, educação sanitária e ambiental, conservação e	01 Atividade por semestre para cada empreendimento	7,5%
7	Realização de ações de demonstração das responsabilidades dos adquirentes na correta utilização	01 Atividade por semestre para cada empreendimento	7,5%
8	Realização de pesquisas em relação às necessidades nos locais dos empreendimentos implantados	01 Pesquisa Anual por empreendimento	5%
9	Divulgação das práticas exitosas de sustentabilidade e melhoria das condições de vida dos adquirentes e	01 Pesquisa Anual por empreendimento	5%
10	Desenvolver e executar campanhas em relação à Educação Sanitária	01 Atividade por semestre para cada empreendimento	7,5%
11	Desenvolver e executar campanhas em relação à Educação Ambiental e de Sustentabilidade	01 Atividade por semestre para cada empreendimento	7,5%
12	Desenvolver e executar campanhas em relação a vida comunitária e cidadania	01 Atividade por semestre para cada empreendimento	7,5%
13	Capacitar os adquirentes para sua emancipação gerencial e preparação do desligamento das equipes da concessionária	01 Atividade anual por empreendimento nos 2 primeiros anos e 2 atividades no terceiro ano	5%
14	Pesquisa de satisfação com os adquirentes	01 Pesquisa por ano por empreendimento	10%
			100%

Fonte: Elaboração própria com dados do contrato SH nº 001/2015

Já o apoio à gestão condominial é composto dos seguintes itens

**TABELA 9 > Serviços de apoio à gestão condominial a serem realizados pelo concessionário**

ATIVIDADE A DESEMPENHAR		DESCRIÇÃO	PESO
1	Instituir e instalar os condomínios implantados	01 por empreendimento	20%
2	Promover Assembléia Geral (eleição dos síndicos e dos conselhos condominiais)	01 por empreendimento	20%
3	Apoiar o desenvolvimento junto dos síndicos para evitar inadimplência e obrigações condominiais	01 Reunião com o síndico por trimestre por empreendimento	20%
4	Apoiar ações autônomas para consolidação e fortalecimento das melhorias das condições de vida e sustentabilidade do condomínio	01 Reunião com o síndico por trimestre por empreendimento	10%
5	Apoio no Relatório Mensal da Gestão	01 ação em cada 2 meses por empreendimento	10%
6	Pesquisa de Satisfação com os síndicos	01 Pesquisa por Ano por Empreendimento	20%
			100%

Fonte: Elaboração própria com dados do contrato SH nº 001/2015

O quarto item que compõe os serviços prestados pela concessionária diz respeito a manutenção predial dos conjuntos

**TABELA 10 > Serviços de manutenção predial a serem realizados pelo concessionário**

	ATIVIDADE A DESEMPENHAR	DESCRIÇÃO	PESO
1	Elaboração do plano de manutenção preventiva e corretiva	01 Plano por Empreendimento	7,5%
2	Realização de manutenção preventiva dos sistemas hidrosanit	Cumprimento do Plano de Manutenção por Empreendimento	2,5%
3	Realização de manutenção preventiva dos sistemas hidrosanit	Cumprimento do Plano de Manutenção por Empreendimento	2,5%
4	Realização de manutenção preventiva dos sistemas hidrosanit	Cumprimento do Plano de Manutenção por Empreendimento	2,5%
5	Realização de manutenção preventiva dos sistemas hidrosanit	Cumprimento do Plano de Manutenção por Empreendimento	2,5%
6	Realização de manutenção preventiva de sistema de elevadores	Cumprimento do Plano de Manutenção por Empreendimento	2,5%
7	Realização de manutenção preventiva de telhados - telhas e estrutura	Cumprimento do Plano de Manutenção por Empreendimento	2,5%
8	Realização de manutenção preventiva de telhados - impermeabilização	Cumprimento do Plano de Manutenção por Empreendimento	2,5%
9	Pintura das fachadas das áreas comuns	A cada 5 anos	5,0%
10	Atendimento ao chamado de manutenção corretiva de sistemas hidrosanitários - sistema abastecimento água	Em até 6 horas	5,0%
11	Atendimento ao chamado de manutenção corretiva de sistemas hidrosanitários - sistema de esgoto	Em até 6 horas	5,0%
12	Atendimento ao chamado de manutenção corretiva de sistemas hidrosanitários - combate à incêndio	Em até 6 horas	5,0%
13	Atendimento ao chamado de manutenção corretiva de sistemas hidrosanitários - redes de águas pluviais	Em até 6 horas	5,0%
14	Atendimentos ao chamado de manutenção corretiva do sistema de elevadores	Em até 6 horas	5,0%
15	Atendimentos ao chamado de manutenção corretiva do sistema de telhados - telhas e estrutura	Em até 6 horas	5,0%
16	Atendimentos ao chamado de manutenção corretiva do sistema de telhados - impermeabilização	Em até 6 horas	5,0%
17	Realização de atividade de manutenção corretiva de sistemas hidrosanitários - sistema abastecimento de água	Cumprimento Prazo Previsto no Plano de Reparação elaborado durante o atendimento do chamado	5,0%
18	Realização de atividade de manutenção corretiva de sistemas hidrosanitários - sistema de esgoto	Cumprimento Prazo Previsto no Plano de Reparação elaborado durante o atendimento do chamado	5,0%
19	Realização de atividade de manutenção corretiva de sistemas hidrosanitários - combate à incêndio	Cumprimento Prazo Previsto no Plano de Reparação elaborado durante o atendimento do chamado	5,0%
20	Realização de atividade de manutenção corretiva de sistemas hidrosanitários - rede de águas pluviais	Cumprimento Prazo Previsto no Plano de Reparação elaborado durante o atendimento do chamado	5,0%
21	Realização de manutenção corretiva de sistema de elevadores	Cumprimento Prazo Previsto no Plano de Reparação elaborado durante o atendimento do chamado	5,0%
22	Realização de manutenção corretiva de telhados - telhas e estrutura	Cumprimento Prazo Previsto no Plano de Reparação elaborado durante o atendimento do chamado	5,0%
23	Realização de manutenção corretiva de telhados - impermeabilização	Cumprimento Prazo Previsto no Plano de Reparação elaborado durante o atendimento do chamado	5,0%
			100,0%

Fonte: Elaboração própria com dados do contrato SH nº 001/2015

Por fim, o último item dos serviços a serem prestados pelo concessionário são relativos a gestão da carteira de mutuários e a sua relação com a instituição financeira. Segue lista detalhada abaixo:

**TABELA 11 > Serviços de gestão da carteira de mutuários previstos no edital a serem realizados pelo concessionário**

ATIVIDADE A DESEMPENHAR		DESCRIÇÃO	PESO
1	Elaboração do plano da organização dos serviços de triagem das famílias cadastradas	01 plano global 2 meses após a recepção das primeiras listas	15%
2	Acesso ao Poder Concedente dos documentos e controle dos processos de atendimento	Desenvolver sistema que permita acesso online pelo poder concedente	15%
3	Convocação das famílias para apresentação dos documentos e análise dos mesmos para encaminhar aos agentes financiadores	Convocatória das famílias 2 meses antes do início da construção dos conjuntos	15%
4	Gerenciamento das informações, mantendo sistema follow-up eletrônico dos casos registrados atendidos	Registro e atualização das informações uma semana após a sua recepção	15%
5	Elaboração de relatório contendo o cenário dos cadastros	01 relatório por mês	10%
6	Encaminhar ao agente financiador os documentos referentes aos processos de financiamento	Encaminhar até 15 dias após a recepção completa da documentação	15%
7	Manter registro de todos dados relacionados com os contratos de financiamento	Até o 5º dia útil do mês seguinte aos registros do mês anterior	15%
			100%

Fonte: Elaboração própria com dados do contrato SH nº 001/2015

A legislação federal sobre as concessões administrativa a patrocinada de 2004 obriga que o projeto conte com um rol de serviços a serem prestados pelo concessionário (Art. 4º, inciso III da lei federal nº 11.079 de 2004). Os serviços acima descritos retratam muitas das percepções dos envolvidos na elaboração do projeto em relação a projetos de habitação de interesse social. Os serviços de pré e pós ocupação nada mais são do que um mapeamento geral do entorno dos conjuntos e das famílias contempladas no programa e reuniões socioeducativas com as famílias. A percepção dos consultores privados em relação às famílias selecionadas para residir nos conjuntos de HIS é que muitas delas moram em condições precárias sem qualquer regra de convívio e, por isso, precisam ser orientadas de como morar em condomínios. Os serviços de apoio a gestão condominial apareceram com frequência nas entrevistas como essenciais para o sucesso na ocupação dos conjuntos de HIS. A

tarefa do concessionário consiste em organizar a primeira assembleia geral e assessorar o síndico do empreendimento nas atividades cotidianas dos condomínios. O item que apareceu com mais frequência como crítico aos conjuntos de HIS durante as entrevistas foi o de manutenção e conservação predial. Uma das consultoras privadas colocou como problemática a presença de elevadores em conjuntos de moradia popular, pois ao longo do tempo, devido à uma carência na manutenção vão se deteriorando ou sendo apropriados de outras formas. Outro consultor citou durante a conversa o caso de apropriação dos elevadores de um conjunto de HIS pelo crime organizado, cobrando dos usuários para utilizar os elevadores. A manutenção dos elevadores foi constantemente colocada pelos entrevistados como essencial para o sucesso de ocupação dos conjuntos de HIS e foi incluída no rol de serviços a serem prestados pelo concessionário. Outro item bastante mencionado nas conversas foi sobre a manutenção predial. A pintura da fachada dos edifícios prevista para ser feita a cada 5 anos foi colocada com frequência como diferencial do projeto em relação aos outros conjuntos de HIS.

Os serviços colocados no contrato são um *mix* entre atividades tradicionalmente de responsabilidade da Secretaria de Habitação exercidas pelo seu corpo técnico próprio, como o auxílio de pré e pós ocupação e de outras atividades colocadas como essenciais pelos formuladores do programa para o sucesso de ocupação dos conjuntos de HIS (manutenção elevadores, pintura das fachadas dos prédios).

## **V. DIRETRIZES URBANÍSTICAS PREVISTAS NO EDITAL**

O tema de habitação em centros urbanos tem se mostrado bastante atual nas discussões sobre políticas habitacionais. O discurso de *volta ao centro* provoca discussões em diferentes setores da sociedade civil. No campo do planejamento urbano inúmeras propostas são feitas, de diferentes pontos de vista, de como deveria ser a ocupação no centro da cidade. A proposta apresentada pelo Instituto URBEM em 2012 liderada pelo arquiteto Fernando de Mello Franco, que viria a se tornar secretário da gestão Haddad<sup>40</sup>, apresentava uma proposta urbanística detalhada de ocupação do centro. Diferente dos outros estudos apresentados por construtoras em

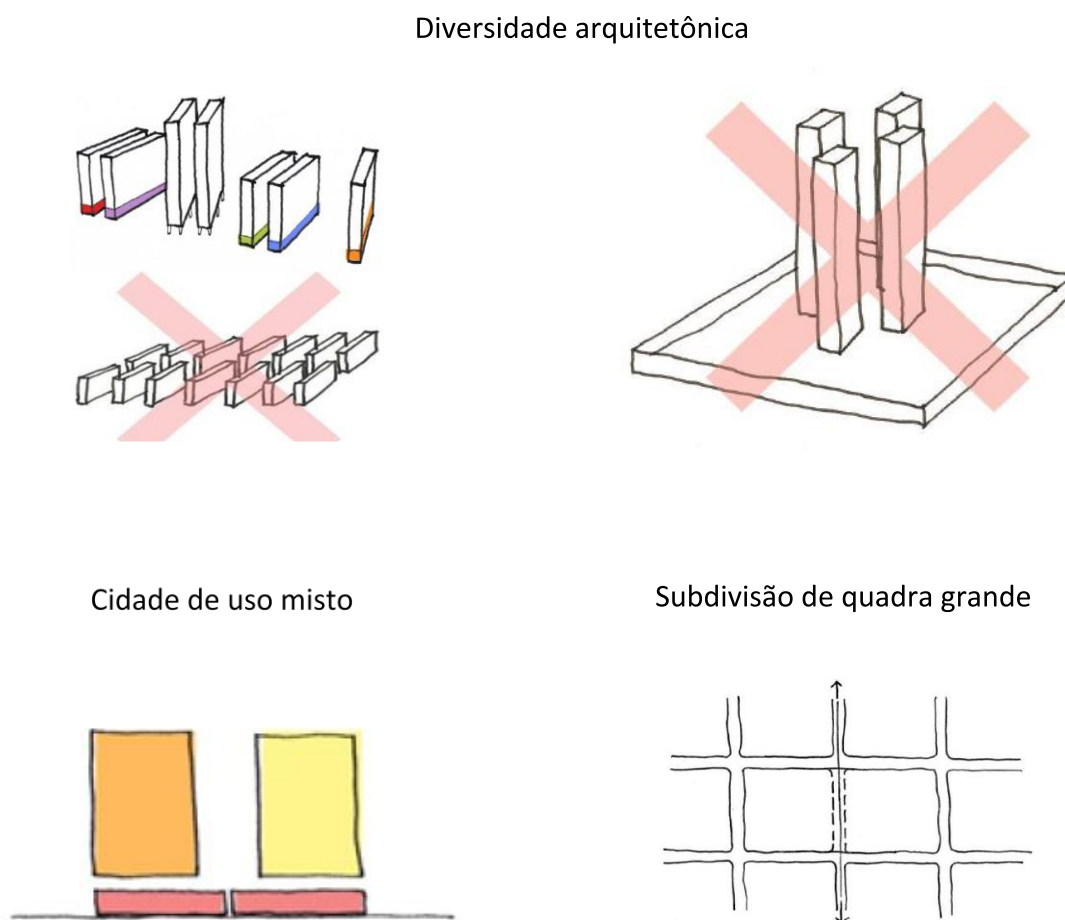
---

40 Fernando ocupou o cargo de Secretário da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) entre 2013 e 2016

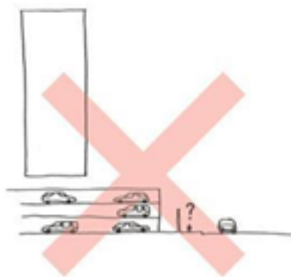
consorcio com escritórios de projetos e arquitetura, o Instituto URBEM aprestou um estudo amplo de intervenção no centro de São Paulo. Alguns dos elementos urbanísticos propostos pelo instituto foram incorporados ao edital sob a forma de diretrizes.

As diretrizes foram divididas em diretrizes técnicas gerais e diretrizes técnicas específicas. As diretrizes técnicas gerais foram divididas em urbanísticas e produtos habitacionais. Grande parte dos conceitos urbanísticos propostos pelo Instituto URBEM aparece nesse momento do edital de licitação:

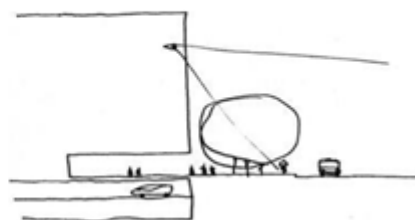
**FIGURA 11 >** Conceitos urbanísticos previstos no edital de licitação



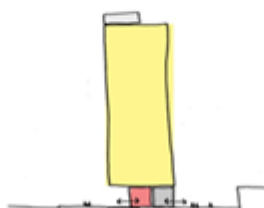
Muros e fachadas cegas



Calçadas ativas



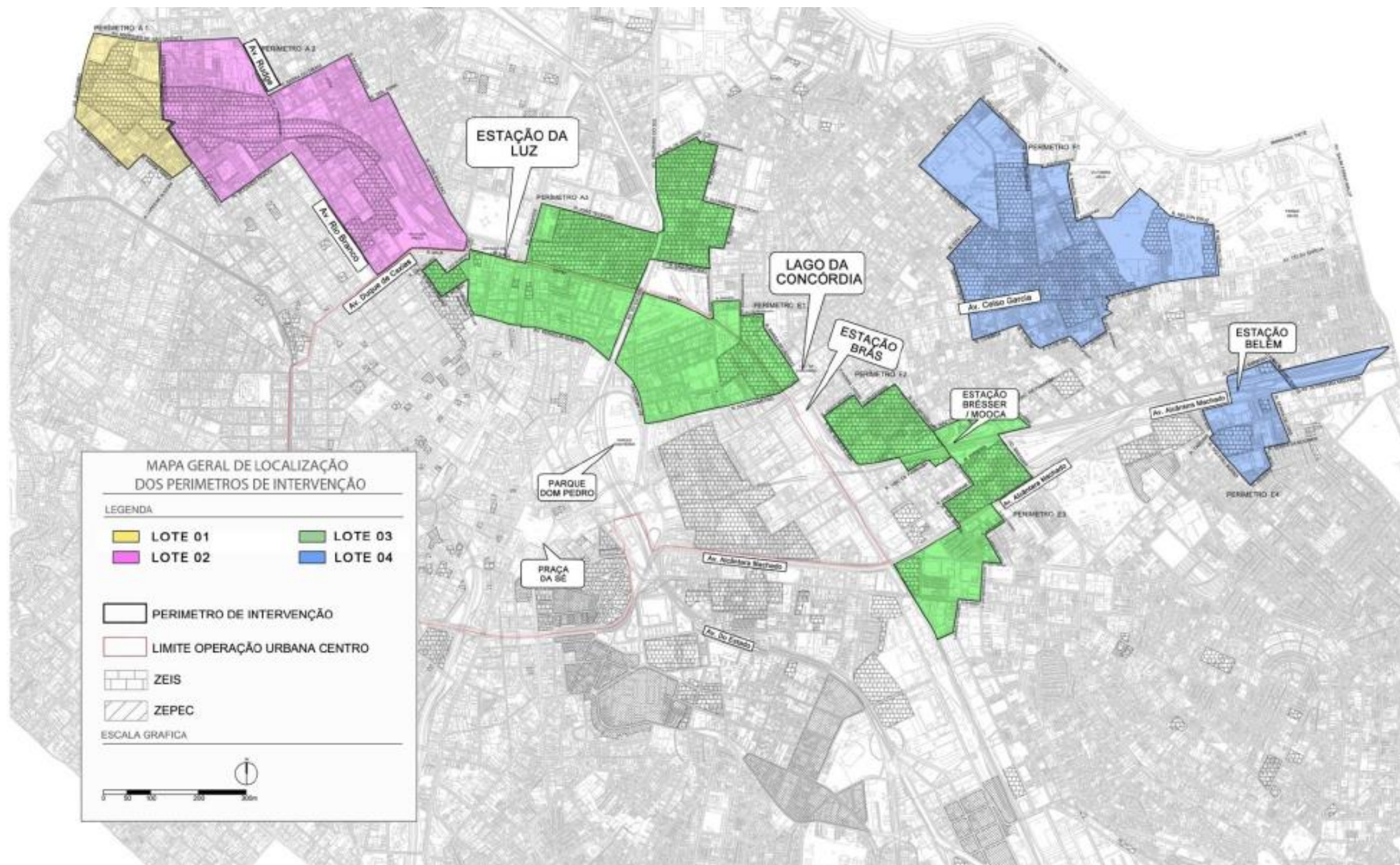
Edifício de Uso Misto



Fonte: Elaboração própria com dados do contrato SH nº 001/2015

Os produtos habitacionais são as especificações técnicas detalhadas das unidades. As tipologias de HIS seriam divididas em três tamanhos: 33m<sup>2</sup>, 43m<sup>2</sup> e 50m<sup>2</sup> com dimensões mínimas para cada cômodo, além de uma série de especificações detalhadas da construção das unidades que fariam parte do Memorial Descritivo da unidade habitacional (dimensões dos cômodos, características gerais, pinturas, louças e metais, instalação elétrica e telefonia, instalações hidráulicas, esgoto e gás e diversos).

As diretrizes técnicas específicas se referem aos lotes, perímetros e áreas de intervenção. Segue a seguir o mapa geral dos lotes, perímetros e especificações que constam no edital. É importante ressaltar aqui que, na prática, o concessionário pode construir conjuntos fora da área determinada no edital de 2014 caso autorizado pelo poder público, como é o caso da construtora vencedora do Lote I que construiu conjuntos em áreas do Lote II e em áreas que não pertenciam a nenhum lote (conjunto da rua São Caetano).







documentos oficiais e serão explicados no próximo capítulo. O resultado do edital e do contrato assinado pôde ser decifrado ao longo das entrevistas e da análise do material disponibilizado pela Secretaria de Habitação. A explicação para cada uma das diretrizes, decisões e pontos do edital se encontram, de forma detalhada, no capítulo a seguir.

## capítulo 4

# **ANÁLISE DADOS COLETADOS**

**Parceria Público-Privada para Produção de Moradia Popular  
no Estado de São Paulo: O Programa da Casa Paulista**

**Gabriel Maldonado Palladini**

O presente capítulo tem como objetivo analisar os dados coletados na pesquisa documental e nas entrevistas realizadas com os *stakeholders* da PPP de Habitação.

Buscou-se compreender o processo de construção do edital de licitação, partindo da análise do diálogo entre entidades privadas e o poder público pela Manifestação de Interesse Privado (MIP), passando pelo trabalho interno de construção do edital pela secretaria até uma análise inicial de parte dos resultados entregues pela concessionária. Como forma de interpretação dos dados coletados optou-se por elencar cinco pontos considerados os mais importantes para a compreensão e estrutura da PPP habitacional, definidos pensando no que o projeto da PPP habitacional aparentemente se difere dos demais projetos de habitação popular: i) os terrenos envolvidos no projeto; ii) a utilização do instrumento de Manifestação de Interesse Privado (MIP) para elaboração do edital; iii) os meios de financiamento do projeto; iv) a distribuição de unidades em cada uma das faixas de renda e v) as características urbanísticas dos edifícios entregues.

Os programas habitacionais promovidos pelo poder público para as famílias de renda média baixa e baixa produzem majoritariamente conjuntos distantes dos centros urbanos. A produção das Cohab's municipais seguiu esse padrão, além da própria CDHU analisada no capítulo 2<sup>42</sup>. Inúmeras pesquisas, teses e artigos tratam especificamente da localização dos conjuntos produzidos pela CDHU e, mais recentemente, pelo programa federal Minha Casa Minha Vida<sup>43</sup>. O diagnóstico geral dos estudos é de que, com raras exceções, as unidades são construídas em locais distantes de áreas com infraestrutura, causando uma série de impactos sociais e econômicos no dia a dia das famílias<sup>44</sup>.

Na primeira sessão deste capítulo pretende-se analisar a trajetória da PPP habitacional sob o ponto de vista dos terrenos alocados para a construção das unidades habitacionais. Contrariando uma promoção pública de habitação que

---

42 Entre os inúmeros estudos feitos sobre o tema, ver Nakano, 2002. Quatro Cohabs da Zona Leste de São Paulo: Território, Poder e Segregação. No artigo O Programa Minha Casa Minha Vida na Metrópole Paulista, de Eduardo Marques e Leandro Rodrigues de 2013 é feita uma comparação do MCMV em relação aos programas habitacionais anteriores quanto à localização dos conjuntos.

43 Na publicação Minha Casa...E A Cidade organizada por Caio Santo Amore, Lúcia Zanin Shimbo e Maria Beatriz Ruffino de 2015 é feita uma avaliação detalhada do programa federal Minha Casa Minha Vida em 6 estados brasileiros. Ao longo dos 15 capítulos da publicação fica clara a constatação acerca da localização dos empreendimentos construídos pelo programa habitacional federal.

44 Lúcio Kowarick (1979) criou o conceito de espoliação urbana para retratar a dificuldade do dia a dia das famílias de baixa renda que moram nas periferias urbanas.

historicamente produziu unidades habitacionais nas áreas de expansão urbana, a proposta da PPP Habitacional era que os conjuntos fossem construídos nos vazios urbanos localizados no centro expandido da cidade. Terrenos e imóveis subutilizados foram colocados como alternativa disponível para a construção de novas unidades ou ainda reabilitação de prédios antigos e subutilizados para fins habitacionais.

O segundo elemento de análise dos dados coletados é o instrumento de Chamamento Empresarial que resultou na modelagem do edital de Concorrência Internacional n.º 001/2014. O instrumento foi utilizado apenas duas vezes para modelagem de projetos habitacionais, uma em Brasília<sup>45</sup> e no projeto paulista. Nesta sessão, pretende-se discutir as diferentes visões sobre o instrumento de MIP no setor habitacional.

O terceiro eixo de análise dos dados coletados nas entrevistas diz respeito ao modelo de financiamento do projeto. A falta de recursos públicos foi constantemente colocada como uma das principais razões pelas quais o governo do estado utilizou o instrumento jurídico-contratual da lei federal das PPPs (nº 11.079 de 2004) para a viabilização do projeto, tanto do ponto de vista dos gestores públicos quanto dos representantes do mercado. Foi bastante recorrente na fala de muitos dos entrevistados a opção da PPP como uma fonte de financiamento na construção de obras e prestação de serviços públicos. Buscou-se identificar quais as fontes de financiamento do projeto e como a estrutura financeira se encaixa nas discussões sobre capacidade de investimento público no Estado de São Paulo.

O quarto elemento que se pretendeu analisar é a distribuição das unidades em diferentes faixas de renda no projeto habitacional da agência paulista. Sob o argumento de evitar um processo de *guetificação* da região central, optou-se por dividir o total de unidades produzidas em diferentes faixas de renda. Nas fases preliminares do programa, as famílias contempladas teriam que ter renda entre 611 e 6.220 reais/mensais, reservando 90% do total de unidades para famílias com renda até 3.100 reais. Considerou-se como peculiaridade da PPP habitacional que os conjuntos teriam um *mix* de renda entre as famílias contempladas. Compreender o modo como essa concepção se construiu na modelagem do programa habitacional é parte dos objetivos específicos da presente pesquisa.

---

<sup>45</sup> Informais adicionais disponíveis em <https://www.radarppp.com/resumo-de-contratos/programas-habitacionais-jardins-mangueiral/>

Por fim, no quinto tópico pretende-se fazer uma breve análise sobre o produto urbanístico entregue pela concessionária. O fundador do Instituto URBEM, Phillip Yang, participa constantemente de eventos públicos para relatar a experiência na modelagem da PPP e sempre coloca o projeto como paradigmático no que diz respeito às características urbanísticas. O recorte temporal desta análise, de 2011 a 2017, esbarra nos prazos formais da entrega das unidades habitacionais, já que boa parte das unidades ainda não foi entregue. No entanto, foi possível fazer uma breve análise das características urbanísticas dos conjuntos entregues até dezembro de 2017.

## **I. MORADIA POPULAR NO CENTRO, E OS TERRENOS?**

O primeiro documento público disponibilizado pela Secretaria de Habitação do Estado foi o Chamamento Público nº 004/2012, que dá início ao procedimento de chamamento para apresentação de estudos técnicos e modelagem de projetos da Parceria Público-Privada. Como vimos no capítulo anterior, as atividades da secretaria começaram antes deste documento, principalmente no que diz respeito a análise de disponibilidade dos terrenos. O documento utiliza como pressuposto o grande número de imóveis subutilizados na região central e apresenta como objetivo a requalificação da área a partir da oferta de habitação. O chamamento previa que fossem feitos estudos para seis setores de intervenção, divididos da mesma forma como foi feito no estudo preliminar mencionado no capítulo anterior, conforme tabela abaixo extraída do edital de chamamento.

**TABELA 12 > Recorte para cada um dos setores da PPP de Habitação**

SETORES						
	A: FERROVIA - SETOR OESTE	B: REPÚBLICA / BELA VISTA	C: LIBERDADE / BRÁS	D: INDÚSTRIAS CAMBUCI / MOOCA	E: FERROVIA - SETOR LESTE	F: INDÚSTRIAS BELÉM
RECORTES	01: Bairro Barra Funda/ Santa Cecília	02: Minhocão – Rua Frederico Steidel	13: Brás – Radial Leste	15: Indústrias Cambuci/Moooca	10: Indústrias Brás	16: Belém / Celso Garcia
	07: Pari – Tamandateí	03: Avenida São João	14: Liberdade – Cambuci	-	11: Brás ferrovia	-
	08: Bom Retiro	4: Grota do Bixiga	-	-	12: Metrô Bresser - Radial Leste	-
	09: Pari	05: Bela Vista – Brigadeiro	-	-	17: Belenzinho	-
	-	06: Ligação leste-oeste	-	-	-	-

Fonte: Chamamento Público nº 004/2012

Está previsto no edital de chamamento a outorga de direito ao concessionário vencedor da licitação de promover desapropriação de terrenos privados. A possibilidade de se utilizar imóveis de propriedade do Estado, de suas fundações, autarquias e empresas públicas também foi prevista no edital de chamamento. O objetivo dos formuladores da parceria era que o concessionário viabilizasse os terrenos, seja por compra ou por desapropriação. Como foi mostrado no capítulo anterior, o poder público foi gradualmente se responsabilizando pelos riscos relacionados a aquisição dos terrenos a medida em que o mercado se mostrava avesso à responsabilidade de desapropriação. A primeira medida na tentativa de manter a responsabilidade de aquisição dos terrenos ao concessionário foi o governo arcar com a diferença entre valor previsto e valor final pago no processo de desapropriação. Essa medida nada mais foi do que uma resposta do poder público ao mercado em razão da insegurança quanto ao valor que seria desembolsado nas desapropriações. Ficou decidido que, se o valor da indenização fosse mais do que os

10% fixado judicialmente, o poder concedente arcaria com o excedente dos 110% até o limite de 125% do valor previsto. A título de exemplo, se um determinado terreno saísse por 20% a mais do que definido inicialmente, 10% desse excedente seria pago pelo concessionário e os 10% restantes pelo poder público.

Enquanto as alterações eram feitas no sentido de garantir a atratividade do projeto delegando ao privado a responsabilidade de desapropriação, já se pensava em utilizar terrenos públicos como alternativa para a construção dos conjuntos. Diversas listas e mapas foram feitos com a situação de cada um dos terrenos públicos, conforme mostra quadro abaixo retirado dos documentos públicos da Secretaria de Habitação.

**TABELA 13 > Listagem de terrenos públicos que poderiam ser utilizados no projeto**

Lote		Denominação da Área	Endereço	Área de Terreno (m²) estimada	Área Construída (m²) estimada
1	1D	Usina de Asfalto	Av. Marquês de S. Vicente x Viad. Pacaembu x R do Bosque	19.700,00	3.800,00
1	1C	PMSP quadra	Rua Cônego Vicente Miguel Marino x R. Cruzeiro	9.300,00	
1	1J	CMTC Araguaia SPTRANS	Rua Araguaia, 393 - Canindé	8.657,00	4.200,00
1	1H	CDHU Helvética	Rua Helvética, 788 x Comend. Nestor Pereira	2.600,00	2.200,00
1	1A	MOINHO SEM FAVELA	Viaduto Eng. Orlando Murgel x R Luigi Greco x R Capristano de Abreu	25.700,00	
1	1B	MOINHO COM FAVELA	Viaduto Eng. Orlando Murgel x R Luigi Greco p lado R Tenente Pena	19.000,00	12.000,00
1	1I	CMTC Clube/Museu - SPTRANS	Av. Cruzeiro do Sul, 780 - Ponte Pequena	36.270,83	5.000,00
1	1E	SPU - imagina-se um comodato	Rcap. Mor Gonçalo Monteiro x R. do Bosque	40.000,00	2.500,00
1	1F	SECRETARIA DA JUSTIÇA	R. Barra Funda prox. VD Pacaembu e R cons. Brotero	20.000,00	20.000,00
1	1G	FUNARTE - União	R. Gen. Júlio Marcondes Salgado x R. Apa	5.300,00	4.000,00
1		<b>Total Áreas</b>		<b>186.527,83</b>	<b>53.700,00</b>

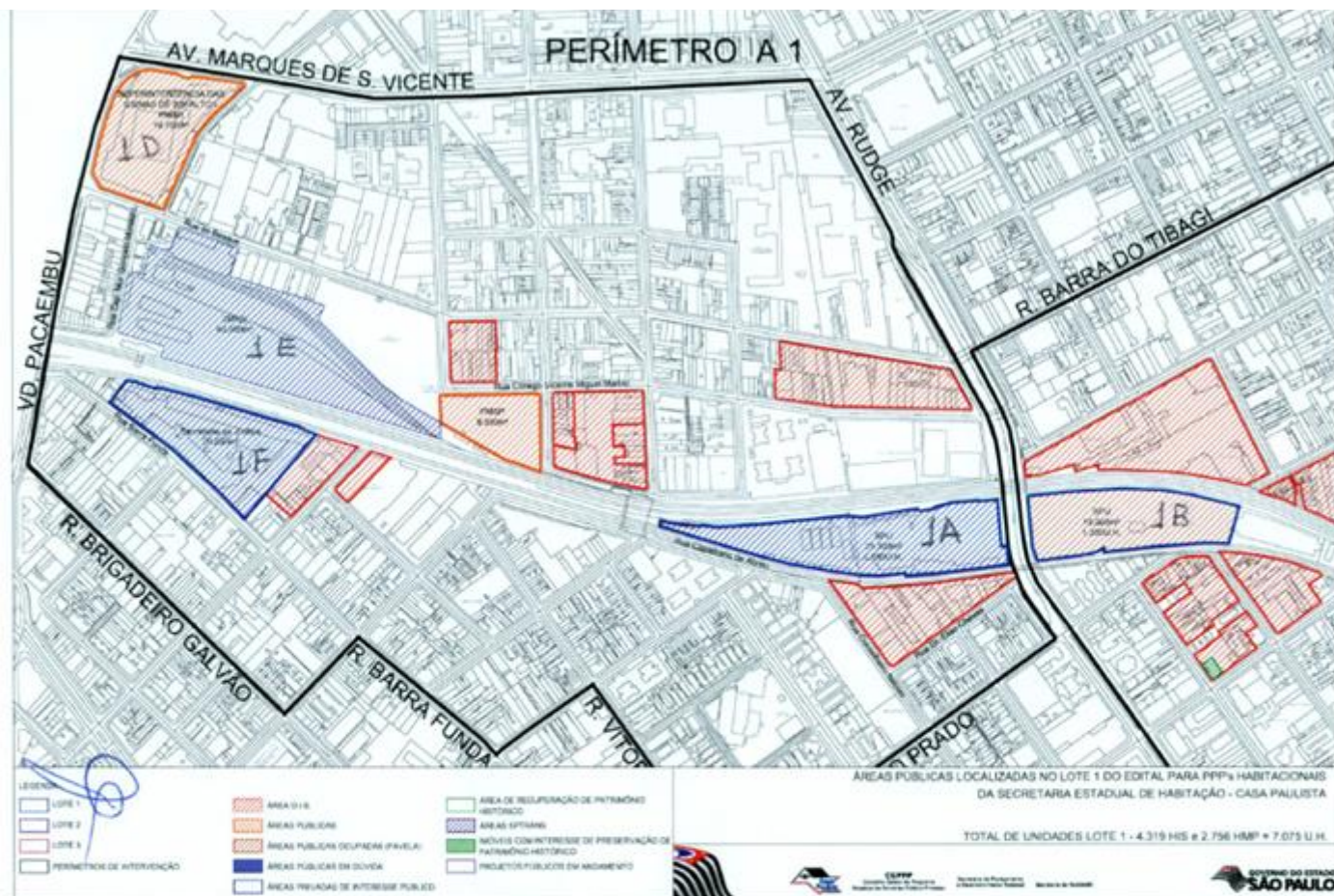
Fonte: Secretaria Estadual de Habitação de SP

No dia 7 de junho de 2013, o governador Geraldo Alckmin decreta de interesse social para fins de desapropriação uma série de imóveis localizados no centro expandido da cidade. No total, a lista continha mais de 900 imóveis que poderiam ser desapropriados pelo concessionário e dar lugar aos conjuntos da PPP. A lista de imóveis incluía edifícios verticalizados de mais de dez andares e pleno uso, creches públicas e até um convento. Segundo um levantamento feito por moradores das áreas contempladas pelo decreto, 86% dos imóveis que estavam na lista estavam ocupados (Gatti, 2015, p. 226). Já de acordo com um funcionário da Casa Paulista, os erros do decreto não passavam de 10% do total. O documento causou tamanha repercussão pública que acabou sendo revogado. Segundo relato de um funcionário da secretaria, por uma questão política o governador opta por revogar o decreto. É a partir deste momento que se decide por concentrar os conjuntos de HIS em terrenos públicos ou já desapropriados e disponíveis ao governo.



A intenção de delegar ao concessionário a tarefa de desapropriar se estende até a revogação do decreto. É em razão desta decisão que o projeto passa de 20 para 14 mil unidades: a redução de 6 mil unidades se deu a partir de uma análise da disponibilidade de terrenos públicos para o projeto. Quando questionados sobre as razões da revogação, as respostas dos funcionários da secretaria foram diversas. Na perspectiva dos gestores públicos, a prospecção dos terrenos funcionaria da seguinte forma: o governo define uma área de intervenção e o concessionário é responsável por encontrar terrenos na área determinada e negociar diretamente com os proprietários. No caso de frustração nas negociações, o concessionário tem a possibilidade de indicar áreas para serem desapropriadas pelo poder público. Com a mudança na forma de aquisição dos terrenos, o governo estadual garante áreas disponíveis para a construção das HIS e o concessionário fica responsável pelas áreas em que serão construídos os conjuntos de HMP. Apesar da decisão, no contrato assinado ainda está previsto que a construtora indique terrenos para desapropriação no caso de não se conseguir pelas vias de mercado.

FIGURA 14 > Mapeamento de áreas públicas feito pela Secretaria de Habitação



Fonte: Secretaria Estadual de Habitação de SP

Durante as entrevistas foi possível identificar que a questão dos terrenos realmente foi o ponto de principal conflito no projeto. Em muitas das conversas gravadas, os entrevistados pediam para pausar a gravação ao discorrerem sobre o decreto de desapropriação. O conteúdo das entrevistas mostrou que os imóveis que estavam no decreto eram de fato aqueles presentes nos estudos realizados pelo Instituto URBEM, vencedor da MIP com poucas alterações. Segundo os consultores entrevistados,

essas alterações representavam quase que a totalidade dos erros do decreto. Os funcionários do governo do estado explicaram que a definição dos terrenos foi feita por quadra fiscal sem trabalho *in loco* e que alguns erros eventualmente aconteceram por conta da metodologia aplicada. Segundo relato de um consultor que trabalhou na prospecção dos terrenos no processo da MIP, a ideia do governo foi ampliar aqueles terrenos que foram previstos pelo URBEM, de modo que se desse maior flexibilidade ao concessionário no momento de escolher as áreas. De acordo com um funcionário da Secretaria

Quando as empresas apresentaram os seus estudos, elas mapearam os imóveis passíveis de serem desapropriados nas áreas de intervenção, esse decreto veio de lá. A administração decidiu então que não lançaria o decreto só sobre aqueles espaços sugeridos, nós ampliaríamos. Isso veio da ideia de que a partir do momento que você lançasse o decreto de interesse social você conferiria uma tranquilidade maior para o futuro concessionário. Essa ampliação de áreas acabou atingindo imóveis que tinham atividade econômica normal (shopping-center, por exemplo). Nós lançamos um edital com 900 imóveis sendo que o que se utilizaria seriam 30, 40 imóveis. (Entrevista com funcionário da Secretaria Estadual de Habitação de SP concedida em fevereiro de 2017)

A definição de qual seriam os terrenos e de que forma eles seriam incorporados ao projeto foi tópico de muitos dos entrevistados durante as conversas. Conforme colocou um dos consultores que participou da modelagem econômica da PPP, o *calcanhar de Aquiles* do projeto foi a questão dos terrenos. A ideia, desde os estudos de viabilidade, era delegar a responsabilidade dos terrenos à iniciativa privada, outorgando o direito de indicar imóveis para serem desapropriados. Diferente daquilo que estava sendo proposto pela secretaria, o mercado viu a função de desapropriar como uma operação de alto risco, principalmente pela incerteza do tempo que demoraria para que os terrenos ficassem disponíveis.

A não delimitação prévia dos terrenos também foi algo que apareceu nas entrevistas de representantes do mercado como entrave, pois dificultava o cálculo dos custos do projeto. Uma consultora do setor imobiliário se colocou bastante crítica quanto as desapropriações, alegando que o concessionário não teria prerrogativa para desapropriar e que o responsável pela indicação das áreas deveria ser o Estado. Ela concluiu que as incertezas quanto ao *timing* do processo de desapropriação atrapalhavam o planejamento financeiro do projeto. Durante conversa sobre o tema, um representante do mercado que participou da modelagem enfatizou

O privado não quer esse risco (de desapropriação), sobretudo em áreas urbanas. Veja com quem ficou a responsabilidade de desapropriação das casinhas para a construção da Linha 6 do metrô, ficou com o poder concedente. Juridicamente até pode, mas é uma questão de mercado. (Entrevista com consultor privado concedida em outubro de 2016)

Apesar de todas as tentativas de delegar a responsabilidade de aquisição dos terrenos para o concessionário (assumir parte do risco do valor definido, decreto de interesse social, etc), decide-se que a Secretaria ficaria responsável pelos terrenos das unidades de HIS e que o concessionário seria o responsável pelos conjuntos de HMP. Com a mudança, as discussões sobre a utilização de terrenos públicos para projetos de habitação ganham espaço.

O terreno utilizado para a construção do primeiro conjunto, localizado na rua São Caetano, foi fruto de uma parceria entre prefeitura e governo do Estado. No acordo, a Companhia Metropolitana de Habitação (COHAB) disponibilizaria o terreno em troca de indicar qual seria a demanda das 126 unidades do conjunto. Neste caso a definição das famílias foi feita por demanda fechada, sem passar por todos os critérios de escolha da PPP mencionados no capítulo anterior. O grupo ao qual foram destinadas as primeiras unidades ocupava uma área na beira da marginal Tietê próxima a ponte estaiada Octávio Frias de Oliveira.

**FIGURA 15 >** Ocupação Estaidinha



Fonte: Victor Moriyama

De acordo com um funcionário da prefeitura, as famílias da ocupação *estaiadinha* foram selecionadas para participar da PPP para honrar um antigo compromisso do governo do Estado e da Prefeitura com o grupo.

Já outro funcionário da Casa Paulista coloca que as famílias da ocupação *estaiadinha* tiveram dificuldade de se enquadrar nos moldes da PPP. De acordo com o então secretário de habitação da cidade de São Paulo, João Sette Whitaker muitas famílias da ocupação não tinham renda suficiente para entrar na PPP

A gente acabou alocando a demanda da estaiadinha na PPP com alguma dificuldade porque como a equação da PPP não funciona muito para baixa renda, eles, do movimento, tiveram que fazer uma adequação para selecionar quem pudesse se enquadrar nos critérios de pagamento da PPP (João Whitaker em entrevista concedida em dezembro de 2016)

A parceria com a prefeitura previa também a doação do terreno de propriedade da PMSP onde está localizada a Usina de Asfalto, na Barra Funda, para o Governo do Estado. O terreno ainda não foi disponibilizado em razão de ainda estar sendo utilizado pela Secretaria Municipal de Obras.<sup>46</sup>

O segundo conjunto entregue está localizado na alameda Gleite, ao lado da Subestação Centro da CTEEP (Companhia de Transmissão de Energia Elétrica Paulista). O edifício construído na alameda Gleite foi uma adaptação de um projeto já existente na CDHU. Segundo o relato de funcionário da secretaria, o terreno, que já estava disponível à CDHU, foi transferido para o projeto da PPP de habitação.



Fonte: Divulgação Secretaria Habitação

O projeto de maior impacto, no entanto, está sendo construído em

frente à Estação Júlio Prestes, no bairro de Campos Elíseos. Terreno da antiga rodoviária de São Paulo, o local estava reservado para a construção do teatro da dança com projeto feito pelo escritório Herzog & De Meuron. Uma ação judicial de 2009 anulou o contrato por dispensa de licitação no projeto e o caso continuou sem

---

desfecho até que uma articulação do secretário de habitação Rodrigo Garcia (DEM) resultou na destinação do terreno para a PPP de habitação. Segundo funcionários da secretaria, houve uma negociação interna com a secretaria da cultura de modo que o projeto incluísse algum tipo de equipamento cultural. O projeto utilizado pelo secretário em apresentações públicas mostra que uma escola de música será anexada ao projeto das moradias populares.<sup>47</sup>

A discussão acerca da possibilidade de instituições privadas realizarem desapropriações em projetos urbanos ganha repercussão em 2009 quando a Associação de Comerciantes da Santa Efigênia (ACSI) questiona a constitucionalidade do projeto de lei sobre Concessão Urbanística que previa tal prática. Conforme colocou Gatti (2015, p. 107) o principal argumento da Associação era que o poder público não poderia exercer desapropriação de imóveis para fins de revenda, como estava sendo colocado pelo Projeto Nova Luz à época. O grupo alegou ainda que as desapropriações por utilidade pública realizadas por concessionário são permitidas apenas para as empresas de serviço público de fornecimento de água, energia elétrica, esgoto, transporte coletivo e comunicação (2015). Apesar da ação, o projeto do executivo foi aprovado pelo legislativo na forma da Lei Municipal nº 14.917 de maio de 2009.

Existe uma clara tentativa de transferir a responsabilidade de aquisição dos terrenos em projetos urbanos para a iniciativa privada. Conforme mostrou Gatti (2015), essa tentativa tem início no projeto de Lei do executivo que foi aprovado pelo legislativo municipal em 2009. Aprovada a Lei, o Governo do Estado aproveita essa possibilidade prevista na legislação municipal e organiza o Programa da PPP Habitacional partindo do pressuposto de que será o concessionário que irá exercer as desapropriações.

No capítulo 3 fica clara a tentativa do Governo do Estado de São Paulo de transferir a responsabilidade dos terrenos para o concessionário a partir da adição de mecanismos contratuais de compartilhamento de riscos inerentes às desapropriações. Neste tópico o objetivo foi mostrar com base nas entrevistas realizadas com consultores privados, funcionários e representantes do mercado que apesar de todos os mecanismos contratuais oferecidos pelo poder público, o mercado só demonstra interesse no Programa Habitacional quando o Governo assume a

---

<sup>47</sup> Ver <http://welbi.blogspot.com.br/2017/01/governador-geraldo-alckmin-da-inicio-as.html>

integralidade da responsabilidade dos terrenos para HIS e o projeto passa a ser concebida em terrenos públicos ou já desapropriados pelo próprio Governo do Estado ou Município.

## II. O QUE O MERCADO, A SOCIEDADE CIVIL E OS GESTORES PÚBLICOS ACHAM DA MIP?

Apesar da relação público-privado na modelagem de políticas públicas sempre ter existido, é só a partir de 1995 que essa relação é oficializada do ponto de vista jurídico. Conforme mostrado no primeiro capítulo, a lei da concessão de 1995 regulamenta pela primeira vez a participação da iniciativa privada na realização de estudos para projetos públicos. Apesar de ser prevista na legislação desde 1995, o instrumento só começa a ser mais amplamente utilizado a partir da aprovação da lei das PPPs (lei federal nº 11.079/2004). O instrumento de MIP – Manifestação de Interesse Privado foi primeiramente utilizado no estado de São Paulo no setor da saúde. De acordo com o relato de um funcionário da Secretaria de Habitação durante entrevista realizada em novembro de 2016, a ideia de lançar um chamamento de interesse privado apareceu após o governo lançar uma MIP para um projeto de terceirização de distribuição de remédios no Estado.

O instrumento de chamamento de interesse privado suscita diversas interpretações e opiniões de profissionais do governo e do mercado. O principal argumento que se utiliza é que o poder público dificilmente conseguiria contratar uma equipe tão completa em um curto espaço de tempo, algo bastante recorrente em projetos de MIP. Quando levantada a possibilidade de a própria secretaria contratar consultores para realizar os estudos e redigir o edital internamente, os principais problemas levantados pelos entrevistados foram o tempo de contratação dos consultores e formação técnica da equipe. Conforme colocou um ex-funcionário da prefeitura especialista em PPPs

Para a gente fazer um projeto de PPP, você tem que ter uma pessoa que entende de modelagem financeira, tem que ter bons advogados, bons técnicos. O primeiro problema é que os governos não conseguem manter essa equipe, porque os salários dos funcionários não são tão altos em comparação com o mercado ou porque demanda um conhecimento muito específico e não faz sentido ter aquele profissional disponível. Governos têm dificuldades de ter internamente equipes com capacitação necessária para modelar esses projetos. Duas maneiras de contornar situação: contratação de consultores no mercado ou MIP. Contratação pela 8.666 tem uma série de limitações, privilegia custo ao invés de qualidade, processo é moroso, questionamento dos tribunais de contas. Aí surge a MIP, que nada mais é do que capturar a engenhosidade do mercado para desenvolver o projeto. (Ex funcionário da Prefeitura de São Paulo em entrevista concedida em outubro de 2016)



A questão trazida pelo entrevistado é recorrente em várias justificativas sobre a necessidade das parcerias público-privadas: a falta de funcionários públicos capacitados para o desenvolvimento de projetos complexos. A questão é controversa já que esbarra num modelo de estado que prevê de fato uma diminuição da capacidade estatal em executar projetos. Pulhez (2014) traz como principal conclusão de sua pesquisa de doutorado que a ação do Estado, pelo menos no setor de habitação popular não tem diminuído, mas aumentado e sob novos arranjos. A pesquisadora investigou a ação de empresas gerenciadoras com contratos firmados com a CDHU e contribuiu para as discussões acerca da reforma gerencial no setor de habitação popular. A CDHU deixa, gradativamente, de executar projetos habitacionais e passa a fazer a gestão dos contratos com empresas privadas que foram contratadas para exercer o que antes era feito diretamente pela empresa pública. Bresser-Pereira, ministro do governo FHC responsável por introduzir a reforma gerencial na administração pública brasileira trazia essa característica como fundamental da reforma gerencial “o Estado, ainda que possa ser grande do ponto de vista da despesa, se pretende ser um Estado Social, pode ser pequeno em termo de quadro de pessoal e contar com um pessoal que supervisione os serviços não-exclusivos de Estado” (2008, p. 31). Conforme detalhado no primeiro capítulo, a reforma gerencial não buscava uma diminuição dos serviços prestado pelo Estado, mas substituir os agentes que prestam esses serviços.

O conteúdo das entrevistas com os consultores contratados pelas instituições privadas deixa bastante claro que a motivação dessas instituições ao participarem de uma MIP não é a remuneração dos estudos caso sejam aproveitados, conforme previsto na legislação de 1995 e 2004, mas uma posição privilegiada no processo de concorrência no processo licitatório. Conforme mostrado no primeiro capítulo da dissertação, a chamada taxa de mortalidade das MIPs é altíssima o que desencorajaria participar do processo de modelagem com foco na remuneração dos estudos. Espera-se que a contrapartida da modelagem venha na captura de informações geradas no processo de formulação do projeto. Conforme explicou um dos entrevistados

As construtoras entram nisso (MIP) para ganhar a concessão. Trata-se de uma assimetria de informação que todas as empreiteiras costumam capturar para poder ganhar a concessão, ou seja, elas investem numa modelagem de estrada de rodagem ou hidrelétrica, por exemplo, para depois quando sair o edital de licitação elas saberem mais do que os concorrentes. Normalmente

o prazo entre a publicação do edital e a entrega é muito curto para que os outros concorrentes obtenham a informação suficiente para fazer uma aposta compatível e competitiva. Os concorrentes que não tem aquelas informações geralmente são mais conservadores, ou seja, são mais caros. No final das contas, quem tem a assimetria de informação acaba ganhando a concorrência. (Relato de representante do mercado em entrevista concedida em março de 2017)

O relato acima simplifica a lógica pela qual a MIP funciona: empresas interessadas em vencer uma determinada licitação entram no processo de formulação do projeto (MIP) de modo que, ao participarem da estruturação do edital, têm informações que os outros concorrentes não têm, permitindo que façam uma proposta mais competitiva.

Um dos entrevistados colocou que o instrumento pode ser usado para deixar a relação entre público e privado mais clara e transparente, partindo do pressuposto de que essa relação sempre existiu e até então não havia sido regulamentada.

Tomamos como exemplo o próprio setor de habitação popular. O Programa Federal Minha Casa Minha Vida foi modelado por um sindicato patronal do Rio de Janeiro, o SINDUSCON-RJ. Conforme colocou Andrade (2011), a proposta lançada pelo governo federal nada mais foi do que o projeto que o SINDUSCON-RJ apresentou como “habitação sustentável” para a então ministra da casa civil Dilma Rousseff meses antes do lançamento do programa. Nesse sentido o programa habitacional federal foi modelado pelo setor privado, porém não se utilizou o instrumento previsto na legislação para esse tipo de interação público-privado. Desta forma, a existência da legislação sobre a participação de entidades privadas na modelagem de políticas públicas não impede que elas ocorram “por fora” da legislação vigente.

O instrumento de Manifestação de Interesse Privado foi colocado por alguns dos entrevistados como sensível a atividade econômica do país. Em 2012, momento de lançamento do projeto habitacional, o mercado imobiliário estava aquecido e o mercado de obras e serviços públicos estava em pleno crescimento. As empresas especializadas em concessões e PPPs eram contratadas por instituições privadas para auxiliá-las na preparação de estudos de MIP nos mais variados setores (rodovias, projetos urbanos, saneamento básico). Um dos representantes do mercado de consultoria explica que em momentos de alta atividade econômica, o mercado privado de consultorias inviabiliza a contratação de consultores diretamente pelo poder público. Em momentos de recessão instituições privadas não dispõem de

capital disponível para investir em projetos de MIP, fazendo com que o mercado de consultores se volte para o setor público. Conforme relato durante entrevista com consultor

Empresas de consultorias não gostam de ser contratadas diretamente pelo governo, sobretudo em um contexto que o mercado está superaquecido. Em 2012, as grandes construtoras contratavam consultores para desenvolver estudos de MIP para oferecer aos governos. Hoje em dia, com essa crise, nenhuma empresa participa de MIP, ninguém tem dinheiro para investir nisso. Daí o mercado de consultoria se volta para o setor público, para ser contratado diretamente por ele (Consultor privado em entrevista concedida em outubro de 2017)

O relato do consultor acima mostra que o instrumento de chamamento empresarial (MIP) depende da atividade econômica do país. Como mostrado no primeiro capítulo, a taxa de mortalidade das MIPs é muito alta, o que desencorajaria em momentos de recessão empresas investirem recursos na modelagem de projetos que tem grandes chances de não seguirem adiante. Neste contexto, o mercado de consultoria se volta ao setor público e se sujeita a forma tradicional de contratação regulamentada pela lei federal 8.666 de 1995. Durante as entrevistas com os consultores privados, ficou claro que os grandes projetos de infraestrutura contam com a participação de consultores privados, seja de área econômica, jurídica e específica de cada projeto. A diferença, segundo os entrevistados, é a forma de contratação. Com a aprovação da lei das PPPs em 2004 e a existência do artigo 21º da lei federal das concessões (nº 8.987 de 95) que autoriza a elaboração de estudos por entidades privadas com remuneração feita pelo vencedor da licitação, os consultores passam a ser contratados pelas empresas privadas interessadas em vencer a licitação que utilizam a participação na MIP como uma forma de adquirir mais informações sobre o projeto e vencer a licitação. Esse novo mercado, segundo os próprios consultores entrevistados, em que as grandes construtoras contratam consultores e participam dos chamamentos empresariais só acontece com o mercado aquecido. Em momentos de recessão econômica, a MIP deixa de ser vista como um investimento pelas grandes construtoras. Esse entendimento existe também do lado do setor público. Conforme colocou um dos funcionários da Casa Paulista em entrevista concedida em dezembro de 2016 “a MIP não funciona na crise, se eu soltar uma MIP hoje vai dar vazio. Nenhuma construtora vai querer investir em MIP em momentos de recessão”.

Apesar de estar previsto na legislação desde 1995, a participação da iniciativa privada na modelagem de projetos público passa a ser mais amplamente utilizada só a partir

de 2004 com a aprovação da lei federal 11.079 de 2004 (“lei das PPPs”). No setor habitacional, foram duas MIPs: Jardim Mangueiral em Brasília (2014) e a PPP de Habitação do Centro de São Paulo com início em 2012.

O edital de chamamento da MIP lançado em 2012 era bastante amplo com algumas definições como perímetro de intervenção, número de unidades habitacionais e faixas de renda. As propostas apresentadas pelas instituições privadas foram variadas quanto ao conteúdo e profundidade dos estudos. Segundo um funcionário da secretaria, a proposta da Odebrecht se concentrou em um único lote localizado na Barra Funda e tinha pouco conteúdo urbanístico. Já o estudo do Instituto URBEM apresentou conteúdo urbanístico bastante denso e completo. Muitos dos entrevistados comentaram que a ida de Fernando de Melo Franco, então curador do Instituto URBEM, para a Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SMDU) estava ligada com seu trabalho feito durante a modelagem da PPP pelo Instituto URBEM. O vencedor para os seis lotes no chamamento da MIP foi o URBEM, com 58% das informações do Edital elaborados pela instituição.

O que estava sendo proposto pelo Instituto era uma intervenção de grande porte em grandes lotes. As imagens ilustrativas dos estudos mostram conjuntos sendo construídos em quadras inteiras. A escala do que estava sendo proposto pelo instituto não era do lote, mas da quadra, em especial nas antigas regiões industriais do centro expandido. A proposta se assemelhava de certo modo com o projeto Nova Luz, de 2008 proposto pela ONG São Paulo Minha Cidade e SECOVI – SP, com uma diferença essencial: a PPP estava sendo pensada para os vazios urbanos da cidade. Diferente do Nova Luz que, como mostra foto abaixo, foi pensado para substituir uma região de intensa atividade comercial (Santa Efigênia), a PPP habitacional era colocada como um projeto para “trazer vida” a regiões desocupadas.

Apesar de o documento de declaração de interesse social conter erros e incluir imóveis ocupados e em plena utilização, inclusive com uso comercial, a ideia que se passava era que na PPP não haveria remoções, pois os conjuntos seriam construídos nos vazios urbanos. Segundo Luiz Kohara, do Centro Gaspar Garcia, a PPP veio procurando superar críticas do Projeto Nova Luz. Nas palavras do entrevistado:

Eu vi o primeiro empreendimento que saiu aqui na rua São Caetano. Aquilo não foi uma intervenção em todo o território. Me parece que mudou um pouco (em relação ao Nova Luz). Para mim foi um processo de evolução daquilo que se tinha na Luz. Com assessoria do URBEM dando um pouco mais de consistência nas contradições que apareceram na Nova Luz (Luiz Kohara em entrevista concedida em agosto de 2017).

**FIGURA 16 >** Projeto Nova Luz, 2008



Fonte: Jaime Lerner

O projeto do URBEM se assemelhava bastante com a imagem acima, com duas principais diferenças: as obras se concentravam em espaços vazios ou subutilizados e eram basicamente conjuntos habitacionais e equipamentos públicos (creches, escolas, passagem para pedestres, etc). O projeto final lançado no edital, no entanto, se distanciou bastante do que o URBEM propôs inicialmente. A maior parte dos entrevistados justifica que as transformações do projeto ocorreram devido a mudança na condição econômica do país. É unânime entre os entrevistados que a PPP habitacional proposta pelo URBEM foi feita no calor do momento de aquecimento da economia que o país vivia no final dos anos 2000. A produção em massa de moradia popular estava no auge das discussões, impulsionado pela produção das unidades pelo Minha Casa Minha Vida. Uma das consultoras do URBEM mencionou que o clima durante os trabalhos da equipe era de deixar um legado e de uma proposta grande transformação no centro da cidade.

A sugestão de dobrar o tamanho do projeto, de 10 mil unidades como proposto na MIP, para 20 mil unidades, foi feita pelo URBEM e se encaixa no clima de prosperidade que o país vivia em 2011. O documento da MIP pedia que os estudos fossem feitos para 10.000 unidades habitacionais. A proposta do Instituto dobrou o projeto de tamanho e pretendia construir no centro da cidade quase que o equivalente à metade do que o então prefeito de São Paulo, Fernando Haddad (PT) havia prometido em campanha eleitoral em 2012.<sup>48</sup>

Em 2014, quando o edital de licitação é lançado, a situação econômica do país já não é a mesma. Outro fator que impactou diretamente a PPP habitacional foram os efeitos das investigações da Lava Jato no mercado de construção civil. Grande parte das instituições com potencial para vencer a licitação está sendo investigadas por corrupção em obras e contratos públicos. Durante as entrevistas com a equipe do URBEM foi possível notar que houve uma tentativa de fazer um consórcio entre o Instituto e a Odebrecht. De acordo com representante do Instituto URBEM, a parceria se inviabilizou com as prisões dos executivos da empreiteira e com uma mudança na situação de crédito da empresa frente ao BNDES.

Por fim, o edital foi lançado em 2014 com o compromisso do governo de oferecer os terrenos necessários para a construção das HIS. Não havia mais a utilização de grandes lotes, de requalificação de áreas industriais com galpões e fábricas abandonadas. O projeto foi remodelado e se assemelha a uma lista de construção de conjuntos de HIS com algumas contrapartidas. No lote I, único contrato assinado, está previsto a construção de 3.600 unidades habitacionais, uma escola de música, uma creche e a reforma de uma praça.

---

<sup>48</sup> A campanha de Fernando Haddad trazia como meta a produção de 55 mil novas unidades na cidade.

## **GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO E AS PPPs**

O Estado de São Paulo tem colocado com prioridade em sua agenda concessões e parcerias com o setor privado. A Unidade de PPP, departamento criado dentro da Secretaria Estadual de Governo, por exemplo, está diretamente ligada ao governador (sua localização, inclusive, diferente da maioria das secretarias é no Palácio dos Bandeirantes). O departamento tem como função realizar pareceres técnicos sobre propostas de parcerias, acompanhamento de processos de MIPs e dos contratos já assinados. A Companhia Paulista de Parcerias (CPP) também criada em 2004, tem sido utilizada como gestora de um fundo destinado a garantias de projetos de PPP no estado de São Paulo (Lei Estadual nº 11.688 de 19 de maio de 2004).

No caso da PPP habitacional, a CPP oferece garantia de 6 contraprestações mensais com penhor de quotas de seu fundo de investimento. De acordo com o relatório da companhia de 2016, o fundo de investimentos administrado pelo Banco do Brasil tem disponível R\$ 488 milhões. Esses recursos são majoritariamente provenientes do tesouro do estado e das empresas estatais paulistas (180 milhões de crédito de recebíveis do DER, 67 milhões de dividendos preferenciais da CESP, 50 milhões de cotas de um fundo de investimento da CPTM entre outras).

Os projetos de PPP são submetidos ao conselho gestor de PPPs, formado por Secretário Chefe da Casa Civil, Secretário de Economia e Planejamento, Secretário da Fazenda, Secretário da Ciência, Tecnologia, Desenvolvimento Econômico e Turismo, Procurador Geral do Estado e de mais até três membros escolhidos pelo governador. Nota-se que uma estrutura de Estado foi criada para dar suporte aos projetos de parcerias e para garantir que a agenda de concessões avançasse no estado de São Paulo.

**FIGURA 17 >** Relação das instituições que abordam o assunto de PPP no governo paulista

<b>Unidade de Parceria Público-Privada</b>		<b>Companhia Paulista Parcerias</b>	
Decreto nº 48.867, de 10 de agosto de 2004	Função de acompanhar a realização de estudos técnicos relativos a projetos de PPPs	Lei nº 11.688 de 19 de maio de 2004	Colaborar, apoiar e viabilizar a implementação de projetos de Parcerias Público-Privadas
Sob a responsabilidade do secretário de Economia e Planejamento	Análise prévia das propostas antes de submetidas ao Conselho Gestor de PPPs	Fundo garantidor de PPP: Transporte Saneamento Básico Habitação	Capital social de R\$ 1.18 bilhão Repasse e ações de empresas públicas do estado de SP
<b>Conselho Gestor de PPPs</b>		<b>Agência Casa Paulista</b>	
Lei estadual nº 11.688 de maio de 2004	Aprovar projetos de parceria público-privadas	Decreto nº 57.370 de setembro de 2011	Agente indutor e estimulador da atividade privada para o setor de HIS
Membros Secretário Casa Civil Secretário Economia Secretário Fazenda Secretário Desenv. Econo Procurador Geral do Estado Mais até 3 membros	Fiscalizar e opinar sobre alteração dos contratos de PPPs	Integra estrutura básica da Secretaria de Habitação - Diretamente subordinada ao titular da pasta	Parceria com programa federal Minha Casa Minha Vida

Fonte: Elaboração própria

A maior parte dos contratos assinados são na área de transportes (linhas 4, 6 e 18 do metrô, linha 8 da CPTM, e rodovia Tamoios). Existem ainda o contrato de operação e manutenção da planta industrial de medicamentos genéricos da FURP, um contrato de saneamento básico, o projeto habitacional da Casa Paulista, entre outros<sup>49</sup>. Como já citado anteriormente, no setor habitacional paulista Pulhez (2014) mostra que não houve diminuição da atuação do Estado no setor de habitação, mas um aumento da

49 Para mais detalhes sobre cada um dos projetos, acessar <http://www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/Projetos/Portfolio#>



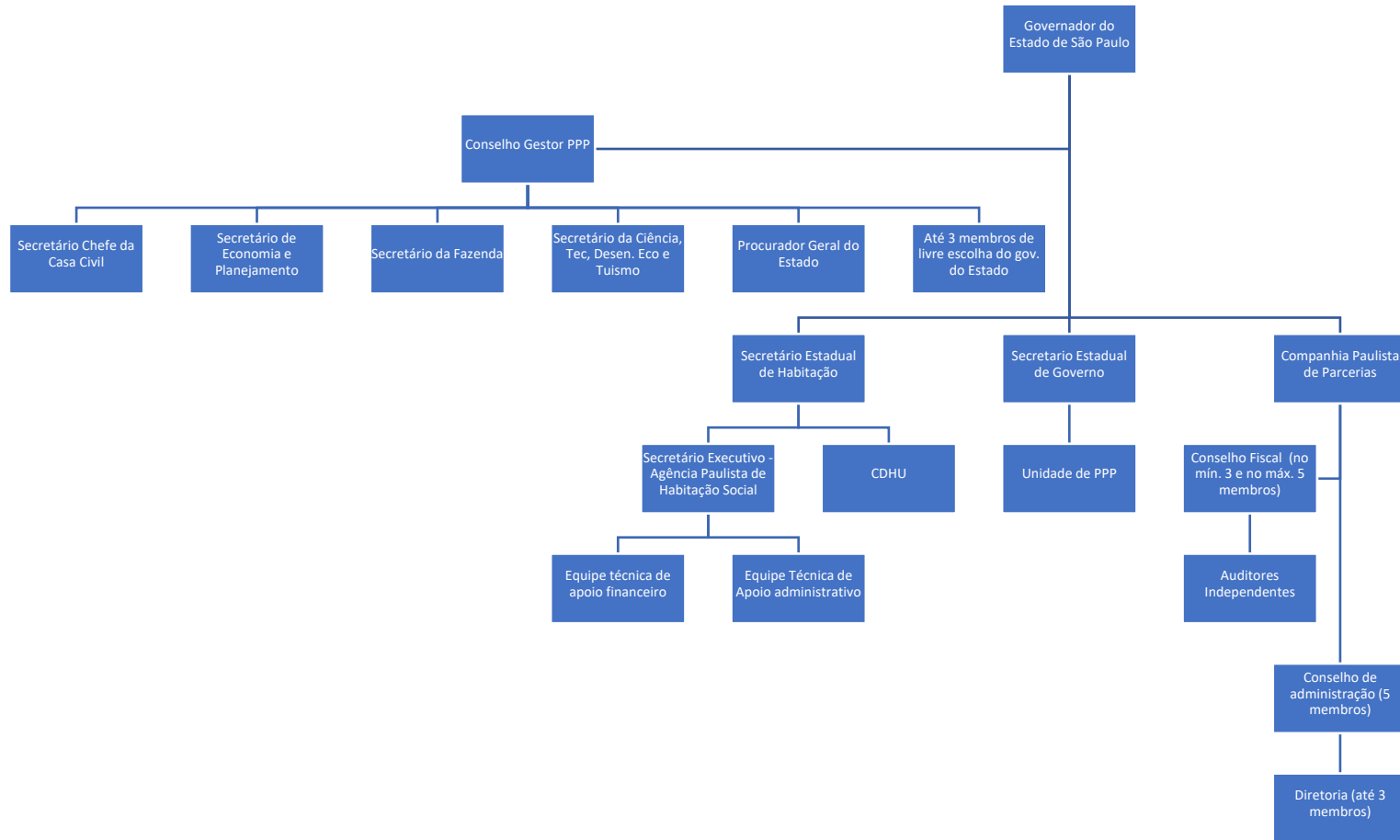
atividade pública, porém sob novos arranjos. A grande diferença do que estava sendo proposto pela reforma gerencial é que, no caso das PPPs, transfere-se os serviços públicos para empresas com fins lucrativos, diferente da proposta Bresser em que a transferência se daria para organizações sociais sem fins lucrativos. Apesar de o discurso oficial de representantes do governo de que as PPPs não devem ser utilizadas para a solução de todos os problemas, criou-se um senso comum de que a participação da iniciativa privada na execução de serviços públicos resolveria os males da administração pública no Brasil.

Nesse sentido um dos objetivos específicos da presente pesquisa foi compreender o modo como os projetos de PPPs são realizados no governo do estado de São Paulo. Optou-se pela elaboração de um organograma com todas as instituições envolvidas nos projetos regidos pela lei federal 11.079 de 2004 e de um fluxograma demonstrando qual o caminho que um projeto de PPP segue dentro da estrutura burocrática do estado.<sup>50</sup>

---

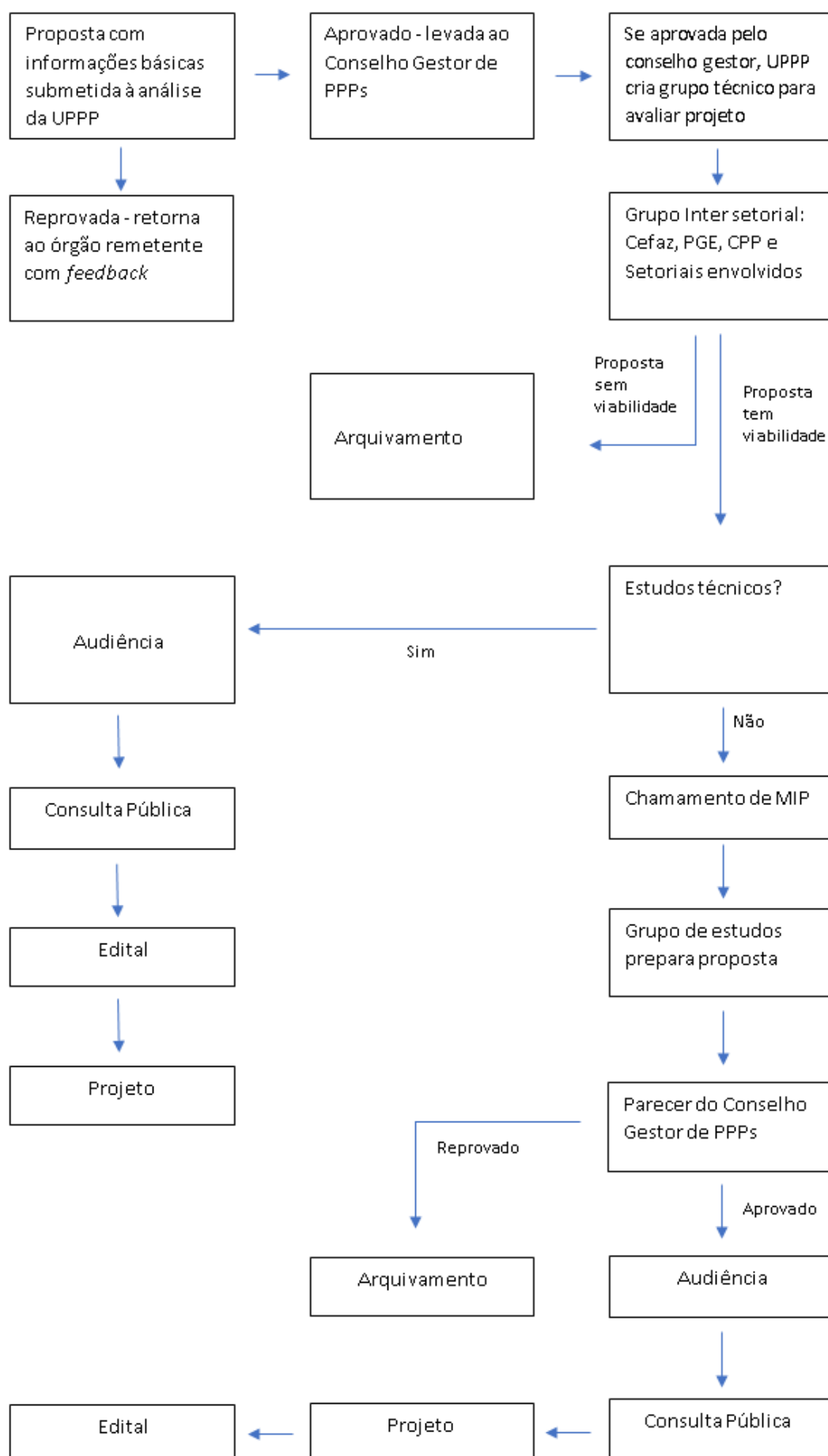
50 A coleta de dados para a dissertação se estendeu por 8 meses e quase 20 entrevistas feitas. Apesar de toda entrevista ser acompanhada por um extenso trabalho de elaboração de questionário, pesquisa sobre entrevistado e instituição que trabalha, informação passadas não verbalmente ilustram situações que, muitas vezes, não conseguimos captar em horas de entrevistas. Em uma visita ao Palácio dos Bandeirantes, enquanto aguardava para uma entrevista da pesquisa com uma funcionária da UPPP, presenciei uma conversa interessante entre funcionários de alto escalão da ARTESP sobre o tema. Enquanto esperavam para tratar do assunto com o Governador Geraldo Alckmin conversavam sobre temas variados. Alternando entre viagens e restaurantes, o assunto da reunião apareceu: finalização das obras do rodoanel. Durante a descontraída conversa, um dos funcionários comenta “A melhor solução para acabar logo com as obras do Rodoanel é fazer uma PPP, lança a licitação e já mata isso aí”. Depois da fala, seguiram a conversa sobre as dificuldades de operação da Rodovia Anhanguera até que foram chamados para entrar na sala de reunião. A passagem, apesar de parecer simples e insignificante, ilustra claramente a visão que se construiu inclusive entre o alto escalão da burocracia pública paulista acerca das Parcerias Público-Privadas.

**FIGURA 18 >** Organograma dos setores envolvidos em PPP - Governo Estado de São Paulo



Fonte: Elaboração própria

**FIGURA 19 >** Fluxograma de um projeto de parceria no Governo do Estado de São Paulo



A estrutura criada para tratar diretamente com os projetos de PPPs no Governo Paulista é composta pelo Conselho Gestor de PPPs, Unidade de PPP e Companhia Paulista de Parcerias. Já no setor de habitação, criou-se a Agência Paulista de Habitação, conforme exposto no capítulo 2. O Conselho Gestor de PPP tem a prerrogativa de avaliar as propostas de projetos de parcerias, com auxílio técnico da Secretaria Estadual de Governo (UPPP).

O caminho dos projetos de parceria pode ser visto no esquema na página anterior. A primeira avaliação de uma proposta de um projeto de PPP, seja interno do próprio setor público ou do setor privado é feita pela Unidade de PPP. Caso aprovada, segue para avaliação do Conselho Gestor de PPPs, composto pelo Secretário Geral da Casa Civil, Secretário de Economia e Planejamento, Secretário da Fazenda, Secretário da Ciência e Tecnologia, Procurador Geral do Estado além de outros três membros de escolha do Governador. Caso a proposta seja aprovada pelo Conselho Gestor, segue para análise de grupo Inter setorial composta pela Secretaria da Fazenda, Procuradoria Geral do Estado, Companhia Paulista de Parcerias e os setoriais envolvidos no projeto. É este grupo que vai aprofundar os estudos e decidir se o projeto tem ou não viabilidade para seguir a diante para os processos legais de uma PPP (audiência, consulta pública e lançamento do edital).

A análise da estrutura de suporte às PPPs, no entanto, não dá conta de explicar qual o critério de priorização dos projetos. Certamente existe, em algum momento no fluxograma acima retratado o momento da escolha política de seguir ou não com o projeto. Na PPP habitacional, apesar do déficit habitacional se concentrar na faixa 0 – 3 salários mínimos, optou-se por fazer uma composição com um *mix* de renda que não se concentrou na faixa 0 – 3 salários mínimos, de modo que o projeto fosse atrativo para o mercado privado na forma como tinha sido concebido orçamentariamente, ou seja, sem onerar os cofres públicos mais do que já havia sido determinado. Essa foi uma decisão tomada pelos gestores públicos da Secretaria de Habitação. Apesar do fluxograma sugerir que todos os projetos que tenham viabilidade sigam a diante, existe a escolha política a partir de um projeto de governo para se decidir se o projeto segue ou não adiante.

### III. As Parcerias Público-Privadas como Fonte de Financiamento

As parcerias público-privadas têm cada vez mais sido vistas como uma alternativa de financiamento para obras de infraestrutura pública. Apesar da lei de 2004 proibir a utilização do instrumento apenas para a construção ou prestação de serviços isolados, muitos dos projetos incluem alguns serviços no projeto de forma a se enquadrar nas regras da legislação. Na opinião de um dos entrevistados especialista em parcerias, as PPPs não deveriam ser encaradas como uma forma de financiamento, mas como um serviço a ser prestado que demanda a construção de determinada obra

A gente tem que olhar concessões e PPPs sem prejuízo de olhar o aspecto de impacto fiscal, mas entender que é uma maneira de você trazer flexibilidade, boas práticas, tecnologia, conhecimento, modelos de gestão. Eu vejo as PPPs com preocupação quando elas tem uma lógica muito fiscal, daí você tem o exemplo de Portugal que foi a panaceia das PPPs e depois você não tinha dinheiro para pagar tudo aquilo. (Entrevista com ex funcionário da prefeitura de São Paulo concedida em novembro de 2016)

Apesar da vedação legal e da concepção do instrumento como alternativa na prestação de serviços, foi praticamente unânime a justificativa dos entrevistados quando questionados o porquê de se criar uma PPP: financiamento privado para obras públicas em momentos de crise fiscal.

Projetos de infraestrutura demandam recursos, seja aos entes públicos no caso de contratação de obras pela lei federal 8.666 ou a instituições privadas no caso das PPPs. Ao longo das entrevistas com consultores privados foi possível constatar que no Brasil a principal fonte de financiamento para os projetos de infraestrutura são os bancos públicos: BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal. Com taxas subsidiadas, as instituições públicas financiam agentes privados para a construção de infraestrutura no país.

Existem diversos trabalhos que mostram a dependência em relação aos bancos públicos para o financiamento da construção de infraestrutura no Brasil. Silva Filho mostra que em 2012 só o BNDES financiou mais de 75% dos projetos de PPP (2015, p. 179). Os próprios números do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) apontam recursos significativos investidos na construção de infraestrutura. Do total previsto só para o período 2015 – 2018 foram 450 bilhões executados e 200 bilhões em ações já concluídas divididas em transportes (rodovias e setor ferroviário),

aeroportos, energia, petróleo e gás e eixo social e urbano<sup>51</sup> (5º Balanço de Ações Gerais do PAC, 2017). No setor habitacional, o trabalho de Royer (2009) mostra como os fundos públicos e semi-públicos (ou paraestatais) continuam sendo o pilar da política de financiamento habitacional exercida no país. Segundo a pesquisadora, o FGTS e o SBPE desempenham papel central na estruturação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI).

Apesar do discurso de que o modelo de PPP brasileiro se inspirou no modelo inglês chamado *PF<sup>2</sup>*, que se trata de financiamento privado para obras e serviços públicos, os dados sobre financiamento de PPPs no Brasil mostram forte atuação dos bancos públicos.

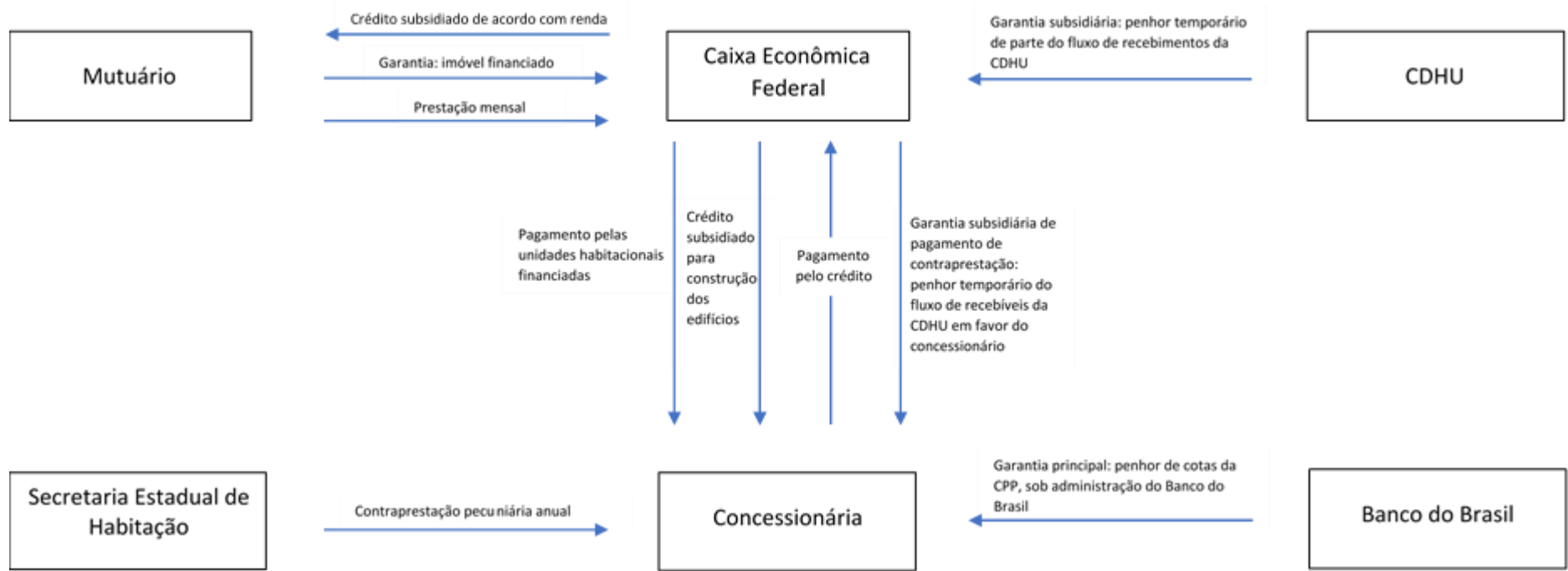
Uma análise mais ampla permite identificar que a Caixa Econômica Federal teve papel central na PPP Habitacional em estudo, atuando em diversas frentes. O Banco Público se envolve no projeto de três principais maneiras: i) financia os mutuários com crédito subsidiado, quando as unidades habitacionais já estão prontas ii) faz a gestão da carteira de recebíveis da CDHU, que foi oferecida ao concessionário vencedor da Concorrência Internacional nº 001/2014 como garantia subsidiária e iii) concede empréstimo ao concessionário para dar início às obras, conforme mostra esquema abaixo:

---

<sup>51</sup> O Eixo Social e Urbano é composto pelo Programa Luz para Todos, Programa Habitacional Minha Casa Minha Vida, Projeto de Integração do Rio São Francisco e investimento em saneamento básico (5º Balanço de Ações Gerais do PAC, 2017)

<sup>52</sup> *Project Finance Initiative*

**FIGURA 20 > Relações institucionais na PPP de Habitação do Centro**



Fonte: Elaboração própria

O esquema acima mostra o papel central da Caixa Econômica Federal na operação da PPP habitacional. Em linhas cronológicas do projeto, a primeira participação do Banco Público se deu na administração das garantias oferecidas ao concessionário vencedor da licitação. Conforme explicado no capítulo três, como a concessão administrativa prevista pela lei federal nº 11.079 de 2004 prevê o oferecimento de garantias de pagamento ao concessionário, se estruturou uma carteira com os recebíveis da CDHU sob administração da Caixa Econômica e esse fluxo de recebíveis foi oferecido como garantia subsidiária ao concessionário. A participação da Instituição começa, portanto, antes da assinatura do contrato da PPP.

Após a assinatura de contrato em 2014, o concessionário procura as fontes de financiamento disponíveis no mercado e decide se financia com recursos próprios a construção dos empreendimentos ou se opta por financiamento. Segundo relato de uma consultora contratada pelo concessionário vencedor da licitação,

Você sempre analisa um projeto, a gente sempre fez isso e todos os projetos de PPP também fazem, a partir de dois pontos: a TIR do projeto sem alavancagem, ou seja, sem financiamento e a TIR do acionista, contando com as opções de financiamento de cada projeto. (Relato de consultora do mercado imobiliário em entrevista concedida em maio de 2017).

A consultora faz referência ao cálculo da Taxa Interna de Retorno (TIR), estimativa percentual de lucratividade do projeto em um período de um ano. Nas estimativas da consultora antes da assinatura do contrato, a TIR da PPP habitacional variava entre 12 e 14 por cento utilizando os recursos próprios da construtora e de aproximadamente 18 por cento com a contração de crédito no mercado bancário. Segundo relato de ex-funcionário da prefeitura de São Paulo e consultor de projetos urbanos, a previsão da taxa interna de retorno da construtora vencedora da licitação do lote I ultrapassa os 24 por cento ao ano. Alguns entrevistados apontaram, em diversos momentos nas entrevistas, que o Banco Público Federal entrou na PPP habitacional também como financiadora da concessionária, conforme mostra esquema acima.

Por fim, existe a relação instituição financeira – famílias contempladas pelo programa habitacional. Como mostrado no segundo capítulo, existem dois fundos voltados ao financiamento habitacional no Brasil: FGTS e SBPE. Pelas faixas de renda atendidas na PPP habitacional, os apartamentos serão financiados com recursos do FGTS, cuja



administração é feita pela Caixa Econômica Federal. Desta forma, a relação mutuários – construtora também será mediada pelo Banco Federal.

Ao longo da pesquisa documental e das entrevistas ficou evidente o papel central da Caixa Econômica Federal nas operações da PPP, reforçando os dados trazidos no tópico acima de que a nova modalidade de concessão patrocinada e administrativa criadas na lei de 2004 continuam dependentes da atuação dos bancos públicos brasileiros.

## **GARANTIAS EM PROJETOS DE PPPS**

O marco jurídico das parcerias público-privadas traz como diferencial em relação a lei de concessão de 1995 a possibilidade de os projetos contarem com garantias de pagamento do poder público. Nas concessões simples, em que a remuneração do concessionário vinha exclusivamente do pagamento de tarifas pelos usuários (rodovias com pedágios, por exemplo), não existe contrapartida pecuniária do setor público, logo não existe risco de inadimplência do governo. Nas duas novas modalidades contratuais (concessão administrativa e patrocinada) o poder concedente está envolvido como pagador parcial ou integral da remuneração do concessionário. Durante as entrevistas com os consultores privados ficou bastante claro a predominância de uma visão do governo como mal pagador e de extrema volatilidade frente seus compromissos. Conforme relatou um dos entrevistados

Quando você tem um crédito contra a fazenda pública no Brasil, você não pode tomar as mesmas medidas de *enforcement* desse crédito como se tivesse crédito com empresa privada. Crédito contra empresa privada, você vai para o juiz e penhora bens, que vão a leilão até você satisfazer o montante total de seu crédito. No setor público, não funciona assim, porque os bens públicos são inalienáveis. Se você tem um crédito com a fazenda pública e o governo te dá calote, o que acontece? Você entra no regime dos precatórios<sup>53</sup>. Tem que ingressar com uma ação judicial para reconhecer crédito, anos e anos de discussão no judiciário. Depois de reconhecido, quando não couber mais recurso, o presidente do tribunal de justiça envia um número de ordem para o prefeito, governador ou presidente incluir o pagamento do crédito no seu orçamento. O que acontece é que o município, por exemplo, não tem recursos para honrar com todas as suas obrigações e a ordem de pagamento entra na fila de disponibilidade de recursos do ente público. O tempo médio

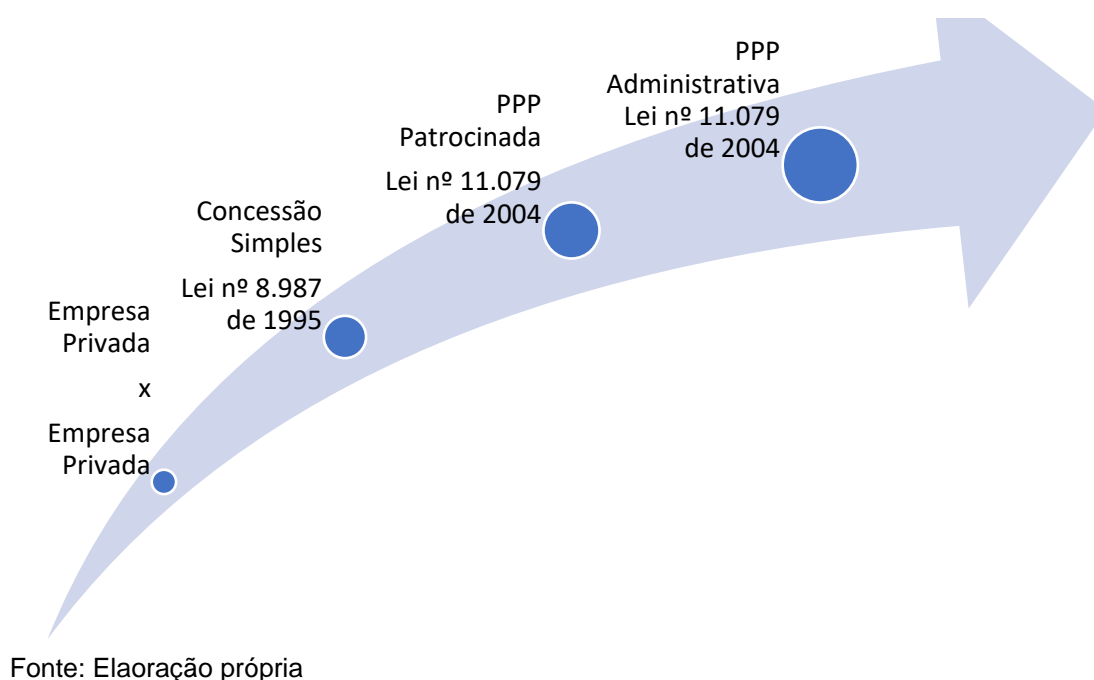
---

<sup>53</sup> De acordo com o Conselho Nacional de Justiça, precatórios são requisições de pagamento expedidas pelo Judiciário para cobrar de municípios, estados ou da União, assim como de autarquias e fundações, o pagamento de valores devidos após condenação judicial definitiva. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=86>

de recebimento de precatórias no Brasil é de 10, 12 anos, tem uns que passam de 20 anos. Qual é o financiamento que sobrevive nessas bases? (Entrevista com consultor privado concedida em dezembro de 2017)

O entendimento por parte dos consultores privados de que contratos com o poder público envolvem risco de não pagamento foi unânime. As PPPs, de acordo com a lei de 2004, foram juridicamente criadas para que projetos sem viabilidade econômica apenas com o pagamento de tarifa sejam colocados em prática. Os contratos envolvem, obrigatoriamente, o pagamento de parte ou a totalidade da remuneração do concessionário pelo governo. Um dos entrevistados coloca os empreendimentos em uma escala de risco crescente conforme aumenta a participação do poder público, segundo mostra esquema abaixo:

**FIGURA 21 >** Percepção de risco pelo mercado em projetos privados e públicos



É importante destacar aqui a função da lei de 2004 que cria as modalidades de concessão administrativa e patrocinada. Dentre outras funções, o objetivo do marco regulatório era promover condições jurídicas para que projetos com pouca ou sem viabilidade econômica fossem terceirizados. A construção e gestão de um hospital não seria possível no marco regulatório das concessões simples, regidas pela lei federal nº 8.987 de 95. Apesar de lei das PPPs ser posterior ao das concessões

simples, o fato de os contratos regidos pela lei 11.079 serem de longo prazo e presumirem um financiamento privado para obras e serviços públicos faz com que o risco percebido pelo mercado desses projetos aumente, apesar de todos os mecanismos de garantias disponíveis no marco regulatório de 2004. “Entrou governo, o risco sobe”, como falou um dos entrevistados para a pesquisa. O aumento da percepção de risco por parte do mercado em relação a projetos públicos faz com que a sua expectativa em relação ao retorno dos seus investimentos aumente, tornando os projetos de infraestrutura mais dispendiosos para o Poder Público.

O orçamento público é fundamentado em três peças aprovadas no legislativo, feitas num diálogo institucional entre o legislativo e executivo: lei de diretrizes orçamentárias, lei orçamentária anual e plano plurianual. Esses três componentes figuram como programação de curto e médio prazo das receitas e despesas dos governos. Segundo relato de um funcionário do Governo do Estado, existe uma limitação no planejamento de longo prazo do poder público que traz à tona a necessidade de se assegurar pagamentos de 20, 30 anos, como são os casos dos contratos de PPP, de outras maneiras. As garantias têm contribuído no sentido de oferecer mais segurança aos concessionários.

A discussão sobre as garantias trata basicamente da facilidade em acessá-las na falta de pagamento do poder concedente, na sua liquidez e quão suscetíveis estão a mudança de decisão dos gestores públicos. Os entrevistados que atuam no setor privado deixaram claro uma preocupação do mercado em projetos de longo prazo, que transcorrem por mais de uma gestão do executivo. As garantias, nesse sentido, são vistas como uma alternativa para blindar o contrato de questionamentos por gestões subsequentes.

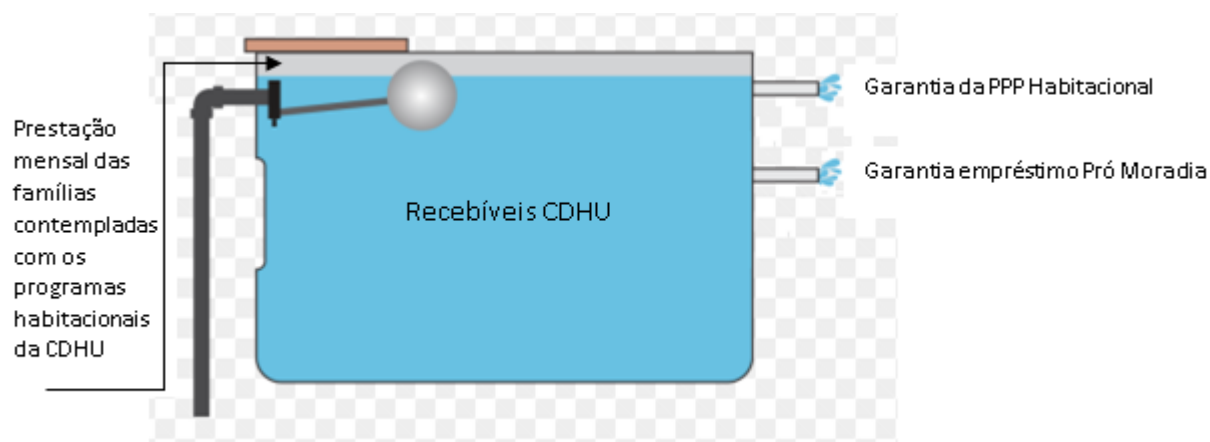
O que apareceu com frequência nas entrevistas como algo desejável pelo mercado foi o esquema de contas vinculadas. Nessa modalidade, uma instituição financeira independente se responsabiliza pela gestão das garantias oferecidas em contrato pelo governo, de modo que o concessionário possa acessar livremente e receber a contraprestação pecuniária em caso de inadimplência do poder público. É assim que funciona com o fundo da Companhia Paulista de Parcerias: penhora-se uma parte das alíquotas do fundo, administrado pelo Banco do Brasil, em nome da concessionária. Em caso de falta de pagamento do governo, o concessionário acessa diretamente a

instituição financeira que administra o fundo e recebe o valor devido até um limite estipulado em cada contrato, sem influência direta do governo.

No caso da PPP habitacional, o fundo administrado pela CPP oferece garantia de pagamento de seis contraprestações mensais ao concessionário em caso de inadimplência da Secretaria de Habitação. O contrato prevê ainda uma garantia subsidiária. Depois dos seis meses garantidos pela CPP, foi estruturado uma espécie de fundo provisório garantidor com o fluxo de recebíveis da CDHU. A companhia habitacional paulista tem um fluxo mensal de recursos provenientes da prestação que as famílias contempladas com os programas habitacionais pagam. Esse fluxo faz parte da receita da CDHU, que aplica de acordo com seu planejamento. A garantia subsidiária oferecida ao concessionário da PPP é um penhor provisório desse fluxo. Esses recursos já estavam sendo utilizados como garantia em um empréstimo feito pela Caixa Econômica Federal à CDHU, o Pró-moradia. A alternativa foi construir uma hierarquização desses recursos, em um mecanismo conhecido por *Cashflow Waterfall*<sup>54</sup>. Funciona basicamente como uma 'caixa d'água'. Os pagamentos de cada uma das famílias enchem a caixa até que se chega no primeiro 'ladrão', que no caso da CDHU é o empréstimo do programa o Pró Moradia. Em caso de inadimplência da Secretaria de Habitação frente ao pagamento do empréstimo com a Caixa, pode-se destinar parte dos recursos da carteira de recebíveis à instituição financeira como forma de pagamento do empréstimo. A segunda destinação desses recursos é o pagamento da contraprestação pecuniária na PPP. Em caso de inadimplência do governo estadual por mais de 6 meses, cobertos pela CPP, a concessionária tem direito a ficar com parte dos recebíveis da CDHU como forma de pagamento pela execução das obras e prestação dos serviços.

---

54 Cashflow waterfall é um método utilizado em finanças que determina como, hierarquicamente, o fluxo de caixa é alocado entre as partes envolvidas na transação, também conhecido como prioridade de pagamento. Fonte: <http://www.investment-and-finance.net/finance/c/cash-flow-waterfall.html>

**FIGURA 22 > Hierarquia de pagamento - garantia subsidiária PPP de Habitação**

Fonte: Elaboração própria

A percepção por parte dos funcionários públicos entrevistados em relação às garantias é variada. Em alguns momentos as garantias são trazidas como essenciais pelos gestores públicos, em outras como desnecessárias e irrelevantes. Conforme um dos entrevistados

Essa história de garantias é fantástica, tem um valor para o concessionário, para a contratação. A Caixa também exige para financiar o projeto. Mas eu fico pensando no mundo real: imagina o Estado de São Paulo que começou a inadimplir as suas contratações de PPP. O governo não paga, entra a CPP. A CPP também não paga. Em que situação você acha que vai estar o setor público paulista quando isso vier acontecer? Qual a situação da pobre da CDHU nessa altura do campeonato? É como um seguro de vida, você contrata para não precisar usar (Relato de funcionário da Secretaria Estadual de Habitação em entrevista concedida em março de 2017)

Outro funcionário se mostra mais alinhado com as demandas do mercado e explica que o essencial é apresentar um mecanismo de garantia que tenha mais liquidez do que o esquema de precatórios. Algo que não dependa de ação judicial contra o setor público e que não seja volátil a troca de gestão a cada período eleitoral.

As conversas sobre o tema de garantias deixaram algumas questões interessantes para a discussão da participação de agentes privados em obras públicas. Diferente do que ocorria com as concessões simples regidas pela lei 8.987 de 1995, os projetos de PPPs envolvem pagamentos pelo poder concedente ao concessionário. De modo a garantir que esses pagamentos sejam feitos e manter a atratividade dos projetos iniciais de PPP, estruturam-se garantias de alta liquidez e isenta da interferência do executivo de diversas formas. No projeto estudado, utiliza-se prioritariamente o fundo da CPP. Como garantia subsidiária, estruturou-se uma carteira de recebíveis da

CDHU e foi oferecido ao concessionário o penhor temporário dessa carteira até que se pague integralmente o montante devido pelo poder público.

A modalidade de produção habitacional da CDHU foi constantemente apontada como atrasada e limitada em relação as novas formas de produção disponíveis, mais modernas e alinhadas com o mercado. A PPP de habitação tem sido colocada como uma evolução de produção habitacional em relação a produção da antiga e arcaica CDHU. É interessante notar como a antiga estrutura da CDHU alimenta a nova forma de produção habitacional. A carteira de recebíveis da Empresa Pública foi oferecida ao concessionário como garantia da PPP do Centro, fazendo com que a política habitacional via PPP dependa da antiga forma de produção da CDHU.

#### IV. DIVISÃO DE UNIDADES POR FAIXA DE RENDA

O programa de Parceria Público-Privado Habitacional previa desde o início um *mix* entre diferentes faixas de renda. A renda mínima exigida para participar do programa no início do chamamento empresarial era de R\$ 611 mensais, enquanto que o teto era de R\$ 6.220, divididos de forma que 90% das unidades fossem destinadas para famílias com rendimento de até R\$ 3.100<sup>55</sup>.

Desde 2012, quando o chamamento foi realizado, até o lançamento da última versão do edital em 2014, muitas mudanças foram feitas, dentre elas uma reorganização na distribuição das unidades pelas faixas de renda. A primeira mudança que chama atenção é um aumento progressivo da renda mínima familiar. Quando questionados o porquê desse aumento, os funcionários da Casa Paulista alegaram que os ajustes acompanharam o aumento do salário mínimo ao longo dos anos.

Em 2012 o salário mínimo era de R\$ 622 reais/mês, valor próximo do que se exigiu como renda mínima para participar do programa da PPP. Já em 2014, quando o edital foi lançado, a faixa de menor renda permitida no programa se iniciava em 810 reais / mês enquanto que o salário mínimo no ano era de R\$ 724. Apesar do aumento de 16% no salário mínimo no período entre o lançamento do chamamento e do edital, o

---

<sup>55</sup> Vide tabela com divisão de unidades por faixa de renda no capítulo 3, tabela 4

aumento da renda mínima exigida para participar da PPP foi de 32% (de R\$ 611 para R\$ 810).

**TABELA 14 > Distribuição por faixa de renda - Edital - MIP 2012**

Faixas de Renda em R\$	Distribuição das Unidades entre as Faixas de RF	
	Números absolutos	%
Faixa RF1 - Renda entre -R\$ 611 - R\$ 1.241	2500	25%
Faixa RF2 - Renda entre -R\$ 1.243 - R\$ 1.860	2500	25%
Faixa RF3 - Renda entre -R\$ 1.861 - R\$ 2.480	2000	20%
Faixa RF4 - Renda entre -R\$ 2.481 - R\$ 3.100	2000	20%
Faixa RF5 - Renda entre -R\$ 3.101 - R\$ 6.220	1000	10%
<b>Total</b>	<b>10000</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria com dados do chamamento público nº 004/2012

**TABELA 15 > Distribuição por faixa de renda - Edital de Licitação 2014**

Faixas de Renda em R\$	Distribuição das Unidades entre as Faixas de RF	
	Números absolutos	%
Faixa RF1 - Renda entre -R\$ 810 - R\$ 1.600	2263	16%
Faixa RF2 - Renda entre -R\$ 1.601 - R\$ 2.430	2320	16%
Faixa RF3 - Renda entre -R\$ 2.431 - R\$ 3.240	2210	16%
Faixa RF4 - Renda entre -R\$ 3.241 - R\$ 4.344	2207	16%
Faixa RF5 - Renda entre -R\$ 4.345 - R\$ 5.792	2376	17%
Faixa RF6 - Renda entre -R\$ 5.793 - R\$ 8.100	2748	19%
<b>Total</b>	<b>14124</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria com dados do edital de licitação Concorrência Internacional nº 001/2014

O aumento do rendimento familiar mínimo exigido para participar do programa, na versão preliminar do projeto para o edital lançado em 2014, foi em média de 30%, com exceção da RF5 que foi de R\$ 3.101 para R\$ 4.345, um aumento de 40%. O que mais chama atenção na mudança é a criação de uma faixa de renda adicional (RF 6), com a maior quantidade de unidades do projeto. Durante as entrevistas apareceram algumas explicações que justifiquem as mudanças. Alguns funcionários alegaram simplesmente que a divisão por faixa de renda foi feita de forma igualitária, sem concentração em qualquer faixa de renda. Outra explicação dada, mais condizente com o resultado das alterações e com a inclusão da RF 6, é que a divisão das faixas de renda está voltada para às questões econômicas e ao modelo orçamentário do programa. Conforme colocou um dos entrevistados

Esta distribuição está voltada mais às questões econômicas, voltadas ao modelo orçamentário. Na PPP do centro são 6 faixas de renda, quatro delas para HIS (até 5 salários mínimos). Dividimos  $\frac{1}{4}$  para cada uma das faixas. É óbvio que o poder concedente poderia fixar todas essas famílias a serem



atendidas na RF 1 e RF 2, só que isso geraria alguns efeitos. O primeiro deles é que quando o parceiro privado for comercializar essas unidades, essas RF1 e RF2 vão alavancar bem menos do que se você distribuir também com RF3 e RF4 e a contraprestação do estado ficaria mais elevada. Tivemos que adequar a esses valores possíveis com o que você tem de disponibilidade financeira do estado. (Relato de funcionário da Secretaria Estadual de Habitação em entrevista concedida em março de 2017)

O principal argumento para se justificar a produção para as diferentes faixas de renda na PPP é de evitar a formação de guetos no centro da cidade. Segundo um dos funcionários da Casa Paulista, a produção recente do programa federal MCMV produziu massivamente para a população de baixa renda e um dos resultados dessa política foi a formação de guetos nas periferias das cidades. A distribuição igualitária, na visão de parte dos entrevistados, tinha como objetivo evitar a formação de guetos no centro da cidade. É importante ressaltar que os apartamentos de HIS e HMP serão construídos em edifícios diferentes por determinação da Caixa Econômica Federal.

Outro ponto de vista trazido pelas entrevistas foi que existe um *gap* entre a produção da CDHU para famílias com até 3 salários mínimos e a produção de mercado, a partir de 5 SM. A PPP habitacional viria para suprir esse *gap* de famílias que não tem renda suficiente para entrar na produção de mercado e não são atendidas pelos programas habitacionais da CDHU por ultrapassarem o limite de renda mínimo.

A CDHU atende população que não tem capacidade de renda tão definida, é uma população em condição de exclusão, não tem a menor capacidade de crédito. A PPP atende aquela família que não tem capacidade de contrair crédito no mercado. A política da CDHU é complementarmente diferente da política da PPP. A PPP é para o público que tem alguma capacidade de contrair crédito. (Relato de funcionário da Secretaria Estadual de Habitação em entrevista concedida em outubro de 2017)

Outro funcionário colocou que a PPP não envolve apenas a função habitacional, mas a de contribuir com o processo de requalificação do centro da cidade

O projeto de cultura não andou tão rápido<sup>56</sup>, pois ia custar muito caro. Tinha ainda toda a questão dos investimentos que o Estado e a prefeitura estavam fazendo na zona da *cracolândia*. Nesse contexto, o Estado avaliou que a função habitacional poderia contribuir mais para acelerar a revitalização da área (...). A PPP tinha a lógica de requalificar o centro, não era só moradia. Tinha como objetivo requalificar os espaços urbanos implantando moradia e trazendo mais gente para morar no centro. Com isso, acredita-se que melhora a função de segurança, mais gente circulando. (Relato de funcionário da

---

<sup>56</sup> Entrevistado faz menção ao projeto do Teatro da Dança, que seria construído no terreno da antiga rodoviária de São Paulo, hoje destinado à PPP de habitação.

Secretaria Estadual de Habitação em entrevista concedida em dezembro de 2016)

Um dos entrevistados alegou que as mudanças na composição das faixas de renda ocorreram devido a mudança na legislação municipal sobre HIS e HMP. No entanto a única mudança que impactaria o projeto da legislação de 2014 (lei municipal nº 16.050 de 2004) em relação a de 2002 (lei municipal nº 13.430 de 2002) ocorreu nas chamadas Habitação de Mercado Popular. A lei de 2002 colocava que HMP abrangia famílias com renda de até 16 salários mínimos e a de 2014 limita em 10 SM. A mudança na legislação de fato impactou o projeto. A primeira versão do edital, resultado das informações fornecidas pelas instituições privadas no chamamento da MIP, trazia como RF6 famílias com renda entre R\$ 7.5 mil e R\$ 10.8 mil. O salário mínimo em 2013 era de R\$ 678 e o teto do programa da PPP 16 salários mínimos. A correção na legislação municipal resultou na diminuição do teto do programa para o máximo exigido pela legislação municipal (até dez salários mínimos).

**TABELA 16 >** Divisão por faixa de renda no edital de licitação de 2013 (não publicado)

Faixas de Renda em R\$	Distribuição das Unidades entre as Faixas de RF	
	Números absolutos	%
Faixa RF1 - Renda entre -R\$ 755 - R\$ 1.600	3261	16%
Faixa RF2 - Renda entre -R\$ 1.601 - R\$ 2.265	3299	16%
Faixa RF3 - Renda entre -R\$ 2.266 - R\$ 3.020	2974	15%
Faixa RF4 - Renda entre -R\$ 3.021 - R\$ 4.068	2974	15%
Faixa RF5 - Renda entre -R\$ 4.069 - R\$ 7.550	3159	16%
Faixa RF6 - Renda entre -R\$ 7.551 - R\$ 10.848	4554	23%
	20221	100%

Fonte: Elaboração própria com dados do edital de licitação (não publicado), fornecidos pela Secretaria de Habitação

As entrevistas com os consultores e representantes do mercado de construção civil mostraram que a criação da RF 6 foi o que trouxe atratividade do ponto de vista econômico para o projeto. Um dos consultores do Instituto URBEM, modelagem que propôs o acréscimo da RF 6, explica que a criação da faixa adicional se deu na tentativa de equiparar a Taxa Interna de Retorno (TIR) aos projetos de infraestrutura pura, que são na faixa de 12%. Uma das consultoras contratadas pela concessionária na fase de licitação coloca que o que tornou o projeto atrativo para o concessionário foram as unidades de HMP (RF5 e RF6):

Com todas as contrapartidas não pecuniárias (para produção de HIS), o que fazia fechar a conta não era a concentração na população de mais baixa renda, era a liberdade de fazer os 10% livre até 10 salários. (Relato de consultora privada em entrevista concedida em maio de 2017)

A taxa interna de retorno do projeto apresentada pelo governo em entrevistas e eventos públicos é de 9.5%. O relato de um ex-funcionário da prefeitura de São Paulo coloca que a taxa interna de retorno calculada pela concessionária para o primeiro lote está na faixa entre 20 e 26%.

Dados coletados pelo Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos (2012) e por Kohara (2013) mostra que mais de 60% da população residentes dos bairros centrais se encontra na faixa entre 1 e 3 salários mínimos. Em alguns bairros (Brás e Pari) essa porcentagem ultrapassa os 80% da população. Por outro lado, as unidades de HMP foram mantidas na modelagem da PPP habitacional para garantir o equilíbrio econômico financeiro do projeto. A construção do território na cidade fica, cada vez mais, sujeita ao equilíbrio econômico-financeiro contratual das novas modalidades contratuais de construção de infraestrutura no país. A discussão sobre o *mix* de renda para evitar um processo de *guetificação* do centro, utilizada como justificativa para a divisão de faixa de renda proposta pela PPP é legítima e deve ser feita. Entretanto, a produção para a classe média no centro expandido já vinha ocorrendo desde o lançamento do Programa Federal Minha Casa Minha Vida.

## V. CARACTERÍSTICAS URBANÍSTICAS DA PPP HABITACIONAL

O edital de chamamento continha sugestões de diretrizes urbanísticas para cada um dos lotes de acordo com as suas especificidades. Existem alguns pontos comuns no que diz respeito às diretrizes urbanísticas entre os lotes do edital de chamamento, como a reconversão de imóveis subutilizados e a integração do tecido urbano entre os dois lados da ferrovia ou de vias de trânsito rápido. O setor A – Ferrovia–Setor Oeste - trazia como sugestão projetos que integrassem os dois lados da ferrovia, novas ocupações de uso misto e a reconversão do patrimônio construído existente. O setor B – República – Bela Vista trazia de diferencial a possibilidade de explorar a identidade cultural do bairro Bexiga e a recuperação das edificações de valor histórico. O setor C – Liberdade – Brás propunha a integração do tecido urbano separado pela via de trânsito rápido, a avenida Alcântara Machado e a instalação de equipamentos públicos. O setor D – Indústrias Cambuci / Mooca propunha que os estudos contemplassem projetos de integração do tecido urbano divididos pelo leito ferroviário e transposição de pedestres sob avenida do Estado e do rio Tamanduateí, além da reconversão de antigos edifícios industriais com térreo voltado aos espaços livres, equipamentos urbanos, utilizando-os como espaços de uso institucional ou para comércio. O setor E – Ferrovia – Setor Leste também traz como sugestão projetos que integrem os dois lados da avenida e a reconversão de antigos edifícios industriais com uso misto. Por fim, o setor F – Indústrias Belém propõe que projetos urbanos tragam soluções de integração do tecido urbano em decorrência da existência de estruturas fundiárias de grande dimensão.

O Instituto URBEM foi o vencedor da MIP para todos os lotes no que diz respeito às diretrizes urbanísticas. Segundo ata da 53ª reunião ordinária do conselho gestor do programa estadual de PPPs<sup>57</sup>, o edital final contou com o seguinte grau de aproveitamento dos estudos privados: 58% do Instituto URBEM, 6% do Consórcio Reviva e 6% do Bairro Novo Empreendimentos S.A. e do escritório Arquiteto Pedro Taddei e Associados Ltda. Os estudos realizados pelo URBEM apresentam uma caracterização detalhada da estrutura socioeconômica da cidade em cada um dos perímetros definidos pelo governo. Trazem como informação tendência censitária, renda média familiar, tempo gasto nos transportes nas cidades e características

---

57 Disponível em <http://www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/ConselhoGestor/Atas>

urbanísticas de cada um dos bairros localizados nos lotes determinados. O estudo incluí ainda a identificação de equipamentos públicos, cortiços e favelas para os perímetros definidos. Identifica também todos os tipos de comércio (mercado, feira-livre, feira de rua, etc), equipamentos culturais, escolas, faculdades e hospitais públicos e privados. A contribuição de maior importância dos estudos é a identificação de áreas passíveis de receberem os conjuntos habitacionais<sup>58</sup> A lista de imóveis passíveis de desapropriação emitida pelo governo do estado foi feita pelo URBEM a partir de uma pesquisa de campo em todos os lotes.

Apesar de todos os estudos feitos para os lotes com suas especificidades, as diretrizes urbanísticas perderam o sentido no projeto quando, posteriormente, foi permitido em contrato que o concessionário utilizasse terrenos fora do perímetro do lote, caso fosse consenso entre poder público e concessionário. O primeiro contrato assinado (lote 1) teve, até o presente momento, todos os conjuntos construídos fora do lote de intervenção. A decisão de se utilizar terrenos públicos ou já disponíveis ao poder público resultou em uma dispersão territorial no projeto urbanístico pensando inicialmente. Conforme colocou entrevistado representante da sociedade civil,

Pelo menos do que eu vi até agora, o primeiro empreendimento que saiu aqui na rua São Caetano mudou um pouco do que se pensava no início da sua concepção. Não é mais aquela ideia de intervenção no território como um todo, são edifícios dispersos um do outro. (Entrevista concedida em agosto de 2017)

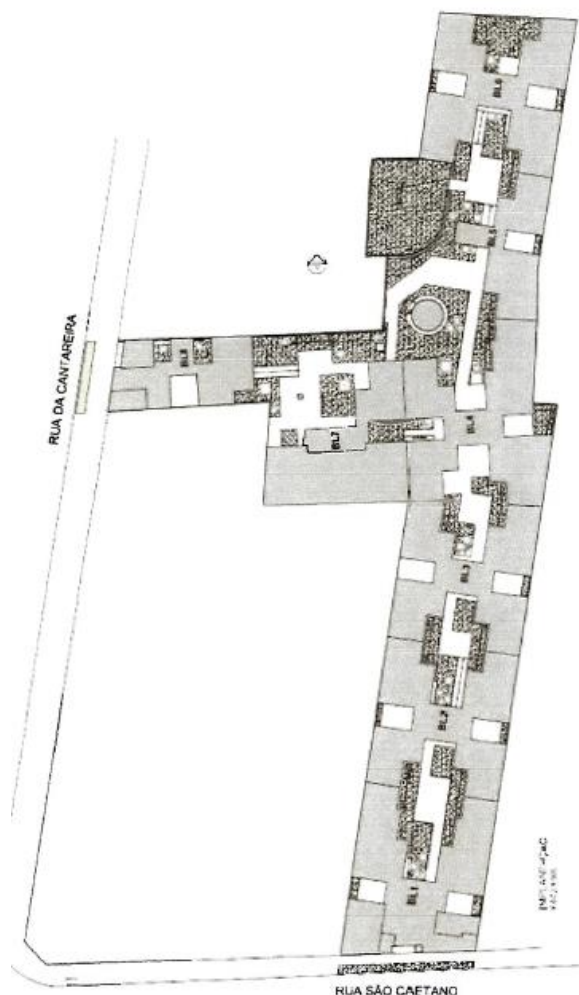
Alguns dos conceitos propostos pelo Instituto URBEM foram colocados no edital de licitação como diretrizes urbanísticas, como mostrado no capítulo anterior. No entanto, nos dois primeiros conjuntos entregues pouco do que foi sugerido se materializou. O primeiro conjunto entregue, na rua São Caetano foi um projeto da COHAB parcialmente adaptado às restrições do contrato da PPP. Edifício de quatro andares, sem fachada ativa ou qualquer das diretrizes propostas no edital, o conjunto São

---

<sup>58</sup> Disponível em Processo SH 625/05/2011 vol. VII

Caetano aproveitou um projeto de EHIS – Empreendimento de Habitação de Interesse social da COHAB já aprovado junto à Municipalidade.

**FIGURA 23 >** Visão Aérea de Projeto Residencial São Caetano



Fonte: Secretaria de Habitação - Estado de São Paulo

O projeto da rua São Caetano foi submetido a análise de técnicos da secretaria de habitação do Estado para avaliar o enquadramento nas especificações técnicas do contrato da PPP. Do texto do parecer técnico “Analisando o projeto final executivo da obra Rua São Caetano” verificou-se que ele não atende as diretrizes técnicas gerais previstas no “Anexo II do Edital – Diretrizes para Intervenções Urbanas”<sup>59</sup>.

<sup>59</sup> Disponível em Processo SH – 625/05/2011, vol. VIII p. 61

**FIGURA 24 >** Visão Aérea de Terreno localizado na Rua São Caetano



Fonte: Fonte: Secretaria de Habitação - Estado de São Paulo

De acordo com o parecer, os seguintes quesitos não foram cumpridos no projeto construído:

- Não há áreas não residenciais no imóvel (áreas comerciais, institucionais ou equipamentos públicos);
- Não atendem o requisito de ter, no mínimo, 5% das unidades de HIS com 3 dormitórios;
- Não atende as especificações mínimas das dimensões dos cômodos das unidades de HIS (cozinha, banheiros e sala estar / refeição não atendem dimensões mínimas exigidas)
- Especificações mínimas do quadro “características gerais” e do quadro “Instalação hidráulicas, esgoto e gás” não são atendidas (pé direito inferior ao que foi exigido e ausência de instalação de gás como fonte de aquecimento dos chuveiros)
- Não foram atendidas as especificações quanto a acessibilidade dos apartamentos (mínimo de 7% do total das unidades de HIS acessíveis)

O resultado do parecer é que o projeto, apesar de atender a legislação municipal vigente (Código de Edificações e Lei de Uso e Ocupação do Solo), não atende integralmente o que foi especificado no “Anexo II Diretrizes para as Intervenções Urbanas” do contrato da PPP.

O concessionário respondeu cada uma das especificações técnicas não atendidas no conjunto da rua São Caetano. Sobre o fato de o empreendimento não contar com áreas não residenciais, o concessionário alega que está previsto em contrato que essas áreas sejam implantadas fora do térreo dos edifícios residenciais (cláusula 1.1.15). A empresa realizou um estudo de avaliação vocacional para o empreendimento, que recomendou que tais áreas sejam implantadas de forma concentrada em outro terreno, “mais vocacionado” para fins comerciais.

O segundo ponto levantado no parecer aponta falta de produção mínima de HIS de 3 dormitórios. No entanto, no Edital de Licitação consta que os conjuntos devem ter “até 5 % das unidades de HIS com 3 dormitórios” não exigindo uma porcentagem mínima. Quanto a exigência de dimensão mínima de alguns dos cômodos, o concessionário alega que a legislação municipal foi atendida e que o contrato prevê a utilização de Projeto Modificado (cláusula 13.10). No documento oficial disponibilizado pela Secretaria de Habitação do Estado não existe cláusula 13.10, os itens vão até 13.9, desta forma não foi possível averiguar a veracidade do argumento da concessionária.

Sobre a instalação de gás encanado para os chuveiros, a concessionária alega que o projeto havia sido aprovado anteriormente com a utilização de chuveiros elétricos e que as áreas de serviços do projeto legal não têm dimensão mínima exigida pela legislação para instalação de aquecedor a gás. Para os demais pontos (acessibilidade), o argumento utilizado foi o mesmo: especificações técnicas atendem a legislação municipal e se utilizou um Projeto Modificado com base no Projeto Legal Anterior.

Nos documentos disponibilizados pela Secretaria de Habitação estadual não foi possível encontrar se houve uma resposta formal para os argumentos da concessionária. No entanto, como os conjuntos foram entregues, aparentemente, do modo como foram concebidos inicialmente, pode-se dizer que a Secretaria aceitou os



argumentos do concessionário e permitiu que a obra fosse finalizada da forma como desejada pelo concessionário.

**FIGURA 25 >** Conjunto habitacional entregue na rua São Caetano



Fonte: Gabriel Palladini

Pelas imagens acima é possível constatar que não existe qualquer tipo de espaço de uso múltiplo, outros usos, fachada ativa ou uso não residencial no empreendimento.

Certamente o argumento apresentado sobre o terreno ser pouco vocacionado para comércio foi aceito pela secretaria de habitação estadual.

O segundo conjunto entregue pelo concessionário está localizado na alameda Gleite, na altura do número 780, ao lado da Subestação Centro da Companhia de Transmissão de Energia Elétrica Paulista. Não foi possível averiguar se as especificações técnicas das unidades habitacional do Edital foram atendidas integralmente, pois a análise da Secretaria não estava disponível para consulta nos processos administrativos. No entanto é possível constatar que as diretrizes urbanísticas constantes do Edital da PPP não foram integralmente cumpridas. O edifício aparentemente não tem qualquer tipo de uso não residencial, como fachada ativa com comércio ou outros equipamentos urbanos. De acordo com informações de funcionários da secretaria, o projeto já estava aprovado para prefeitura pela CDHU, mas sua construção não havia sido

**FIGURA 26** > Empreendimento localizado na Alameda Gleite



Fonte: Gabriel Palladini

contratada. Com o avanço da PPP habitacional e a decisão de que a responsabilidade dos terrenos para os conjuntos de HIS era do governo estadual, se decidiu transferir o projeto para a PPP. Como o projeto em questão já estava aprovado pela prefeitura

sob as diretrizes do modelo tradicional de produção de moradia popular em São Paulo (CDHU e COHAB), é de se esperar que o projeto não cumpra com as diretrizes urbanísticas previstas na PPP, assim como ocorreu com o projeto da COHAB na rua São Caetano.

O empreendimento de maior impacto na Parceria Público-Privada será construído em frente a Praça Júlio Prestes, no bairro Campos Elísios. Ainda em fase de construção, o empreendimento contará com 1.202 apartamentos divididos em 6 prédios<sup>60</sup>. Contará também com uma escola de música, que será sede da Escola de Música Tom Jobim (prédio branco na maquete abaixo), creche para 200 crianças e um espaço reservado para comércio (prédio em frente a quadra poliesportiva no projeto abaixo). Dos 1.202 apartamentos, serão 1.130 de HIS (902 unidades de 2 dormitórios, 216 de um dormitório e 12 com três dormitórios) e 72 unidades de HMP.

**FIGURA 27 >** Visão entre os edifícios do Complexo Júlio Prestes



Fonte: <http://welbi.blogspot.com.br/>

---

<sup>60</sup> A título de comparação o edifício Copan, icônico na cidade de São Paulo pelo valor arquitetônico e porte conta com 1.160 apartamento.

**FIGURA 28 >** Perspectiva da Escola de Música Tom Jobim - Projeto Júlio Prestes



Fonte: <http://welbi.blogspot.com.br/>

A ausência de espaço comercial nos edifícios da rua São Caetano e alameda Glete foi justificada pelo concessionário por não serem espaço “vencionados” para esse tipo de atividade. Segundo consta no relatório de empresa especializada em Shopping-centers contratada pela concessionária para análise vocacional do comércio nos edifícios da PPP

Um único empreendimento varejista ao máximo concentrado proporcionará a maximização da potencialidade de geração de caixa e do valor das áreas não residenciais (varejo) que estão previstas para serem implantadas na PPP, através da otimização de investimentos, redução dos custos operacionais e aumento das receitas locatárias, gerando assim maior economicidade e eficiência nos entornos dessas áreas (Disponível em Processo SH – 625/05/2011 Vol. XVIII).

A cláusula 1.1.15 do Anexo II do edital prevê a possibilidade da implantação das áreas não residenciais fora dos térreos dos edifícios residenciais e abre margem para a centralização dos espaços comerciais em um só local, mais rentável ao concessionário privado conforme exposto acima, deixando de lado os conceitos urbanísticos colocados como diretrizes no edital.

O objetivo deste capítulo foi discutir os dados coletados nas entrevistas com os principais envolvidos na PPP habitacional, relacionando com a pesquisa documental e o referencial bibliográfico exposto no primeiro e segundo capítulos. Foram selecionados cinco elementos da PPP Habitacional observando o que essas características, aparentemente se diferem da política habitacional promovida pela CDHU.

O primeiro ponto discutido no capítulo foi a discussão sobre os terrenos utilizados na PPP Habitacional. Entende-se que a principal dificuldade de se construir moradia popular no centro é a aquisição dos terrenos, devido ao alto valor da terra na região central. Como o projeto da PPP foi inteiro pensado para o centro expandido da cidade, buscou-se compreender como se deu aquisição dos terrenos em que seriam construídos os conjuntos. Ao longo da investigação documental e das entrevistas ficou bastante claro uma intenção de se transferir responsabilidade da aquisição dos terrenos ao concessionário por meio do instrumento de desapropriação, da mesma forma como se concebeu inicialmente no Projeto Nova Luz em 2009. O mercado se mostrou avesso às desapropriações e o governo vai alterando, progressivamente, o escopo do Projeto Habitacional absorvendo cada vez mais os riscos inerentes às desapropriações. O Decreto com móveis de utilidade pública passíveis de desapropriação é revogado e o Poder Público assume a totalidade das responsabilidades de aquisição de terrenos para construção das unidades de HIS. Com a decisão, opta-se por utilizar terrenos públicos ou já desapropriados pelo Governo do Estado.

O segundo tópico de análise foi o instrumento de Manifestação de Interesse Privado (MIP) utilizado para estruturar a PPP Habitacional. Com visões de profissionais do mercado e governo, buscou-se compreender como o instrumento tem sido visto no mercado de projetos urbanos. Entre opiniões divergentes, a que aparece com mais frequência é àquela que relaciona a MIP com uma suposta falta de capacidade das equipes técnicas dos governos. Em seguida apresenta-se como as construtoras utilizam do mecanismo da MIP para adquirir mais informações do que seus concorrentes e terem vantagens adicionais no processo da licitação. Dentro da discussão do tópico, optou-se por fazer uma análise da estrutura governamental que suporta os projetos de parceria público-privadas dentro do Governo do Estado de São Paulo. Foi feito um quadro com as instituições públicas envolvidas com o tema, um

organograma estendido para o setor de habitação e um fluxograma retratando o caminho que um projeto de PPP segue dentro da estrutura do Governo Paulista até a assinatura de contrato.

O terceiro eixo interpretativo retrata a discussão acerca da utilização do instrumento de PPP como forma de financiamento privado para obras e serviços públicos. É praticamente unânime a visão, tanto do ponto de vista do mercado quanto do ponto de vista dos funcionários públicos de que as PPPs servem para financiar os governos em momentos de restrição fiscal. A coleta dos dados secundários e o conteúdo das entrevistas mostra que, no caso da PPP de Habitação, a Caixa Econômica Federal tem papel central no financiamento do projeto, fazendo um contraponto à ideia de que a PPP é utilizada para que o concessionário financie a construção de obra pública. Em seguida, foi exposta a discussão que se faz sobre as garantias que geralmente acompanham os projetos de PPPs. Trazidas para discussão como essenciais pelos representantes do mercado, as garantias do Projeto Habitacional se estruturaram a partir do fluxo mensal de recebíveis da CDHU, em um mecanismo chamado de *Cashflow Waterfall*.

O quarto tópico de discussão proposto nesse capítulo retrata a divisão de unidades em cada uma das faixas de renda na PPP Habitacional. Relato das entrevistas mostram que a divisão das unidades foi feita de forma igualitária e descolada com o déficit habitacional de cada área. O objetivo do programa é de produzir o mesmo número de unidades para cada faixa de renda, sob a justificativa de evitar um processo de *guetificação* da região central. Apareceu nas entrevistas com frequência que a divisão das unidades por faixa de renda está ligada com o equilíbrio econômico-financeiro do projeto, de modo que a produção de HMP alavancasse o lucro do concessionário. Apareceu também como objetivo da PPP Habitacional estimular o processo de requalificação do centro de São Paulo e o conjunto localizado na Praça Júlio Prestes foi trazido como exemplo icônico desta tentativa.

O último tópico traz uma breve discussão sobre o produto urbanístico entregue até dezembro de 2017 pela PPP Habitacional. Os dois primeiros conjuntos entregues não cumprem com as diretrizes urbanísticas previstas no edital, como uso não residencial e fachada ativa no térreo. O argumento utilizado pelo concessionário para flexibilizar as diretrizes previstas em contrato, principalmente no que diz respeito ao uso não residencial do térreo dos edifícios foi que um espaço centralizado em um único local

“mais vocacionado” para fins comerciais traria uma maximização da potencialidade de geração de caixa para o concessionário.

## **CONCLUSÃO**

**Parceria Público-Privada para Produção de Moradia Popular  
no Estado de São Paulo: O Programa da Casa Paulista**

**Gabriel Maldonado Palladini**



O presente trabalho buscou compreender como o modelo jurídico-contratual de parceria público-privada regido pela lei federal nº 11.079 de 2004 está sendo aplicado no setor de habitação de interesse social. Optou-se por utilizar como estudo de caso o programa de PPP para construção de moradia popular no centro da cidade de São Paulo promovido pelo Governo do Estado, por meio da Agência Paulista de habitação social – Casa Paulista.

A discussão teórica do primeiro capítulo mostrou que desde a década de 80 existe uma tendência de privatização e descentralização no setor público de grande parte dos países do ocidente e discutiu como o marco regulatório das PPPs de 2004 no Brasil se inseriu nesse contexto.

O segundo capítulo trata mais especificamente do setor habitacional paulista, observando as transformações na CDHU e a crescente inserção de empresas privadas na realização de atividades que o corpo técnico próprio da CDHU desempenhava desde sua fundação. A criação da Agência Paulista de Habitação – conhecida por Casa Paulista - em 2011 foi o primeiro passo para a construção de uma agenda de parceria público-privada no setor de moradia popular paulista.

O histórico da PPP Habitacional, desde sua concepção em 2011 até a última versão do edital de licitação assinado em 2014 é tratado no terceiro capítulo da dissertação. Foram discutidos no capítulo os estudos que antecederam a PPP e as etapas pelas quais o projeto passou até chegar no edital de licitação em 2014. As transformações na composição das faixas de renda bem como a forma de remuneração do concessionário também foram detalhadas no capítulo 3.

O quarto capítulo é destinado a análise dos dados coletados durante as entrevistas com os *stakeholders* do projeto. Como forma de interpretação dos dados, optou-se por elencar cinco pontos considerados os mais importantes para a compreensão da PPP habitacional: i) terrenos utilizados no projeto; ii) a utilização do instrumento de Manifestação de Interesse Privado (MIP) para elaboração do edital; iii) os meios de financiamento do projeto; iv) a distribuição de unidades em cada uma das faixas de renda e v) as características urbanísticas dos edifícios entregues.

O resultado dos dados coletados acerca do primeiro tópico mostra que, apesar da tentativa do Governo Estadual de delegar a responsabilidade dos terrenos às empresas, por uma questão de percepção de risco do mercado, define-se que os

conjuntos de HIS sejam construídos em terrenos públicos. Desde a concepção inicial da PPP Habitacional do Centro em 2011, pensava-se em utilizar os vazios urbanos da cidade de São Paulo de modo a requalificar áreas centrais abandonadas, em especial nos bairros industriais (Brás, Belém, Mooca, Cambuci). O Programa previa que o concessionário desapropriasse terrenos, edifícios vazios ou subutilizados para a construção dos conjuntos habitacionais. O Governo do Estado de São Paulo foi gradualmente se responsabilizando pela provisão dos terrenos a medida em que as empresas do setor se mostravam avessas a responsabilidade de desapropriação das áreas. Ainda na tentativa de manter a responsabilidade de desapropriação com o privado, o governo se propõe a dividir com o concessionário o excedente do valor do terreno estipulado no processo judicial de desapropriação. Ainda assim, o mercado continua avaliando a operação como muito arriscada e alega que, para manter o equilíbrio econômico do projeto, o Estado deveria fornecer os terrenos. Apesar de ainda estar previsto no edital que o concessionário pode desapropriar imóveis ou terrenos, o Governo do Estado passa a se responsabilizar integralmente pelos terrenos dos conjuntos de HIS. Com a mudança, optou-se por disponibilizar ao concessionário terrenos de posse do Governo Estadual e da Prefeitura.

O segundo tópico trata da participação da iniciativa privada na modelagem de projetos públicos. A utilização do instrumento de Manifestação de Interesse Privado (MIP) pressupõe que haja um diálogo institucionalizado entre o poder público e o mercado. Ficou claro durante a coleta de dados que o interesse das empresas ao participarem de uma MIP está na captura da assimetria de informação gerada durante o processo de construção do edital, de modo que essa informação adicional poderia representar uma vantagem competitiva no processo licitatório. Em seguida foi apresentada a estrutura burocrática paulista criada para dar suporte aos projetos de parceria público-privada. A exposição das instituições criadas dentro da estrutura administrativa do governo estadual mostra que, diferente do discurso oficial de membros do governo de que as PPPs representariam uma diminuição da estrutura estatal, pode-se observar uma intensificação da atividade governamental no sentido de incluir a iniciativa privada na prestação de serviços públicos.

O terceiro tópico trata dos meios de financiamento dos projetos de PPPs no Brasil. O estudo de caso da PPP Habitacional mostra que, apesar de o modelo brasileiro de concessão patrocinada e administrativa ter sido inspirado no modelo inglês chamado

PFI (*Private Finance Initiative*), em que o parceiro privado financia o setor público, no Brasil os projetos de infraestrutura ainda dependem da atuação dos bancos estatais. No caso estudado, a Caixa Econômica Federal desempenha papel central atuado em três frentes: financiamento das famílias contempladas pelo Programa, financiamento do concessionário para iniciar as obras e gestão das garantias subsidiárias do projeto.

O quarto tópico de análise discute a divisão das unidades habitacionais nas diferentes faixas de renda. Pensado inicialmente em 2011 para atender famílias com renda de até 3.100 reais mensais, o projeto foi se transformando ao longo do diálogo com o setor privado. Uma análise mais ampla dos documentos disponibilizados pela Secretaria Estadual de Habitação em conjunto com o resultado obtido nas entrevistas permitiu concluir que a divisão do número de unidades por faixa de renda foi calculada a partir da expectativa de lucratividade do setor da construção civil. As unidades não foram distribuídas entre as faixas de renda de acordo com as necessidades habitacionais de cada região, mas foram feitas de modo que a receita da venda das unidades para as famílias de maior renda compensasse às de Habitação de Interesse Social, mantendo o equilíbrio econômico-financeiro do.

O quinto tópico de análise do caso estudado diz respeito ao resultado urbanístico dos edifícios entregues. A contribuição do Instituto URBEM, vencedor da MIP na elaboração das diretrizes urbanísticas parecia ter colocado a PPP Habitacional em outro patamar no que diz respeito a qualidade urbanística do Projeto de Moradia Popular. Fachada ativa, edifícios com uso misto, equipamentos públicos entre outros elementos eram trazidos para eventos públicos como característica do novo Projeto Habitacional. No entanto, apesar dessas diretrizes estarem presentes no edital, o produto se assemelha ao modo de produção tradicional da CDHU e COHAB. Estava previsto em contrato que os prédios contassem com uso não residencial no seu térreo ou no entorno, de modo a dinamizar o uso da região em que fossem construídos. Os dois primeiros conjuntos foram construídos sem qualquer uso não residencial. O primeiro edifício construído na rua São Caetano, região famosa pelo comércio de roupas para casamentos foi considerado pouco vocacionado para qualquer tipo de comércio pelo concessionário à época. Desta forma, se decidiu que o espaço comercial dos empreendimentos localizados na rua São Caetano e alameda Gleite fossem transferidos para o empreendimento da Júlio Prestes, de modo a concentrar todo o comércio em uma única localidade. A concentração do comércio em um único

empreendimento foi sugerida por uma empresa de consultoria contratada pela concessionária, pois maximizava a rentabilidade da construtora e não feria as cláusulas contratuais. Enquanto a concessionária alegou necessidade de centralização dos espaços comerciais em uma única localidade de modo a garantir a maximização da sua rentabilidade, relatos das entrevistas feitas durante a pesquisa de campo estimaram que a previsão de lucro do concessionário esbarra os 25% ao ano, valor muito acima da taxa interna de retorno de uma obra de infraestrutura pura no Brasil (na faixa dos 12%). A assimetria de informação entre a empresa vencedora da licitação e o Governo do Estado, problema recorrente em projetos de PPP, fez com que a lucratividade do projeto fosse quase que três vezes o calculado pelo Governo Paulista nas fases preliminares do projeto em 2011.

Sem qualquer intervenção urbanística na região ou construção de equipamentos públicos relevantes, o projeto habitacional se assemelha com uma lista de edifícios a serem construídos em pontos dispersos do centro. As diretrizes urbanísticas foram incluídas no edital de modo que o seu não cumprimento não encontra sanção nas cláusulas contratuais. A ausência do *enforcement* legal para o cumprimento das diretrizes urbanísticas da PPP Habitacional fez com que os empreendimentos entregues pelo concessionário se assemelhassem com o que se tem produzido tradicionalmente pela CDHU e COHAB.

O marco regulatório das PPPs aprovado em 2004 resultou em uma aceleração do processo de privatização dos serviços públicos no Brasil. Projetos sem viabilidade econômica para serem concedidos ao mercado pela lei de 1995 podem agora ser incorporados a esfera do mercado via PPP. Esse “empurrão” no cálculo financeiro dos projetos de PPP, que na legislação toma nome de contraprestação pecuniária, é feito pelo Estado de modo a garantir a lucratividade mínima exigida pelo mercado brasileiro, sempre calculada a partir da taxa SELIC, que historicamente ultrapassa dois dígitos.

Entende-se que o caso estudado se insere num contexto mais amplo de transformação da estrutura do Governo do Estado de São Paulo. Diferente do discurso oficial do governo, a presente pesquisa mostra que não houve uma diminuição da ação governamental no setor de habitação popular, mas uma intensificação na sua atuação. Mais do que atacar o déficit habitacional, o Programa Paulista de PPP habitacional tem como pretensão transformar a forma de provisão habitacional no

estado, atuando com a participação ativa, inclusive na fase de modelagem dos projetos, do setor privado.

O objetivo desta pesquisa foi contribuir para a discussão acerca do papel do Estado na política habitacional, partindo da análise de um projeto de parceria público-privado para construção de moradia popular no centro da capital paulista. A discussão feita aqui não se propõe concluir o assunto e a discussão sobre o tema, nem fazer uma análise inédita e exclusiva sobre o caso. O objetivo foi de contribuir e suscitar a discussão acerca do papel do Estado e dos Agentes Privados na política habitacional brasileira.

## **ENTREVISTAS REALIZADAS**

A coleta de dados primários e secundários sobre a PPP de Habitação foram cruciais para a elaboração da dissertação. A pesquisa foi intensa, sempre tendo em mente que se tratava de um projeto ainda em andamento. As entrevistas foram preparadas com base na leitura dos editais de chamamento, licitação e estudo de uma das instituições que participou do Chamamento Privado. Ao todo foram 19 entrevistas feitas com os principais envolvidos no projeto, desde funcionário da Secretaria Estadual de Habitação, unidade de PPP do Governo do Estado de São Paulo, consultores privados que participaram do processo de chamamento, representantes da sociedade civil e do mercado de construção civil.

As entrevistas trouxeram diferentes perspectivas do assunto estudado, de acordo com o histórico e participação de cada um dos entrevistados. Foram importantes para entender alguns pontos que não estavam claros nos documentos oficiais ou para entender as ideias por traz do que veio a se tornar a primeira PPP de Habitação popular no estado de São Paulo.

### **Lista Entrevistados**

Ademir Marin (advogado da Secretaria Estadual de Habitação, responsável pela elaboração dos editais de chamamento e licitação)

Ana Cláudia Rossbach (consultora da área de financiamento habitacional contratada pelo Instituto URBEM para compor a equipe do Instituto na fase de modelagem da PPP de Habitação)

Antônio Márcio (economista e consultor da Casa Paulista – Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo, responsável pelos estudos econômicos da PPP de Habitação)

Breno Figueiredo (consultor da área de projetos de infraestrutura contratado pelo Instituto URBEM para compor a equipe do Instituto na fase de modelagem da PPP de Habitação)

Carolina Gregório (consultora especialista em mercado imobiliário contratada pelo concessionário vencedor da licitação)

Fernando de Melo Franco (curador do Instituto URBEM e ex-secretária da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo).

Fernando Pieroni (especialista em projetos de PPPs e concessão, ex-diretor da área de parcerias da SP Negócios)

Homero Neves (consultor contratado pelo Instituto URBEM para compor a equipe do Instituto na fase de modelagem da PPP de Habitação, especialista em projetos de infraestrutura)

Isadora Cohen (responsável pela Unidade de PPP – Secretaria de Governo do Estado de São Paulo)

João Octaviano (ex-secretário executivo na Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo)

João Sabino (analista do International Finance Corporation – IFC Banco Mundial)

João Sette Whitaker (ex-secretário de Habitação do Município de São Paulo)

Luís Kohara (fundador e colaborador do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos)

Maurício Portugal (advogado especialista no marco regulatório de Parcerias Público-Privadas)

Phillip Yang (fundador do Instituto URBEM, instituição vencedora no chamamento da Manifestação de Interesse Privado – MIP)

Rafael Vanzela (advogado especialista em projetos de infraestrutura e PPPs, contratado pelo Instituto URBEM na fase de modelagem da PPP de Habitação e pelo concessionário vencedor da licitação).

Renata Semin (arquiteta-sócia do Piratininga arquitetos associados, contratada pelo Instituto URBEM para compor a equipe da Instituição na fase de modelagem do projeto habitacional)

Reinaldo Iapequino (ex-diretor da CDHU, responsável pela criação da Casa Paulista e idealizador da PPP de Habitação)

Ronaldo Cury (Diretor de Relações Institucionais da Construtora Cury, vice-presidente de Habitação Popular do SindusCon – SP).



## BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, F; Pedroti, P; Pó, M. **A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas**. In: Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI / Orgs. Maria Rita Loureiro, Fernando Luiz Abrucio, Regina Silvia Pacheco – Rio de Janeiro: Editora FGV 2010

ABRUCIO, F. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. Cadernos ENAP. n. 10, 1997

ANDRADE, E. **Política habitacional no Brasil (1964 a 2011): “do sonho da casa própria à minha casa, minha vida”**. Dissertação mestrado – UFF, 2011

ANDRADE, L. **Política urbana no Brasil: o paradigma, a organização e a política**. Estudos CEBRAP, São Paulo, nº18, pp.117-148, out./dez. 1976

ARAGÃO, T. CARDOSO, A. **Do fim do BNH ao programa minha casa minha vida**. In: CARDOSO, A. (org). O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013

ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan, 2000

ARRETCHE, M.. **Política habitacional entre 1986 e 1994**. In: ARRETCHE, Marta & RODRIGUEZ, Vicente (orgs.). Descentralização das políticas sociais no Estado de São Paulo. São Paulo: FUNDAP/IPEA/FAPESP, 1998

BOLAFFI, G. **Aspectos socioeconômicos do Plano Nacional de Habitação**. Tese (doutorado), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1972

BOTELHO, A. **O urbano em fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário**. São Paulo: Annablume, FAPESP, 2007

BRANDÃO, L; SARAIVA, E. **Garantias Governamentais em PPP: uma avaliação por opções reais**. Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 37, n.3, 2007

BRASIL, **Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, Brasília, DF, 04 de maio de 2000

BRASIL, **Lei federal nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, DF, dez 2004

BRASIL. **Decreto nº 8.428 de 2 de abril de 2015**. Dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública. 2015

BRASIL. **Lei complementar nº 101 — Lei de Responsabilidade Fiscal**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 5 maio 2000

BRASIL. **Lei nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. 2004

BRASIL. **Lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime e permissão de prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal. 1995

BRESSER-PEREIRA, L. **Burocracia pública na construção do Brasil**. São Paulo, 2008

BRESSER-PEREIRA, L. **Da administração pública burocrática à gerencial**. *Revista do Serviço Público*, v. 47, n1, p. 7-10, jan./abr. 1996

BRESSER-PEREIRA, L. **Reforma do Estado para cidadania: reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: editora 34, Enap, 1998

CAMACHO, F; RODRIGUES, B. **Estruturação de projetos de infraestrutura: experiência internacional e lições para o Brasil**. 2015

CAMPHELLO DE SOUZA, M. C. **Estado e Partidos políticos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975

CENTRO GASPAR GARCIA DE DIREITOS HUMANOS. **Moradia é Central. Lutas, desafios e estratégias.** São Paulo, 2012

CHONG, Eshien et al. **Public-private partnerships and prices: evidence from water distribution in France.** Review of Industrial Organization, v. 29, n. 1-2, p. 149-169, 2006.

CLARKE, T. **Reconstructing the public sector: performance measurement, quality assurance and social accountability**, texto apresentado ao Institut fur Wirtschafts und Sozialforschung Chemnitz, Germany. 1993

CODATO, A. **Elite e instituições no Brasil: uma análise contextual do Estado Novo.** Tese (doutorado) – UNICAMP, Campinas, 2008

COSTA, F. **200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reforma.** RAP, v 42, n. 5, p. 829 – 874, 2008

DENIZO, V. **Os Produtos da Política Estadual de Habitação na Região Metropolitana de São Paulo.** Tese (doutorado). FAU USP, 2007

DOIMO, A. M. **A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70.** Rio de Janeiro: Relume-Dumará, ANPOCS, 1995.

FERREIRA, A. L. S. **Lages, um jeito de governar.** Pólis, n. 5, 1991. 35 p.

FIANI, R. **O Problema dos Custos de Transação em Parcerias Público-Privadas em Infraestrutura.** Rio de Janeiro. IPEA, 2016

FIX, M. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil.** Tese (Doutorado). UNICAMP, 2011

FLEURY, S. **Reforma del Estado.** RAP – Revista de Administração Pública, 35 (5), p. 7-48, Set/Out. 2001.

GATTI, S. **Entre a permanência e o deslocamento. ZEIS 3 como instrumento para a manutenção da população de baixa renda em áreas centrais. O caso da ZEIS 3 C 016 (Sé) inserida no perímetro do Projeto Nova Luz.** Tese (doutorado). FAU USP, São Paulo, 2015

HARVEY, D. **A Produção Capitalista do Espaço.** AnnaBlume, 2005

HOLANDA, S. **Raízes do Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 1997

HOOD, C. **A public management for all seasons?**, Public Administration 69 (spring), 3-19, 1991

JUCÁ, M. C. M. **Crise e reforma do Estado: as bases estruturantes do novo modelo**. Jus Navigandi. Teresina, n. 61, jan. 2003. Disponível em: <[www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3598](http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3598)>. Acesso em: 02 dez 2016.

KAMARCK, E. C. **Globalization and Public Administration Reform**. In Nye, Joseph S. and John D. Donhaue (eds), Governance in a Globalizing World. Washington D.C. Brookings Institution Press, 2000

KOHARA, L. **As contribuições dos movimentos de moradia do centro para as políticas habitacionais e para o desenvolvimento urbano do centro da cidade de São Paulo**. Relatório Científico Final de Projeto de Pós-doutorado. São Paulo, Fapesp, FAU USP, 2013

MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado). **Plano Diretor da forma do Aparelho do Estado**. Brasília: Mare, 1995

MEDEIROS, A. C. **Politics and intergovernmental relations in Brazil (1964-1982)**. New York: Garland Publishing, 1986

MELO, M. **A década perdida: globalização, crise do Estado e metrópoles no Brasil**. In: GONÇALVES, Maria Flora (Org). O novo Brasil Urbano: Impasses, Dilemas, Perspectivas. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995. p.249-260.

MINOW, M. **Public and private partnerships: accounting for the new religion**. Harvard Law Review, v. 116, n. 5, p. 1229, 2002.

PAULA, A. **Administração Pública Brasileira Entre o Gerencialismo e a Gestão Social**. RAE - Revista de Administração de Empresas, v.45, nº.1, 2005, p. 36-49.

PAULA, A. **Tréplica: Comparação Possível**. RAE - Revista de Administração de

PÉRICO, A; REBELATTO, D. **Desafios das Parcerias Público-Privadas (PPPs)**. Revista de Administração Pública 39.5 (Sep/Oct 2005): 1031-1052.

PINHEIROS, A. C. **Preparação de Projetos de Infraestrutura no Brasil**. In. Estruturação de Projetos de PPP e Concessão no Brasil: Diagnostico do modelo brasileiro e propostas de aperfeiçoamento. IFC, 2015

POLLITT, C. **Managerialism and the public service**. Oxford: Blackwell, 1990

PULHEZ, M.M. **O arranjo gerencial: Estado, empresas de engenharia e arquitetos nos cotidianos de gestão da política habitacional em São Paulo**. Tese (doutorado). IAU – USP, 2014

PYNDICK, R. RUBINFELD, D. **Microeconomia**. 7 ed. Nova Jersey: Prentice Hall, 2008.

RACO, M. **Delivering Flagship Projects in an Era of Regulatory Capitalism: State-led Privatization and the London Olympics 2012**. IJJUR, Volume 38, Issue 1, 2014

REZENDE, F. C. **Por que reformas administrativas falham?** Revista brasileira de ciências sócias, v. 17, n. 50, p. 123-142, 2002

RIBEIRO, L. C. **Dos cortiços aos condomínios fechados. As formas de produção de moradia na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

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

RUSTER, J. **A Retrospective on the Mexican Toll Road Program (1989-94)**. Public Policy Journal, 125, 1997

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 57.289**, altera o Decreto nº 48.867, de 10 de agosto de 2004, para detalhar o procedimento de apresentação, análise e aproveitamento de propostas, estudos e projetos encaminhados pela iniciativa privada, com vistas à inclusão de projetos no Programa de Parcerias-Público Privadas, São Paulo, SP 30 de agosto de 2011

SÃO PAULO (estado). **Processo Administrativo Secretaria de Habitação – nº 625/05/2011** volume I – XVIII, 2011

SIEMIATYCKI, M. **What's the secret?** Journal of the American Planning Association, v. 73, n. 4, p. 388-403, 2007.

SILVA FILHO, E. B. **Financiamento de parcerias público-privadas no setor de infraestrutura: desafios e oportunidades para a atração de capital estrangeiro**.

In: Brasil em desenvolvimento 2015: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília, IPEA, 2015

VIEIRA, H. M. M. **O Procedimento de Manifestação de Interesse como Ferramenta para a Estruturação de Projetos de Parceira Público Privada**, BNDES, 2014.

WETTENHALL, R. **The rhetoric and reality of public-private partnerships**. Public Organization Review, v. 3, n. 1, p. 77-107, 2003.

WILLIAMSON, O. E. **Comparative economic organization: the analysis of discrete structural alternatives**. Administrative Science Quarterly, v. 36, n. 2, p. 269-296, 1991.

WILLIAMSON, O. **Public and private bureaucracies: a transaction cost economics perspectives**. Journal of Law, Economics, and Organization, v. 15, n. 1, p. 306-342, 1999.

YEATMAN, A. **Interpreting Contemporary Contractualism'**, in J. Boston (ed.) The State Under Contract. Wellington: Bridget Williams Books, 1995,