



A Participação da Iniciativa Privada na Produção de Moradia Popular no Estado de São Paulo: O Programa da Casa Paulista

The Participation of the Private Sector on Social Housing Policies in the State of São Paulo: The Casa Paulista Program

*Gabriel Maldonado Palladini, mestrando FAU - USP,
gabrielpalladini@usp.br*

Resumo

O mercado habitacional formal tendeu historicamente a excluir a população de baixa renda e até faixas da classe média. O programa habitacional federal Minha Casa, Minha Vida tentou mudar essa dinâmica e passa a incluir no mercado habitacional formal a população de baixa renda, a partir de um programa de subsídio para a produção e para o consumo de habitação. Uma das frequentes críticas do programa é referente à localização dos conjuntos, quase que sempre no limite das cidades. Com o objetivo de prover habitação bem localizada para a população de baixa renda na capital, o governo do Estado de São Paulo lança um programa de parceria público-privada para a modelagem de um projeto e construção de 20 mil unidades no centro da cidade. O objetivo desta pesquisa é discutir a utilização do instrumento jurídico-contratual de parceria público-privada, regulamentado pela lei federal nº 11.079 de 2004 na construção de moradia popular no Estado de São Paulo. A metodologia utilizada foi pesquisa documental e de entrevistas semiestruturadas com funcionários do governo estadual e municipal, consultores que participaram da modelagem do programa e funcionários do mercado de construção civil. O principal resultado obtido nas entrevistas e na pesquisa documental foram que a PPP habitacional tem como objetivo principal a transformação da região da Luz, contemplando parcialmente o problema do déficit habitacional nas faixas de mais baixa renda. Além disso, diferente do programa federal Minha Casa Minha Vida, em que construtoras de porte médio também eram contempladas, a PPP da Casa Paulista prevê unicamente a participação de grandes players no mercado, o que inviabilizou o parcialmente o projeto.

Palavras Chave: Parceria público-privada, Habitação de Interesse Social, Centros Urbanos, financiamento de infraestrutura.

Abstract

Historically, the formal housing market in Brazil has tended to exclude the low income population and even middle-class groups. The federal housing program My House, My Life intended to change this dynamic in order to include the low-income population in the formal housing Market, in a subsidy program for production and consumption. One of the most frequent critics on the program model is regarding the location of the housing developments, frequently within the limits of cities. With the objective of providing well located housing for the low income population in São Paulo, the state government of Sao Paulo launches a public-private partnership program, which includes modeling the structure of the program and construction of 20,000 units in the center of the city. The objective of this research is to discuss the usage of the legal contractual instrument of public-private partnership, regulated by Federal Law No. 11.079 of 2004, in the construction of social housing in the State of São Paulo. The methodology used was documentary research and semi-structured interviews with state and municipal government officials, consultants who participated in the modeling of the program and civil construction market employees. The main results obtained in the interviews and in the documented research were that the main goal of the PPP was a transformation of the Luz

region, partially contemplating the lower income families, where the housing deficit is historically higher. In addition, apart from the federal Minha Casa Minha Vida program, in which medium-sized builders were also contemplated, the Casa Paulista PPP, because of the way it was designed, only allow the participation of large players in the market, which made the project partially unfeasible.

Keywords: Public Private Partnership, Social Housing, City Centres, Infrastructure Financing

INTRODUÇÃO E JUSTIFICATIVA

Na primeira metade do século XX as cidades brasileiras eram vistas como o lado moderno e avançado de um país predominantemente agrário e atrasado (Maricato, 2000). Nos anos 40, apenas 31% da população brasileira viviam nas cidades. Já no início do século XXI, os moradores das cidades brasileiras já chegavam a 82% (IPEA, 2000). A urbanização resultante de uma industrialização de baixos salários (Maricato, 2000), transferiu o ônus da construção de moradia para os trabalhadores, resultando em um processo que Kowarick (1979) chama de espoliação urbana. Segundo o autor, trata-se de uma

Somatório de extorsões que se opera pela inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo, que juntamente ao acesso à terra e à moradia apresentam-se como socialmente necessários para a reprodução dos trabalhadores. (...) Na Grande São Paulo são inúmeras as manifestações dessa situação espoliativa, que vão desde as longas horas despendidas nos transportes coletivos até a precariedade da vida nas favelas, cortiços ou casas autoconstruídas em terrenos geralmente clandestinos e destituídos de benfeitoria básica (Kowarick, 1979, p. 22)

Como o custo da reprodução de mão de obra não inclui o custo da habitação, fixado pelo mercado privado, a tarefa de construção da moradia fica sob a responsabilidade do indivíduo, que nos finais de semana (horários de descanso) se dedica a construção da sua própria moradia. Francisco de Oliveira (1972) inaugura a discussão sobre a prática de autoconstrução da moradia pelos trabalhadores e pela população de mais baixa renda. Para o autor, a autoconstrução se insere no contexto de rebaixamento do custo da força de trabalho, essencial para a manutenção da industrialização de baixos salários no Brasil (1972). Como coloca Maricato

No Brasil, onde jamais o salário foi regulado pelo preço da terra, mesmo no período desenvolvimentista, a favela ou o lote ilegal combinado a autoconstrução foram partes integrantes do crescimento urbano sob a égide da industrialização. O consumo da mercadoria habitação se deu, portanto, em grande parte, fora do mercado marcado pelas relações capitalistas de produção. (Maricato, 2000, p. 155).

A expressão “Nó da Terra” de Ermínia Maricato (2014) retrata a questão da propriedade da terra no Brasil. Segundo a autora “a dificuldade de acesso à terra regular para habitação é uma das maiores responsáveis pelo explosivo crescimento de favelas e loteamentos ilegais nas periferias das cidades” (Maricato, 2014, p. 184). A maior parte da população brasileira se encontra fora do mercado residencial legal, que atende apenas 30% da população brasileira (p. 185, 2014). Em muitas cidades brasileiras o mercado residencial legal exclui até parte da classe média, que apesar de estar formalmente empregada, encontra-se em situação residencial ilegal ou irregular.

A partir de 1966 o modelo de financiamento habitacional brasileiro adotou dois instrumentos de captação de poupança: o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). A gestão do FGTS foi feita pelo Banco Nacional de Habitação, até sua extinção em 1986. A partir de então, a gestão operacional passa para a Caixa Econômica Federal e a gestão administrativa pelo órgão federal responsável pelas políticas habitacionais. (BRASIL, Lei nº 8.036 de maio de 1990)

O modelo utilizado pelo Sistema Financeiro Habitacional (SFH) adotou o instrumento de captação de recursos de poupança voluntária (SBPE) e compulsória (FGTS) para financiar a produção e a compra de moradia. A remuneração da poupança era baixa, mas garantida pelo governo federal contra inflação e eventual falência dos agentes financeiros. Esse sistema de financiamento funcionou até a década de 80, quando entra em crise devido à alta inflação dos anos 80 combinada à política recessiva adotada pelo governo militar, culminando na extinção do Banco Nacional de Habitação. É importante ressaltar que o modelo de financiamento do SFH / BNH não priorizava as classes em que o déficit habitacional era maior (entre 1 e 3 salários mínimos). Segundo Royer (2014) entre os anos de 1980 e 1986 o total de financiamento concedidos à população com mais de 10 salários foi de cinco vezes o total concedido à população com rendimento entre 1 e 3 salários mínimos. Como colocou Maricato

A análise do SFH e o BNH fornece um exemplo muito adequado da modernização excludente. Combinando investimento público com ação reguladora, o Estado garante a estruturação de um mercado imobiliário capitalista para uma parcela restrita da população, ao passo que para a maioria restam as opções das favelas, dos cortiços ou do loteamento ilegal, na periferia sem urbanização, de todas as metrópoles” (Maricato, 2001, p. 46).

Conforme colocou Cardoso e Aragão (2013), os programas federais que se sucederam passaram a privilegiar os municípios como agentes de políticas habitacionais, tendência reforçada pela centralidade dada aos municípios na Constituição de 1988. A ausência de programas habitacionais para a população de mais baixa renda levou a formação de favelas como a única alternativa viável. Como colocaram os autores:

Na medida em que o acesso a moradias novas, sejam construídas no âmbito do mercado, sejam no da produção pública formal, foi restringido, a urbanização e a regularização fundiária dos assentamentos precários funcionaram como um incentivo à formação de novas favelas, única alternativa viável de acesso à moradia para grande parte da população (Cardoso e Aragão, 2013, p. 24)

Em março de 2009 o governo anuncia o que viria a se tornar o maior programa habitacional em quantidade de habitações produzidas: o Programa Minha Casa Minha Vida. O programa tinha como meta a construção de um milhão de moradias, atualmente já ultrapassa os três milhões¹. Foram inúmeras as críticas ao programa, especialmente em relação à localização dos novos empreendimentos e a falta de articulação do programa com a política urbana. Como colocaram Arantes e Fix (2009)

O “nó da terra” permanecerá intocado e seu acesso se dará pela compra de terrenos por valores de mercado. Não há nada no pacote, por exemplo, algo que estimule a ocupação de imóveis construídos vagos, colaborando assim para o cumprimento da função social da propriedade. (Arantes; Fix, 2009)

A questão da localização foi também abordada por Rolnik e Nakano (2009):

O modo de produção de moradias populares para além dos limites da cidade tem consequências graves que acabam prejudicando a todos. Além de encarecer a extensão das infraestruturas urbanas, que precisam alcançar locais cada vez mais distantes, o afastamento entre os locais de trabalho, os

¹ Os dados do Programa mostram que já foram entregues 2.6 milhões de moradias e 1.5 milhões aguardam para suas moradias ficarem prontas (conjuntos já contratados). Fonte: www.minhacasaminhavid.gov.br

equipamentos urbanos e as áreas de moradia aprofundam as segregações sócio espaciais e encarecem os custos da mobilidade urbana. (Rolnik; Nakano, 2009)

O programa reservou papel protagonista ao setor privado e adotou uma única alternativa de solução habitacional, deixando de lado as propostas desenvolvidas no Plan Hab, como afirma Bonduki (2009):

O PlanHab previu um leque de alternativas habitacionais a custos unitários mais reduzidos (como lotes urbanizados e/ou material de construção com assistência técnica), com potencial de atender um número maior de famílias. Já o MCMV fixou-se exclusivamente na produção de unidades prontas, mais ao gosto do setor da construção civil. (Bonduki, 2009, p. 01)

A estratégia de utilizar a construção civil para postergar os efeitos da crise financeira mundial no Brasil atingiu resultados satisfatórios para a economia. No entanto, como lembra Rolnik e Nakano (2009) uma “boa” política de geração de emprego e renda na construção civil não significa necessariamente uma “boa” política habitacional.

Com o objetivo de ampliar a oferta de moradia para a população de baixa renda o Governo do Estado de São Paulo lançou no dia 16 de abril de 2012 a primeira parceria Público-Privada para a construção e gestão de habitação de interesse social e habitação de mercado popular. Com o objetivo de atender as especificidades da capital paulista no que diz respeito à habitação, a primeira etapa do programa prevê a construção de 3.683 moradias no centro da capital². Idealizado pelo Casa Paulista, departamento da Secretaria de Habitação do Estado responsável pelo fomento de habitação de interesse social no Estado via parcerias público-privadas, o projeto tem como finalidade chamar o setor privado para apresentar projetos para 10 mil unidades habitacionais no centro da capital. Os empreendimentos serão destinados às famílias com renda bruta mensal de até dez salários mínimos, sendo que no mínimo 90% atenderão as famílias com renda de até cinco salários mínimos. Um dos pré-requisitos para participar é que as famílias apresentem pelo menos um membro com vínculo empregatício no centro da cidade. O prazo para quitar o imóvel é de 25 anos, com prestações fixas mensais, proporcionais a sua renda corrigida

² Disponível em http://www.habitacao.sp.gov.br/casapaulista/programas_habitacionais_casa_paulista.aspx

anualmente. Já no caso das famílias de até cinco salários mínimos, o valor das parcelas não deve ultrapassar 20% da renda familiar. Como estabelece o edital, as linhas de crédito podem ser promovidas pelo próprio privado ou por instituições do mercado financeiro associadas ao privado. Há ainda a determinação de garantir que pelo menos duas mil unidades sejam destinadas ao atendimento das demandas apresentadas por entidades de moradia com atuação no centro da capital.

As parcerias público-privadas aparecem no contexto internacional com bastante intensidade após uma série de reformas do setor público nos países da OCDE (Torres e Pina, 2001). Essa onda de reformas gerenciais que aconteceram nos Estados Nacionais a partir dos anos 80 ficou conhecida na Inglaterra como Nova Administração Pública e as parcerias público-privadas surgem como instrumento fundamental dessas reformas (Hood, 1991). Em um estudo sobre as reformas gerenciais na administração pública dos 123 maiores países³, 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. Essas reformas resultaram em uma mudança das funções do Estado, reduzindo seu papel de executor para assumir o papel de regulador e mobilizador de agentes econômicos e sociais (Jucá, 2003).

O intenso controle no endividamento da administração pública, no contexto brasileiro exercido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000), abre espaço para a participação da iniciativa privada no financiamento de obras e serviços públicos. Obras e serviços que poderiam ser inviabilizados pela Lei de Responsabilidade Fiscal são realizados por meio das chamadas parcerias público-privadas, de modo a contornar os limites orçamentários dos estados e municípios.

As Parcerias Público-Privadas são contratos de prestação de serviço de longo prazo, geralmente precedidos de realização de obra pública (Pinto, 2005). A chamada “Lei das Parcerias Público-

³ Maior no que diz respeito à quantidade de habitantes de cada país (2000).

Privadas” (lei 11.079 de 30 de dezembro de 2004) introduziu no Brasil duas novas modalidades de contratação de obra e/ou serviço: concessões patrocinadas e concessões administrativas.

Concessão administrativa

Contratos de prestação de serviços tradicionais, precedidos ou não de obra, cuja remuneração é paga exclusivamente pelo Estado (ex. hospital público)

Concessão patrocinada

Obra e/ou serviço público em que o Estado paga ao particular uma tarifa adicional à tarifa cobrada dos usuários do serviço (ex. metrô de SP)

A primeira função de uma PPP é atrair investimentos privados para projetos que não são autossustentáveis, pois neste caso poderiam ser enquadrados como uma concessão convencional. O que se argumenta como vantagem do financiamento via PPP é que não se compromete de imediato o caixa do governo, pois as contraprestações são pagas ao longo da duração do contrato. No entanto, Shapiro (2005) coloca que ao não incluir no orçamento público um investimento realizado por meio de PPP, grandes passivos podem comprometer a sustentabilidade fiscal e macroeconômica em longo prazo.

As parcerias público-privadas foram criadas sob a lógica de compartilhamento de riscos entre os setores público e privado. No entanto, o atual contexto financeiro brasileiro compromete esse compartilhamento de riscos, uma vez que são os bancos públicos brasileiros que financiam a maior parte desses projetos. Segundo Edison Filho (2015), pesquisador do IPEA, em 2002 a participação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) alcançou 75,7% 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 ensejam a continuidade da dependência do crédito público subsidiado para viabilização de projetos de infraestrutura mesmo no caso de PPP (Silva Filho, p. 179, 2015).

No atual contexto brasileiro de fortes restrições orçamentárias e diminuição da capacidade de endividamento, as PPPs podem ser vistas pelos gestores públicos como uma forma de realizar investimentos, especialmente em infraestrutura (Silva Filho, 2015).

As PPPs permitem que o Estado delegue não só a execução das obras, mas a elaboração do projeto em si pelo mercado, a partir dos chamados PMI (Procedimento de Manifestação de Interesse) e MIP (Manifestação de Interesse Privado). Neste caso, um agente privado prepara os estudos que serão utilizados na construção do edital de licitação⁴. A transferência da etapa de elaboração do projeto por uma empresa privada traz algumas questões importante para a discussão. Segundo Camacho e Rodrigues (2015), quando o potencial licitante desenvolve o projeto, seus objetivos diferem dos do governo, podendo estruturar um projeto que não privilegie a concorrência nem a maximização do bem-estar da sociedade.

Existem dois problemas de situações em que os editais são estruturados pelo mercado: assimetria de informação e conflito de interesse (2015). Para os autores, o mercado sempre terá maior conhecimento técnico do projeto do que o governo (assimetria de informação⁵), fato que se agrava pelo conflito de interesses, em que o objetivo principal do privado é maximizar sua rentabilidade enquanto o governo busca o interesse público e o bem estar social.

As parcerias público-privadas têm sido amplamente utilizadas em projetos de infraestrutura (no Plano Plurianual 2000-2003 o percentual de parcerias em infraestrutura chegou a representar 81% do total (Soares; Neto, 2004). O projeto da Secretaria de Habitação do Governo do Estado de São Paulo é o primeiro que se utiliza da parceria público-privada para construir e gerir conjuntos habitacionais de interesse social. Neste sentido, esta pesquisa pretende contribuir no sentido de identificar e compreender como está sendo estruturada essa nova forma de financiamento de obras e serviços públicos no Estado de São Paulo, em que a iniciativa privada tem papel central na formulação e execução de projetos.

OBJETIVOS

O presente trabalho tem como objetivo geral refletir sobre o modelo de financiamento de obras e serviços públicos a partir do instrumento jurídico-contratual de parceria público-privada (Lei nº

⁴ Os projetos podem ser apresentados por qualquer instituição que se enquadre nas especificações de cada edital. Podem ser potenciais licitantes ou não. No projeto da Casa Paulista, os projetos foram apresentados por potenciais licitantes (construtoras e incorporadoras) e escritórios de arquitetura e urbanismo independentes (sem ligação direta com construtoras/incorporadoras).

⁵ Assimetria de informação é quando um dos agentes de um mercado tem maior conhecimento relevante sobre o tema negociado do que o outro.

11.079 de 2004). Busca-se também entender qual a mudança no mercado de obras públicas com a disseminação de projetos que se utilizam da Lei nº 11.079 para se estruturar. Pretende-se, nesta pesquisa, compreender como estas parcerias estão sendo aplicadas no setor de habitação de interesse social e de mercado popular e como esse a utilização desse novo instrumento jurídico impacta o tecido urbano e as políticas públicas vigentes. Busca-se também compreender como os problemas de conflito de interesse e assimetria de informação apresentados na sessão anterior se apresentam no projeto da Casa Paulista⁶.

O edital lançado no dia 16 de abril de 2012 pelo Governo do Estado de São Paulo foi composto da seguinte forma: 58% a partir do estudo feito pelo Instituto URBEM, 6% do Consórcio Reviva e 6% do Bairro Novo Empreendimentos Imobiliários S/A e Arquiteto Pedro Taddei e Associados Ltda. De modo específico, esta pesquisa busca compreender quais foram os critérios e diretrizes usados pelo Governo do Estado para compor o edital da forma supracitada. Existem três questões bastante relevantes neste projeto de PPP: i) a definição dos terrenos; ii) das garantias oferecidas ao concessionário; iii) o mix de unidades por faixa de renda. Este trabalho pretende entender como foram definidos os terrenos que serão utilizados na construção dos conjuntos. Como garantia de pagamento ao concessionário por eventual inadimplência do poder público, foi oferecida a carteira de recebíveis da CDHU, que será transferida a um fundo administrado por uma instituição financeira independente. Esta pesquisa pretende também compreender como se definiram os parâmetros e os critérios dessas garantias oferecidas ao concessionário. Também como objetivo específico, a presente pesquisa se propõe a entender como foi definida a quantidade de unidades por faixa de renda, visto que apesar de se tratar um programa de construção de HIS e HMP com alto subsídio público, a maior porcentagem das unidades é destinada à faixa em que a renda familiar é maior.

Dos três lotes ofertados no edital (total de 20 mil unidades), para apenas um deles se apresentou proposta (lote 2, 3600 unidades). A pesquisa pretende também apontar possíveis razões pelas quais o edital lançado em 2014 pelo Governo do Estado resultou em uma única proposta por uma construtora. Pretende-se investigar as limitações do projeto no que diz respeito à viabilidade econômica e jurídica.

⁶ Os problemas foram expostos no tópico anterior.

Resumidamente, busca-se compreender como se deu a construção do programa, que foi o resultado de um conjunto de estudos realizados pela iniciativa privada e as eventuais razões pelas quais o projeto não se mostrou atrativo para o mercado.

MATERIAL E MÉTODOS

O objetivo desta pesquisa é discutir a utilização do instrumento jurídico-contratual de parceria público-privada, regulamentado pela lei federal nº 11.079 de 2004 na construção de moradia popular no Estado de São Paulo. Desta forma, a primeira etapa da pesquisa foi de contextualizar a questão da moradia no Estado de São Paulo. Em seguida, se discutiu a questão do financiamento de obras e serviços públicos a partir da atuação da iniciativa privada. A pesquisa, baseada em revisão bibliográfica e levantamento de campo foi realizada através da investigação e coleta de fontes impressas (livros, periódicos, materiais institucionais das organizações envolvidas e estudos sobre a participação da iniciativa privada em obras públicas). A coleta de dados consistiu na execução de entrevistas semiestruturadas com os representantes e funcionários das instituições envolvidas na formulação do projeto, bem como representantes das instituições privadas que optaram por não apresentar propostas no processo licitatório. Como o assunto de PPP em habitação é restrito a um grupo pequeno de profissionais no mercado brasileiro, optou-se pela entrevista semiestruturada pelo seu alto potencial de compreender o significado que os entrevistados atribuem a questões específicas relacionadas a um tema específico. Essa metodologia de coleta de dados mostra-se pertinente, pois permite ao entrevistador certa flexibilidade ao longo da conversa, sem deixar de seguir uma linha de referência. O roteiro das entrevistas foi ancorado no referencial teórico selecionado na etapa I, de acordo com os propósitos da pesquisa. Como parte de cada roteiro, foi realizada uma pesquisa prévia sobre cada um dos entrevistados, de modo que se possa relacionar o *background* profissional e pessoal do entrevistado com os tópicos abordados na conversa. É importante ressaltar que, quando autorizado pelo entrevistado, as entrevistas foram gravadas e transcritas de modo a facilitar a interpretação dos dados coletados.

FORMA DE ANÁLISE DOS RESULTADOS

Optou-se pela utilização de uma abordagem qualitativa devido a pouca informação sobre o tema de PPPs para projetos de moradia popular no Brasil.⁷ Situações em que as informações são restritas a um grupo pequeno e específico de profissionais, pede-se interpretações e análises de informações, fatos e ocorrências que naturalmente não são expressas por dados e números (abordagem quantitativa). Desta forma a abordagem qualitativa traz como preocupação central a descrição e compreensão do primeiro programa de parceria público-privado para construção de HIS e HMP no Brasil. Os dados coletados ao longo das entrevistas seguiram as seguintes etapas de análise, a partir da metodologia proposta pelos professores Gilberto Martins e Carlos Theóphilo (2007):

1. Redução dos dados: processo contínuo de seleção, simplificação e transformação dos dados originais, provenientes da observação de campo;
2. Apresentação dos dados: organização dos dados de tal forma que se possam tirar conclusões sobre o que foi relatado nas entrevistas semiestruturadas. Esta organização foi feita por meio de tabelas, matrizes e fluxogramas a partir dos depoimentos dos stakeholders envolvidos no programa habitacional;
3. Delineamento e busca das conclusões: verificação de padrões e possíveis explicações e um maior detalhamento do programa habitacional, seguida de verificação por meio da metodologia de triangulação.

A metodologia de triangulação, em que métodos diferentes são utilizados para comparar os resultados obtidos (pesquisa documental x entrevistas) foi utilizada para comparar o que foi dito pelos *stakeholders* nas entrevistas com os documentos do projeto (chamamento PMI, edital, leis, decretos, etc), de modo que se puderam validar as informações obtidas ao longo da pesquisa. É importante ressaltar que, como lembra Ludke e André (1986), diferente da pesquisa quantitativa onde são distintos os momentos de coleta e análise, na construção de uma pesquisa qualitativa, a análise e coleta ocorrem simultaneamente. Neste sentido, é importante ressaltar que o processo de coleta de dados a partir das entrevistas semiestruturadas foi feito simultaneamente com a

⁷ É sempre importante lembrar que a PPP da Casa Paulista é a primeira a se utilizar da lei federal nº 11.079 de 2004 para construção de HIS e HMP no país.

análise desses dados, fazendo com que as primeiras entrevistas contribuam para as posteriores, resultando em um acúmulo de conhecimento do tema ao longo das entrevistas.

Conclusão

As análises documentais e as entrevistas foram suficientemente claras para apontar algumas características importantes do projeto. Como colocado na sessão de objetivos, são três as questões que mais chama a atenção no projeto. A primeira dela é a questão dos terrenos. No chamamento público lançado pelo governo do estado em 2012 consta a possibilidade de as empresas vencedoras da licitação desapropriar imóveis na região delimitada pelo edital para a construção dos conjuntos. Essa possibilidade gerou bastante discussão, tanto por parte da academia e dos moradores das áreas afetadas, que se opunham a possibilidade de uma entidade privada decidir quais imóveis seriam desapropriados para a construção das unidades quanto para o mercado, que se opunha ao fato de os terrenos não serem delimitados antes da assinatura do contrato. Ao longo das entrevistas com representantes da construção civil, se percebeu que havia uma restrição por parte dos gestores das construtoras quanto a não delimitação prévia de quais terrenos seriam utilizados para a construção dos conjuntos. Segundo um dos consultores que participou da modelagem do estudo feito pelo Instituto URBEM, um dos “calcanhares de Aquiles” do projeto foi a questão dos terrenos que afastou o mercado da construção civil. Segundo o entrevistado as construtoras no Brasil estão acostumadas a construir moradia popular em terrenos delimitados. Quando chegou a PPP sem detalhar a área do projeto, elas deram um passo atrás, pois estão habituadas a fazer seus cálculos de custo em áreas pré-delimitadas. Se o terreno está contaminado ou tem declive, o custo da obra aumenta. Como esses custos eram imprevisíveis, o cálculo das construtoras superestimou o valor da obra, inviabilizando o projeto. Apesar de toda a discussão acerca da localização dos conjuntos, o governo do estado de São Paulo doou o terreno da antiga rodoviária da cidade para a construtora vencedora do lote II da licitação. Essa decisão não apareceu em nenhum documento oficial público, foi apenas divulgado verbalmente por funcionários da secretaria em apresentações públicas. Ao longo das entrevistas foi colocado pelos gestores públicos que quando se percebeu a resistência do mercado em relação a não delimitação dos terrenos, surgiu a ideia de utilizar terrenos públicos para viabilizar o projeto. O terreno em questão, que seria utilizado para construir uma escola de dança, foi transferido à secretaria de habitação para a construção das unidades do lote II.

A região da Luz vem sendo palco de intervenção pública há anos. Desde o investimento em equipamentos de cultura realizados na década de 90 (Sala São Paulo, Pinacoteca) até o projeto Nova Luz, engavetado pela gestão Haddad (PT, 2012 - 2016), a região da Luz tem sido objeto de atenção dos gestores públicos a cada gestão. Uma das possíveis razões de as políticas públicas de intervenção na região da Luz não ter atraído o capital imobiliário foi a composição dos lotes na região ser muito fragmentada com muitos problemas de registro de imóveis. As construtoras precisam de grandes áreas livres para lançar novos empreendimentos e a composição fragmentada da região da Luz impediu o avanço do capital imobiliário. A utilização de terrenos públicos tem papel essencial no processo de construção de um ambiente de negócios atrativo para o mercado imobiliário na região da Luz e a PPP da Casa Paulista parece ser mais uma tentativa de fomentar o mercado privado da construção civil via investimento público.

Os contratos de parcerias público-privada sempre envolvem um esquema de garantias de pagamento governo ao concessionário, em caso de inadimplência por parte do poder público. Ao longo das entrevistas com os profissionais do mercado, foi possível notar uma constante desconfiança em relação ao compromisso do pagamento das contraprestações por parte do governo. Como se trata de um projeto de longo prazo (25 anos), muitos dos profissionais viam com desconfiança projetos que perpassassem mais de uma gestão. Desta forma, as garantias apareciam como algo essencial para construir a confiança do mercado ao projeto. Do ponto de vista do mercado, o que se discute atualmente é a liquidez das garantias oferecidas pelo setor público. Neste sentido, as entrevistas com consultores especializados em PPPs foi essencial para compreender a dinâmica do mercado. Segundo um dos entrevistados, imóveis públicos não são bem vistos pelo mercado, pois não tem liquidez em caso de inadimplência do poder público. Neste contexto, carteira de recebíveis, administrada por uma agência financeira independente (o que se denomina conta vinculante) é mais atrativo para o futuro concessionário. No caso da PPP da Casa Paulista, as garantias oferecidas ao concessionário são as seguintes: seis contraprestações mensais garantidas pela Companhia Paulista de Garantias⁸ e a partir do 7º mês a garantia passa ser a carteira de recebíveis da CDHU. Em caso de inadimplência do governo do estado, o concessionário poderá solicitar o penhor ou alienação de parte ou totalidade dos créditos oriundos da carteira de comercialização da CDHU diretamente no agente financeiro, sem o aval ou qualquer tipo de autorização do governo do estado.

⁸ A CPP tem um capital social de R\$ 1.84 bilhão, composto por imóveis públicos, crédito de recebíveis de empresas do Estado de São Paulo e recebimento de dividendos de ações de empresas públicas estaduais.

A quantidade de unidades por faixa de renda é outro fator que se mostrou bastante contraditório, levando em conta que se trata de um programa com alto subsídio público para construção de HIS e HMP em terreno público. O chamamento público feito pela secretaria de habitação de 2012 previa a construção de 10.000 unidades divididas conforme a tabela abaixo. É importante observar que 70% das unidades era destinada às famílias com renda de até 3 salários mínimos (HIS de acordo com o critério da Caixa Econômica Federal) e pela divisão de unidades/faixa de renda pode-se classificar o projeto como um programa habitacional com objetivos relativamente claros de reduzir o déficit habitacional na cidade. Segundo os funcionários da secretaria de habitação, as unidades de mercado popular (30% do total) foram inseridas no projeto para garantir a sustentabilidade financeira do programa, estruturando o chamado subsídio cruzado. Após o recebimento dos estudos realizados pelas instituições privadas, a composição das unidades/faixa de renda se alterou e o que apareceu no edital de licitação de 2014 era algo bastante diferente do que foi lançado no chamamento público em 2012. Como é possível observar na segunda tabela, o total de unidade duplicou (20 mil unidades). Além disso foi criada uma faixa de renda entre R\$ 7550 e R\$ 10.848 com a maior porcentagem de unidades (23%). Quando questionados sobre a mudança na composição, os gestores públicos argumentavam que com a mudança, a quantidade de HIS (até 3 SM) também havia aumentado (de 5 mil unidades para 6.500 unidades). Apesar de ter tido um aumento real de 1500 unidades é importante colocar que o atual programa prevê a construção de 23% das unidades para famílias com renda entre 7 e 11 mil reais, renda tal que poderia se enquadrar em financiamento habitacional via mercado. Do ponto de vista do custo de produção para o estado, está claro que o modelo de PPP sai mais caro por unidade do que a construção convencional via CDHU. O próprio Secretário de Habitação do Estado de São Paulo,

Edital lançado em 2014	
Faixas de Renda em R\$	Unidades / renda
Faixa RF 1 - R\$ 755 até R\$ 1.600	3261
Faixa RF 2 - R\$ 1.600,01 até R\$ 2.265	3299
Faixa RF 3 - R\$ 2.265,01 até R\$ 3.020	2974
Faixa RF 4 - R\$ 3.020,01 até R\$ 4.068	2974
Faixa RF 5 - R\$ 4.068,01 até R\$ 7.550	3159
Faixa RF 6 - R\$ 7.550,01 até R\$ 10.848	4564
Total	20231
Faixas de Renda em R\$	Unidades / renda
Faixa RF 1 - R\$ 755 até R\$ 1.600	16%
Faixa RF 2 - R\$ 1.600,01 até R\$ 2.265	16%
Faixa RF 3 - R\$ 2.265,01 até R\$ 3.020	15%
Faixa RF 4 - R\$ 3.020,01 até R\$ 4.068	15%
Faixa RF 5 - R\$ 4.068,01 até R\$ 7.550	16%
Faixa RF 6 - R\$ 7.550,01 até R\$ 10.848	23%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do edital

Chamamento público 2012	
Faixas de Renda em R\$	Unidades / renda
Faixa RF 1 - R\$ 622 até R\$ 1.244	2500
Faixa RF 2 - R\$ 1.244,01 até R\$ 1.866	2500
Faixa RF 3 - R\$ 1.866,01 até R\$ 2.488	2000
Faixa RF 4 - R\$ 2.488,01 até R\$ 3.110	2000
Faixa RF 5 - R\$ 3.110,01 até R\$ 6.220	1000
Total	10000
Faixas de Renda em R\$	Unidades / renda
Faixa RF 1 - R\$ 755 até R\$ 1.600	25%
Faixa RF 2 - R\$ 1.600,01 até R\$ 2.265	25%
Faixa RF 3 - R\$ 2.265,01 até R\$ 3.020	20%
Faixa RF 4 - R\$ 3.020,01 até R\$ 4.068	20%
Faixa RF 5 - R\$ 4.068,01 até R\$ 7.550	10%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do chamamento

Rodrigo Garcia, colocou em uma de suas falas públicas que o custo por unidade na PPP é maior, mas que o instrumento é excelente para transformar o centro da cidade, diferente do modelo de produção estadual via CDHU. Ao longo das entrevistas ficou bastante claro que o objetivo central do programa era transformar a região da Luz, atraindo novos moradores de diferentes rendas para a região, enquanto que o objetivo de diminuir o déficit habitacional para as famílias de menor renda é deixado em segundo plano. A região da Luz vem sendo palco de intervenção pública há anos e a PPP de habitação da Casa Paulista se insere como uma nova tentativa de renovar e atrair o capital imobiliário para a região.

Projetos de parceria público-privado demandam bastante tempo por parte dos gestores públicos devido a sua complexidade jurídica, além de ter custo bastante elevado em razão dos consultores externos que são contratos para fazer a modelagem do projeto. No programa da Casa Paulista, o custo da modelagem foi definido em nove milhões de reais (R\$ 1.5 milhão para cada um dos seis lotes). Apesar de todo o investimento de pessoal e financeiro, o edital lançado em 2014 resultou em uma única empresa para um dos três lotes ofertados⁹. Um dos objetivos desta pesquisa foi entender as razões pelas quais este projeto de PPP habitacional não atraiu a atenção do mercado. Ao longo das entrevistas foi possível entender algumas dessas razões. Uma delas, sempre colocada como central pelos consultores que participaram da modelagem é contexto nacional na qual a PPP foi lançada. Em 2014 o programa federal Minha Casa Minha Vida estava propiciando a construção de milhares de unidades em um modelo cuja característica interessa mais o mercado de construção civil. Diferente da PPP que tem um prazo de vigência de 25 anos, o programa federal MCMV foi modelado para ser de curto prazo. O prazo de vigência do contrato está intimamente ligado com o nível de risco percebido pelo agente privado no projeto. Enquanto no MCMV o contrato da construtora raramente ultrapassa 24 meses, na PPP esse prazo é de 25 anos. Devido a extensão do tempo do projeto, pode-se colocar que o programa da PPP foi pensado para grandes empresas, que tem a disponibilidade de alocar parte do seu capital em um projeto de longo prazo. No lote II da PPP são 3600 unidades previstas para serem construída por uma única empresa. Ficou bastante claro durante as entrevistas que o próprio objetivo do governo do estado era modelar um programa para grandes atores do mercado e que a própria característica técnica da política inviabilizaria a participação de empresas de pequeno e médio porte. A PPP prevê a prestação de serviços pós-ocupação com as futuras famílias moradoras dos conjuntos, tanto na

⁹ É importante ressaltar que a única empresa que apresentou proposta tem uma parceria firmada com o Banco Mundial através do International Finance Corporation (IFC). Entender as razões de o Banco Mundial investir em uma PPP habitacional no Brasil é bastante pertinente para a discussão do projeto, o recorte que foi dado ao artigo deixou a que questão da participação do Banco Mundial para um segundo momento.

parte de gestão condominial quanto na parte de serviços sócias de pós-ocupação. O programa foi pensado para que uma grande instituição ficasse responsável por todas as atividades de construção, financiamento e serviços pós-ocupação às famílias, algo bastante diferente daquilo que estava sendo proposto pelo MCMV. Quando questionados das razões do não sucesso da PPP, as respostas dos entrevistados eram variadas, mas norteavam a questão do MCMV ser um programa mais atraente para o mercado devido o menor risco, menor prazo de retorno sobre o investimento e menos responsabilidades do concessionário. Os entrevistados citavam com frequência a pré-condição do programa para grandes players do mercado e que esses agentes eram escassos no contexto nacional. Em algumas entrevistas foi mencionada a questão de a maioria dos potenciais parceiros nacionais estar envolvido em escândalo de corrupção e que essas investigações poderiam ter travado a participação de alguns desses grupos na PPP.

O presente artigo tem como objetivo trazer luzes para a utilização do instrumento jurídico da lei federal nº 11.079 de 2004 na área de habitação de interesse social e de mercado popular. As entrevistas realizadas ao longo da pesquisa foram essenciais para entender quais as questões mais relevantes trazidas pelo governo e pelas instituições privadas. Ficou bastante claro que a PPP habitacional da Casa Paulista se coloca como um projeto de intervenção na região da Luz e que o problema habitacional das famílias de mais baixa renda é deixado em segundo plano na política. Diferente do programa federal MCMV, a PPP da Casa Paulista mostra-se pouco reproduzível do ponto de vista de política pública no setor de habitação e com poucas possibilidades de atingir escala na produção habitacional de HIS e HMP, devido às suas características técnicas e jurídicas.

BIBLIOGRAFIA

ARANTES, Otília. MARICATO, Ermínia. VAINER, Carlos. **A Cidade do Pensamento Único**. Petrópolis: Editora Vozes, 2000

BELTRÃO, K. I; CAMARANO, A. A. **Distribuição Espacial da população brasileira: mudanças na segunda metade deste século**. Texto para discussão nº 766. IPEA, 2000

BONDUKI, N. G. **Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida**. TD. Teoria e Debate, v. 82, p. 1, 2009

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

_____ Lei 8.036 de 11 de maio de 1990

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

CAMARANO, Ana Amélia. BELTRÃO, Kaizô Iwakami. **Distribuição espacial da população brasileira; mudanças na segunda metade deste século.** Rio de Janeiro, IPEA, 2000. 28 p. (Texto para discussão, 766)

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. **Do fim do BNH ao programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil.** In CARDOSO, Adauto Lúcio (org). O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013, p. 17 – 65

FIX, Mariana; ARANTES, Pedro Fiori. **Como o governo Lula pretende resolver o problema de habitação. Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa Minha Vida.** Correio da Cidadania, 2009. Disponível em <http://www.correiodacidade.com.br>. Acesso em: 10 de julho de 2015

HOOD, Christopher. **A public management for all seasons?** Public Administration Review, v. 69, n. 1, p. 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>. Acesso 10 de agosto de 2016.

KAMARCK, E. C. **Globalization and public administration reform.** In: NYE, J. S.; DONHAVE, J. D. Governance in a globalizing world: Brookings Institution Press, 2000.

KOWARICK, Lúcio. **Escritos Urbanos.** São Paulo. Editora 34, 2000

_____ **A Espoliação urbana.** São Paulo: Paz e Terra, 1979

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil.** São Paulo: Editora Vozes, 2014

_____ **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana.** São Paulo: Vozes, 2001.

_____ **As idéias fora do lugar e o lugar fora das ideias: Planejamento Urbano no Brasil.** In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único: desmanchando

consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

_____ **A Produção Capitalista da Casa (e da cidade) no Brasil industrial.** São Paulo: Alfa-Omega, 1982

OLIVEIRA, F. **A Economia Brasileira: Crítica à Razão Dualista.** *Estudos CEBRAP*, n.2, Edições CEBRAP, 1972

PEREIRA, B. R. **Procedimento de manifestação de interesse nos estados.** PPP Brasil, 2013. Disponível em <http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/ppp-brasil-divulga-novo-balan%C3%A7o-sobre-o-uso-do-pmi-em-%C3%A2mbito-estadual-1> . Acesso em 03/06/2016

PINTO, Marcos Barbosa. **A Função Econômica das PPPs.** In Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico. Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, no. 2, maio-jun-jul 2005. Disponível em: www.direitodoestado.com.br

ROLNIK, R. ; NAKANO, A. K. **As armadilhas do Pacote Habitacional.** In: LE MONDE Diplomatique Brasil. Edição: 05 de março de 2009.

ROYER, Luciana de O. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas.** Tese de doutorado, São Paulo, USP, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2009

SHAPIRO, Suzan. P. **Agency theory.** *Annual Review of Sociology*, v. 31, p. 263-284, 2005

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

SOARES, R; CAMPOS NETO, C. **Considerações sobre o projeto de lei de parceria público-privada (PPP) em face da experiência recente no Brasil.** Texto para discussão nº 1010. IPEA, Brasília, março de 2014.

TORRES, Lourdes; PINA, Vicente. **Public-private partnership and private finance initiatives in the EU and Spanish local government.** *European Accounting Review*, v10, n. 3, p. 601-619, 2001.