

**ENAN
PUR 2023**
Belém 22 a 26 de maio



A Parceria Público-Privada habitacional como uma modelagem financeira, jurídica e territorial: o caso do Córrego do Bispo

Amanda de Almeida Ribeiro

UFABC

Sessão Temática 05: Direito à cidade e habitação no Brasil

Resumo

O presente artigo busca contribuir para a discussão sobre as transformações no campo habitacional na cidade de São Paulo, especificamente aquelas baseadas em estratégias que articulam o Estado facilitador/regulador dos mecanismos de mercado e os projetos protagonizados pelos interesses e métricas do setor privado. Essas transformações são analisadas por meio da modelagem financeira, jurídica e territorial da Parceria Público-Privada (PPP) habitacional, conforme Edital apresentado pela Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (Cohab-SP) nos anos de 2018 e 2020. Para alcançarmos a compreensão da modelagem, aprofundaremos no caso do Lote 12 — localizado na Zona Norte que prevê a implantação de 3000 unidades habitacionais e do parque Linear Córrego do Bispo, com o objetivo de problematizar a dimensão flexível da PPP habitacional como um instrumento que estabelece, mobiliza e manipula a formulação de lógicas para a produção do espaço. O argumento central aqui apresentado é que o formato desse Edital, que tem por princípio a promoção de unidades habitacionais para diversas faixas de renda, carrega no mesmo escopo uma série de outras intervenções do município, estabelecendo assim uma composição de investimentos voltados ao desenvolvimento urbano para atrair o setor privado em uma concessão que perdura por vinte anos.

Palavras-chave: Parceria Público-Privada; modelagem financeira, jurídica e territorial.

Resumen

Este artículo busca contribuir a la discusión sobre las transformaciones en el campo de la vivienda en la ciudad de São Paulo, específicamente aquellas basadas en estrategias que articulan al Estado facilitador/regulador de mecanismos de mercado y proyectos liderados por los intereses y métricas del sector privado. Estas transformaciones son analizadas a través de la modelización financiera, jurídica y territorial de la Asociación Público-Privada (APP) de vivienda, según el Anuncio de Licitación presentado por la Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (Cohab-SP) en los años 2018 y 2020. Para lograr una comprensión de la modelización, profundizaremos en el caso del Lote 12 - localizado en la Zona Norte de São Paulo, que prevé la implantación de 3000 habitaciones y el Parque Lineal del Córrego do Bispo, con el objetivo de problematizar la modelización de la APP habitacional como instrumento que establece, moviliza y manipula la formulación de lógicas de producción del espacio. El argumento central es que el formato de este Anuncio de Licitación Pública, que tiene como principio la promoción de unidades habitacionales para diversos estratos de renta, lleva en el mismo ámbito una serie de otras

intervenciones del municipio, estableciendo así una composición de inversiones destinadas al desarrollo urbano para atraer al sector privado en una concesión que resiste veinte años.

Palabras clave: Asociación Público-Privada; modelización financiera, jurídica y territorial.

Abstract

This article aims to contribute to the discussion about the transformations in the housing sector at the São Paulo city. Furthermore, discuss those strategies based on the articulation of the State as facilitator/regulator of the market mechanisms, by the interests and metrics of the private sector. These transformations are analyzed through the financial, legal, and territorial modeling of the housing Public-Private Partnership (PPP). By way of the Public Bidding Notice presented by the Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (Cohab-SP) in the years 2018 and 2020 I intend to achieve an understanding of the modeling. As a study case, we selected the Lot 12 - located in the North Zone of São Paulo, which provides for the implementation of 3000 housing units and the Córrego do Bispo Linear Park. In order to problematize the modeling of the housing PPP as an instrument that establishes, mobilizes and manipulates the formulation of logics for the production of space. The central argument is that the format of this Public Bidding Notice, which has a principle the promotion of housing, carries a number of other interventions in the municipality, thus establishing a composition of investments aimed at urban development to attract the private sector in a concession that lasts for twenty years.

Key-words: Public-Private Partnership; financial, legal and territorial modeling.

1. Introdução

Com o objetivo de analisar as novas relações entre Estado e mercado na política habitacional, representados pela gestão da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) e por investidores do setor imobiliário — e sob a chave analítica de que o urbano é concebido como um *locus* do processo contraditório e conflituoso da acumulação de capital —, partimos da ideia de que a agenda de austeridade abre espaço para construção de novas regulamentações no Brasil que dão protagonismo ao setor privado na prestação dos serviços públicos¹. Com base nessas chaves, trataremos especificamente da Parceria Público-Privada (PPP) regulamentada pela Lei Federal 11.079/2004 e, no caso da cidade de São Paulo, pela Lei Municipal 14.517/2007, que possibilitaram o lançamento da concessão para a produção de unidades habitacionais na PMSP.

A Lei Federal 11.079/2004 regulamenta a criação da Parceria Público-Privada no âmbito da administração pública e foi aprovada em um contexto em que o Ministério do Planejamento elabora uma lei inspirada no modelo britânico a partir da necessidade de realizar vultuosos investimentos em infraestrutura, principalmente em transportes e energia, fugindo das limitações da lei de licitação e concessão comum (ROLNIK, 2019, p. 353). A regulamentação em questão tem como objetivo “fornecer previsibilidade e segurança para o parceiro privado, reduzindo os custos do investimento; garantir a prestação de serviço ao longo do tempo com padrões de qualidade e evitar a materialização de ‘esqueletos’ no futuro” (BRANCO, [s.d.], p. 5). Mas tal modelo tende a explicitar uma contradição. De um lado, há a justificativa de diminuir os gastos “excessivos” do Estado à medida que a PPP, de forma geral, antecipa os recursos privados para investir em ações de interesse público. De outro, há a diluição da remuneração por parte do Poder Público ao longo do contrato, ao passo que ele remunera o capital portador de juros e mantém as taxas de retorno para o privado.

Existem duas modalidades “cofinanciadas” de PPPs: (i) concessão patrocinada, na qual a remuneração se dá pelas tarifas dos usuários com adição de contraprestação pecuniária provida pelo Poder Público; e (ii) concessão administrativa, na qual o poder público desfruta direta ou indiretamente do serviço prestado, arcando com a contraprestação. Ambos os modelos de concessão deverão ser organizados por uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), a quem cabe

a concepção, estruturação, financiamento, execução, conservação e operação, com eficiência e qualidade, do empreendimento destinado à fruição direta ou indireta da coletividade, durante todo o prazo estipulado, e ao Poder Público, em contrapartida, o dever de assegurar ao parceiro privado as condições de exploração e remuneração, após a efetiva oferta de obra ou serviço pelo parceiro privado, nos termos ajustados (FRANCA, 2011, p. 27-28).

Na proposta da PPP apresentada pela Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (Cohab-SP) em 2018 e 2020, e destinada à concessão administrativa para a produção de unidades habitacionais, a Concessionária faz o investimento inicial necessário à promoção das unidades habitacionais distribuídas em diversas faixas de renda. Também é a Concessionária quem realiza o investimento para a implantação de infraestrutura urbana, equipamentos públicos e usos não residenciais, além de prover diversos serviços. O investimento realizado é remunerado ao longo do período de execução do contrato (vinte anos) sem comprometer de imediato o orçamento municipal, mas comprometendo orçamentos futuros. Para o modelo se sustentar, o Estado transfere ao setor privado uma série de ativos públicos (terras) e competências hoje implementadas pelo Poder Público (gestão e manutenção), estabelecendo assim novas relações entre o Estado e o setor privado na política habitacional. A delegação pelo Poder Público da execução da política habitacional por meio de uma modelagem financeira, jurídica e territorial (ou urbanística) tem como fundamento métricas financeiras (taxa de retorno, compartilhamento de riscos, garantias) que são conduzidas para determinar a intervenção física no ambiente construído. Isto é, as metas financeiras é que vão pautar a intervenção física. Ao mesmo tempo, o Estado “abre mão do seu papel de planejador e formulador de políticas públicas e passa a atender demandas e necessidade do setor privado” (NASCIMENTO, 2018).

Dito isso, o objetivo aqui é problematizar o programa da PPP destinada à produção habitacional articulada com uma política de desenvolvimento urbano baseado em uma pesquisa qualitativa que buscou coletar e analisar os dados disponibilizados pela municipalidade (edital, contrato, proposta econômica, entre outros). Para esse propósito, o estudo de caso — elencado pelo Lote 12 — será utilizado como recurso de caráter exploratório voltado a evidenciar a dimensão territorial da intervenção levando em conta a articulação entre a política habitacional e o desenvolvimento urbano durante a execução contratual. A apreciação do caso do Lote 12 evidenciará como as métricas financeiras interferiram na produção do espaço desde a concepção até a execução das intervenções territoriais disputadas entre o Poder Público e a Concessionária durante o período analisado. Sob esse aspecto, vale ressaltar que, ainda que o período de concessão previsto no edital seja de vinte anos, apenas os primeiros anos da concessão (2019-2022) foram explorados neste artigo.

Tendo por base essas considerações, o presente trabalho organiza-se em três seções, sendo a primeira delas esta introdução. Na seção 2, intitulada “**A modelagem financeira e jurídica da Parceria Público-Privada habitacional lançada pela Cohab-SP**”, analisaremos os aspectos gerais trazidos pelo Edital da Concorrência Internacional lançado pela Cohab-SP nos anos de 2018 e 2020 (Edital Cohab-SP 01/2018 e 01/2020) em relação à concessão administrativa destinada à implantação de habitação. Na subseção 2.1 “**Composição dos investimentos para habitação, infraestrutura urbana e equipamentos públicos**” detalharemos os parâmetros de formação dos investimentos destinados à implantação da PPP habitacional, a fim de compreender

como se deram as métricas financeiras dos contratos. A partir da visão geral do modelo da PPP habitacional, na seção 3 **“A modelagem territorial dos Lotes selecionados para a Parceria Público-Privada habitacional”** daremos ênfase aos aspectos territoriais das áreas públicas selecionadas para compor o Edital, assim como abordaremos a perspectiva flexível da intervenção — tanto na seleção das áreas circunscritas em cada lote, como do objeto em si. Na subseção 3.1 **“A dimensão flexível do Lote 12: o caso do Córrego do Bispo”** problematizamos esse estudo de caso com o objetivo de compreender as lógicas flexíveis da intervenção no território tendo como base comparativa o contrato firmado e a sua execução.

2. A modelagem financeira e jurídica da Parceria Público-Privada habitacional lançada pela Cohab-SP

O Edital lançado pela Cohab-SP em 2018 tinha como finalidade selecionar propostas para a implantação de Habitações de Interesse Social (HIS) e de Mercado Popular (HMP). Tais empreendimentos habitacionais estariam condicionados à implantação, pela Concessionária, de infraestrutura urbana, equipamentos públicos, estabelecimentos de usos não residenciais e prestação de serviços de trabalho social de pré e pós-ocupação, apoio à gestão condominial, apoio à gestão da lista de beneficiários e de manutenção predial e de espaços livres e áreas verdes. Apesar do Edital ter sido publicado, a Lei Municipal de PPPs indica que tanto os seus termos quanto os do contrato da PPP deveriam ser submetidos a audiência pública (Art. 20 da Lei Municipal 14.517/2007). Não obstante, tal audiência não foi realizada pelo Poder Concedente e, quando questionada pelo Tribunal de Contas do Município (TCM) quanto a esse aspecto, a Cohab-SP sinalizou que o programa da PPP foi apresentado ao Conselho Municipal de Habitação (CMH) — a quem compete participar e deliberar sobre a política habitacional. Na prática, o Edital foi aprovado no âmbito do Conselho Municipal de Desestatização e Parceria (CMDP), vinculado à Secretaria Municipal de Governo.

Após a aprovação das peças técnicas da PPP habitacional no CMDP, a concorrência internacional para a contratação — distribuída em doze lotes — foi posta em consulta pública (entre 23 de janeiro e 22 de fevereiro de 2018) com a finalidade de esclarecer pontos — ou até mesmo de ajustar a minuta do edital e do contrato. Realizados a etapa da consulta pública e os esclarecimentos, o primeiro Edital de Concorrência Internacional 001/2018 — Cohab-SP foi publicado no dia 21 de março de 2018 (DOC, 21 de março de 2018, p. 56). Após algumas prorrogações para a entrega da proposta, no dia 2 de novembro de 2018 houve uma republicação do edital “devido a aperfeiçoamentos realizados no mesmo” (DOC, 2 de novembro de 2018, p. 112), ficando a nova data de entrega para o dia 18 de dezembro de 2018, nove meses depois da primeira versão do Edital². Dos doze lotes previstos inicialmente, seis resultaram em licitação deserta ao passo que os outros seis lotes tiveram uma única proposta apresentada, o que levantou ressalvas quanto à concorrência, tendo em vista que o critério de seleção das propostas era o menor valor da contraprestação pecuniária. As seis propostas foram homologadas e contratadas no dia 12 de junho de 2019.

Os seis lotes remanescentes que não obtiveram proponentes no Edital de 2018 foram novamente publicados por meio do novo Edital de Concorrência Internacional 001/2020 — Cohab-SP no dia 21 de janeiro de 2020 (DOC, 21 de janeiro de 2020, p. 72). Do ponto de vista do conteúdo, os lotes previstos inicialmente no Edital 01/2018 foram reproduzidos neste segundo momento sem apresentar alterações do objeto em si — tanto do ponto de vista das áreas indicadas para a concessão quanto do quantitativo de unidades habitacionais, apenas os valores dos contratos foram atualizados conforme a inflação. As propostas, de acordo com o prazo previsto, foram apresentadas no dia 30 de junho de 2020, e, nesta oportunidade, não houve interessados no Lote 3 — ao passo que as outras cinco propostas foram selecionadas e contratadas entre março e agosto de 2021. Diferente do edital de 2018, com exceção do Lote 10, todos os outros tiveram mais de uma proposta apresentada, sinalizando que o setor privado se organizou melhor para esta segunda concorrência. Considerando os onze lotes contratados nos dois editais (2018

e 2020), a previsão é de que sejam construídas 22430 unidades habitacionais no município, distribuídas entre HIS, HMP e HMC, como visto no Quadro 1³.

Quadro 1. Quantidade de unidades habitacionais previstas por faixa de renda e lote (Fonte: Edital de Concorrência Internacional Cohab-SP 01/2018 e 01/2020. Elaboração própria, 2022).

	Edital com proposta	HIS 1	HIS 2	HMP	HMC	TOTAL DE UNIDADES
LOTE 1	01/2018	2100	700	350	350	3500
LOTE 2	01/2020	1020	340	340	0	1700
LOTE 4	01/2020	636	232	232	0	1100
LOTE 5	01/2018	1048	580	744	388	2760
LOTE 6	01/2020	1062	434	586	128	2210
LOTE 7	01/2018	806	316	316	142	1580
LOTE 8	01/2020	992	324	324	0	1640
LOTE 9	01/2018	297	237	422	164	1120
LOTE 10	01/2020	1560	520	520	0	2600
LOTE 11	01/2018	732	244	244	0	1220
LOTE 12	01/2018	1800	600	600	0	3000
TOTAL	-	12053	4527	4678	1172	22430

Do ponto de vista temporal, os contratos têm como estimativa a duração de vinte anos e foram organizados em três etapas: (i) Etapa Preliminar; (ii) Etapa de Licenciamento; e (iii) Etapa de Implantação. A Etapa Preliminar é o período compreendido entre a data da assinatura do contrato e a data de início de sua vigência, ou seja, esta fase não é computada no prazo dos vinte anos. De acordo com o Edital, essa etapa estava prevista para os primeiros seis meses — mas com a possibilidade de ser prorrogado por até 36 meses, desde que acordado entre as partes. Na Etapa Preliminar estão previstas as seguintes atividades:

- autorização da Cohab-SP para a Concessionária ingressar nas áreas objeto da implantação;
- especificação e dimensionamento da infraestrutura urbana e dos equipamentos públicos pelo Poder Concedente, com o apoio dos respectivos órgãos setoriais e da Concessionária;
- formalização da contratação da verificadora pela Concessionária;
- formalização do contrato de garantia solidária;
- constituição dos conselhos das Zonas Especiais de Interesse Social — Zeis pelo Poder Concedente (SÃO PAULO, 2018, p. 174).

Só ao fim da Etapa Preliminar é que o prazo da concessão passa a correr e se inicia a Etapa de Licenciamento — prevista para durar dezoito meses, mas prorrogável por mais seis meses. Nesta fase estão definidas as seguintes atividades:

- elaboração dos projetos;
- obtenção das aprovações, licenças e alvarás exigíveis junto aos órgãos competentes;
- registro do parcelamento do solo e dos memoriais de incorporação;
- formalização do contrato de garantia subsidiária (SÃO PAULO, 2018, p. 76).

O próximo passo é a Etapa de Implantação, prevista para ser realizada em até seis anos com a finalidade de execução das obras e serviços e, principalmente, das entregas de unidades habitacionais. No cronograma de implantação, obras residenciais, não residenciais, de infraestrutura urbana e de equipamentos públicos deverão ser concluídas até o final dos oito primeiros anos da concessão. Além disso, estava previsto que no segundo ano haveria o início das entregas das unidades habitacionais (o que seria em 2021). Entretanto, notamos que o aspecto temporal da execução dos contratos vem sendo prorrogado continuamente e nenhum empreendimento foi entregue até o momento (2022).

Em relação à operação dos contratos, a Cohab-SP é responsável por gerir e fiscalizar os onze contratos por meio da Diretoria de Programas de Fomento Habitacional. Nos casos em que a Administração não dispõe de mão de obra qualificada em relação ao objeto do contrato fiscalizado, é permitido realizar a contratação de terceiros para esse fim⁴. No caso ora analisado, cabe à Concessionária contratar uma empresa (ou consórcio de empresas), denominada no Edital como *Verificadora*, para fiscalizar o contrato principal. Tal empresa — em teoria, não vinculada à Concessionária nem ao Estado — deverá acompanhar e controlar a execução, implantação e prestação de serviço e analisar o desempenho da Concessionária para apurar o pagamento da contraprestação pecuniária. Isso significa que a empresa contratada pela Concessionária atuará na concessão como agente de apoio complementar às ações de fiscalização da Cohab-SP até o final do contrato e terá como atribuição a chancela do valor da contraprestação pecuniária mensal com base nas unidades entregues e na avaliação de desempenho.

À Concessionária cabe a produção das unidades habitacionais destinadas a diversas faixas de renda e a implantação de: infraestrutura urbana (obras e serviços de infraestrutura de caráter público, tais como melhorias urbanísticas, ambientais, abertura de vias, pavimentação, drenagem, redes de água e esgoto, enterramento de rede elétrica, lógica e transmissão de dados); equipamentos públicos (equipamentos, obras de infraestrutura e intervenções de caráter e uso público); e os estabelecimentos de usos não residenciais (empreendimentos destinados à exploração mercantil pela Concessionária e/ou alienação pelo Poder Concedente, sujeitos ao compartilhamento das receitas acessórias). Além da produção do espaço urbano em si, o objeto previa, sob a alçada da iniciativa privada, uma série de serviços que atualmente são prestados diretamente pelo Poder Público municipal. Ou seja, observa-se a participação do setor privado não só para a execução das obras (habitação, infraestrutura e equipamentos) e a terceirização do serviço público (gestão e manutenção), mas também para a definição dos investidores, seguradoras, construtoras e as empresas colaboradoras para a operação. Para ilustrar a dimensão das atribuições dos atores envolvidos no contrato da PPP habitacional, que tem por natureza a transformação territorial calcada na política habitacional, a Figura 1 ilustra as principais atribuições do Poder Concedente (Prefeitura de São Paulo) e da Concessionária (SPE).

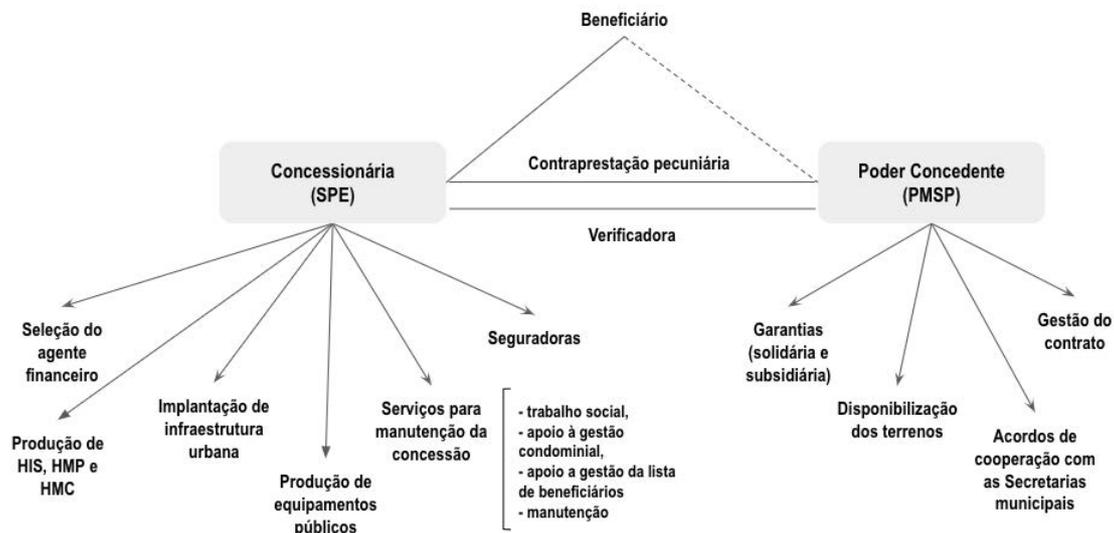


Figura 1. Diagrama ilustrativo das atribuições entre Poder Concedente e Concessionária na PPP habitacional (Fonte: Elaboração própria, 2022).

Destacamos na Figura 1 a proporção das atribuições vinculadas à Concessionária, atividades essas que antes eram executadas diretamente pelo Poder Público através da Lei Federal de Licitação, que prevê a contratação individualizada das obras e serviços. Porém, com a aplicação da Lei Federal das PPPs, foi possível agregar em um só contrato obras e serviços completamente diferentes entre si. Tal mudança de procedimento licitatório ensejou um conjunto de subcontratações realizadas por meio da Concessionária, o que deu lugar à dimensão flexível aqui trazida. No que diz respeito ao Poder Concedente, destacamos o esvaziamento de suas atribuições e o direcionamento no sentido de não mais gerir diretamente os mutuários, mas sim fiscalizar os contratos das Concessionárias. Essas novas formas organizacionais foram concebidas na estrutura institucional da Cohab-SP em função do processo de desestatização marcado pelas iniciativas de privatização e concessão na capital. O Edital da PPP voltada para produção habitacional foi inaugurado em 2018 em consonância com o Plano Municipal de Desestatização (Lei 16.703/2017), o qual tem por natureza, dentre outras coisas, “a transferência, para a iniciativa privada, da gestão e execução de serviços explorados pela Administração Direta ou Indireta” (Art. 2). Nesse sentido, notamos que a agenda de desestatização altera também as estruturas existentes no município, desenhando, no caso da Cohab-SP, novas atribuições e remodelando sua natureza de executora e agente financeiro da política habitacional em direção à de facilitadora de contratos.

2.1 Composição dos investimentos em habitação, infraestrutura urbana e equipamentos públicos

Com base nos aspectos mais gerais da PPP organizada pela Cohab-SP, na presente subseção analisaremos a caracterização dos investimentos voltados à implantação das unidades habitacionais, da infraestrutura urbana (IU) e dos equipamentos públicos (EP) com a finalidade de avançar no entendimento da modelagem financeira a partir da composição dos investimentos a cargo do setor privado. Na apresentação da proposta, a Concessionária definiu a estrutura de capital, isto é, indicou se os investimentos realizados no âmbito do contrato terão por origem os recursos próprios da Concessionária ou se terão que recorrer a algum tipo de financiamento e/ou empréstimo no mercado privado. Na hipótese da contratação dos financiamentos para a implantação, valem quaisquer linhas de crédito existentes no mercado imobiliário e de capitais, de quaisquer agentes financeiros, internos ou externos. Contudo, caso a Concessionária não identifique na Etapa de Licenciamento a origem do financiamento e/ou empréstimo, as partes podem declarar a extinção antecipada do contrato, sem caber indenização ou ressarcimento entre as partes. Neste momento, não nos dedicaremos às especificidades gerais das possíveis origens dos recursos privados para a PPP habitacional, mas observaremos a lógica da composição dos investimentos nos contratos firmados.

Apesar de o Edital não apresentar explicitamente os investimentos para a produção das unidades habitacionais, de acordo com os estudos de viabilidade desenvolvidos pela Cohab-SP e registrados no processo licitatório, foi possível identificar a metodologia utilizada. Para a estimativa destes investimentos foi aplicado o estudo desenvolvido pela SP Urbanismo referente ao projeto básico das unidades habitacionais do Subsetor A1 da Operação Urbana Consorciada Água Branca (OUCAB), realizado em agosto de 2017. Esse projeto foi fruto de um concurso público realizado pela própria empresa em conjunto com o Instituto de Arquitetos do Brasil.

O custo médio da produção habitacional oriunda do concurso foi de R\$ 151.206,31 para uma unidade de 52 m² (SÃO PAULO, 2017, p. 1569). Esse valor, contudo, foi atualizado na segunda versão do edital de 2018, por conta do tempo decorrido entre o orçamento da SP Urbanismo e a publicação final (agosto de 2017 e novembro de 2018). Com a aplicação do referencial de 4,24% do Índice Nacional da Construção Civil (INCC), chegou-se ao valor atualizado de R\$ 157.617,46 (IBIDEM), sendo esse o valor adotado pela Cohab. Vale registrar que nos

estudos apresentados pela SP Urbanismo esse custo não envolve o valor do terreno. Ainda que não haja outro parâmetro para calcular os investimentos por unidade habitacional além dos R\$ 157.617,46, foi delimitado no Edital que deveria ser implementada a construção majoritária de unidades com dois dormitórios, sendo que até 15% delas poderiam ter um dormitório, e 15% poderiam ter três. Ademais, foi exigido que as unidades habitacionais seguissem a legislação vigente, a qual define que as unidades de HIS e HMP podem variar entre 24 e 70 m² (Decreto 59.885/2020). Contudo, o custo da unidade oriunda do estudo da OUCAB, utilizado como base, teve por referência uma área de 52 m². Em outras palavras, estabeleceu-se uma referência para a produção das unidades baseada em uma metragem que não foi o parâmetro obrigatório trazido pelo Edital — ficando a critério da Concessionária a distribuição da área útil dos apartamentos.

Somado às unidades habitacionais, o escopo da intervenção ainda contempla outros dois "dispositivos": infraestrutura urbana e equipamentos públicos. Ainda que não tenham sido definidos *a priori* no Edital, a Cohab-SP optou por estimar os valores para a sua realização. Esse tema foi objeto de contestação pelo TCM devido à necessidade da apresentação do detalhamento mínimo ou do anteprojeto do objeto contratado. A Cohab-SP alegou que, de acordo com o Artigo 10 da Lei Federal 11.079/2004 é permitido a aplicação de uma metodologia paramétrica para definir o valor dos investimentos⁵ (SÃO PAULO, 2017, p. 1501). Assim, a fim de estabelecer uma medida paramétrica dos investimentos para os equipamentos públicos, a Cohab-SP optou por aplicar 20% em relação ao custo da unidade habitacional. Essa alíquota teve por referência o Programa Pró-Moradia, que é uma linha de crédito para o setor público operada pela Caixa Econômica Federal com recursos do FGTS⁶. O resultado dessa metodologia representa um custo unitário de R\$ 31.523,49, o qual foi aplicado ao total de unidades produzidas por lote (considerando inclusive HMC) e representa o valor total de investimento em EP por contrato.

Enquanto o Edital se limita a indicar o total dos investimentos em equipamentos públicos, a qualificação e a quantificação dos mesmos devem ser definidas pelo Poder Concedente até a Etapa Preliminar, de forma compatível com: "(i) o incremento populacional decorrente da intervenção proposta, (ii) as necessidades e especificações das secretarias competentes e (iii) o montante de recursos alocados nos termos do Edital" (SÃO PAULO, 2018, p. 76). A implantação dos equipamentos públicos será, necessariamente, precedida pela assinatura de Termo Aditivo, o qual deve prever a forma de complementação das garantias contratuais e a fórmula para realizar o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato (SÃO PAULO, 2018, p. 174).

Em relação ao parâmetro dos investimentos em infraestrutura urbana, foi aplicada a alíquota de 8,5% ao custo unitário de produção habitacional. Essa fração teve como base o anteprojeto que a Cohab-SP desenvolveu para a Gleba Petrobrás — Lote 1 da PPP. Com esse critério, o custo unitário resultou no valor de R\$ 13.402,17. A exceção a essa regra se aplica apenas ao Lote 12, pois "serão necessários investimentos em volumes maiores em infraestrutura pública, em função das características de ocupação e topográficas da região" (SÃO PAULO, 2017, p. 966). Para esse lote, foi duplicado o valor da alíquota (para 17%). Os valores estimados por lote dos investimentos destinados a IU e EP e os valores dos contratos de concessão apresentados no Edital estão registrados no Quadro 2:

Quadro 2. Investimentos de Infraestrutura Urbana, Equipamentos Públicos e valores totais dos contratos por lote (Fonte: Edital de Concorrência Internacional Cohab-SP 01/2018 e 01/2020. Elaboração própria, 2022)

	Valor estimado dos investimentos em IU	Valor estimado dos investimentos em EP	Total de investimento em IU e EP	Valor da contratação
LOTE 1	R\$ 46.907.588,00	R\$ 110.332.213,00	R\$ 157.239.801,00	R\$ 598.568.690,00
LOTE 2	R\$ 23.889.950,00	R\$ 56.211.647,00	R\$ 80.101.597,00	R\$ 304.948.186,00

LOTE 4	R\$ 15.458.203,00	R\$ 36.372.242,00	R\$ 51.830.445,00	R\$ 197.319.415,00
LOTE 5	R\$ 36.989.984,00	R\$ 87.004.831,00	R\$ 123.994.815,00	R\$ 472.014.167,00
LOTE 6	R\$ 31.056.935,00	R\$ 73.075.141,00	R\$ 104.132.076,00	R\$ 396.432.642,00
LOTE 7	R\$ 21.175.426,00	R\$ 49.807.113,00	R\$ 70.982.539,00	R\$ 270.211.008,00
LOTE 8	R\$ 23.046.775,00	R\$ 54.227.706,00	R\$ 77.274.481,00	R\$ 294.185.309,00
LOTE 9	R\$ 15.010.428,00	R\$ 35.306.308,00	R\$ 50.316.736,00	R\$ 191.541.981,00
LOTE 10	R\$ 36.537.570,00	R\$ 85.970.754,00	R\$ 122.508.324,00	R\$ 466.391.344,00
LOTE 11	R\$ 16.350.645,00	R\$ 38.458.657,00	R\$ 54.809.302,00	R\$ 208.643.943,00
LOTE 12	R\$ 80.413.008,00	R\$ 94.570.468,00	R\$ 174.983.476,00	R\$ 553.265.381,00
TOTAL	R\$ 346.836.512,00	R\$ 721.337.080,00	R\$ 1.068.173.592,00	R\$ 3.953.522.066,00

Como se observa no Quadro 2, o volume de recursos de infraestrutura urbana e equipamentos públicos, se somados, manifesta uma parcela bastante relevante de investimentos no âmbito da PPP habitacional: R\$ 1.068.173.592,00 — ou aproximadamente 27% do valor total dos contratos. Embora a PPP seja destinada à produção habitacional, na prática ela está profundamente articulada com uma política de desenvolvimento urbano que não possui detalhamento ou especificação de projeto ao longo do Edital. Os equipamentos serão definidos na Etapa Preliminar, e para a infraestrutura foi delimitada apenas a requalificação dos acessos de pedestres entre os empreendimentos e estações de metrô ou pontos de ônibus mais próximos. Contudo, em alguns poucos lotes existe a especificação no Edital da IU e/ou EP, a depender da área destinada para concessão. Isso se aplica no caso do Lote 12, em que o território demanda um volume grande de infraestrutura motivado pela intervenção nos assentamentos precários. Ou seja, os valores foram estimados de forma arbitrária, sem vinculação com as demandas territoriais, por meio de fixação de alíquota — o que configura um elevado risco e grande grau de discricionariedade para efeitos de contratação dado o grau de incerteza e imprecisão da metodologia apresentada.

Por fim, no que concerne às definições apresentadas no Edital, seguindo as diretrizes do Plano Diretor Estratégico (Lei Municipal 16.050/2014) e visando à integração urbanística dos empreendimentos por meio de fachada ativa, uso misto e fruição pública, há previsão, em todos os lotes licitados, da implantação de usos não residenciais, sem que haja, contudo, previsão dos investimentos necessários a tal implantação. Para isso, em determinados lotes estão indicados, sem obrigatoriedade, a possibilidade de alguns usos não residenciais combinados com o uso habitacional. Já em outros lotes, previu-se um conjunto de áreas destinadas exclusivamente a usos não residenciais. A título de exemplo, no Lote 6, uma das áreas indicadas para a implantação de usos não residenciais é hoje ocupada pelo Instituto de Previdência do Município de São Paulo — IPREM. Ainda assim, esse terreno foi destinado para empreendimentos não residenciais privados submetidos ao compartilhamento de receitas acessórias e/ou aplicadas na compensação patrimonial do instituto. Nesse caso, além de haver a cessão de áreas públicas, a PPP estará financiando, por meio de compensações patrimoniais, a transferência da sede do IPREM para que áreas públicas sejam destinadas a usos não residenciais. Já no Lote 7, parte das áreas elencadas no Edital estão destinadas à implantação de uma plataforma ou um terminal logístico em um terreno de propriedade da SP Urbanismo. O Tribunal de Contas do Município acompanhou todas as etapas do processo de licitação e registrou no Relatório de Acompanhamento que

trata-se de um desvirtuamento do uso da PPP, pois transfere parcialmente o foco da atuação da Municipalidade no provimento de moradias para as camadas da população de baixa renda para a disponibilização de áreas (terrenos) municipais para atividades não relacionadas à habitação, por meio de alienação e/ou transferência de posse dessas áreas para exploração comercial por outras

atividades. (...) Seria mais prudente e compatível com a políticas habitacionais utilizar os terrenos disponíveis até o limite da capacidade do comprometimento orçamentário municipal com o pagamento da contraprestação pecuniária e manter os terrenos remanescentes para um uso em futuras operações, quando a capacidade financeira do Município assim permitir (SÃO PAULO, 2017, p. 1474).

Nessas situações específicas, os usos não residenciais têm grande relevância no objeto dos contratos e, em alguma medida, desvirtuam a atividade finalística da PPP de produzir unidades habitacionais. Sendo assim, e levando em conta os investimentos de infraestrutura urbana e equipamentos públicos previstos no Edital, fica evidente que foram agregadas, em um único contrato, intervenções com naturezas distintas e um diversificado volume de obras e serviços: desde ciclopassarela, terminal logístico, parque linear, sistema viário até descontaminação do solo, trabalho social e regularização fundiária. Ao associar várias obras no mesmo processo, a modelagem jurídica do contrato amplia e valoriza o espaço de atuação do setor privado a partir do momento em que lhe repassa ações tradicionalmente promovidas pelo Estado através dos ativos municipais e do fundo público para viabilizar os pagamentos ao longo da vida útil dos contratos.

3. A modelagem territorial dos lotes selecionados para a Parceria Público-Privada habitacional

A PPP habitacional foi dividida em doze lotes, cada um deles compreendendo um conjunto de áreas para os quais se prevê uma composição de intervenções específicas, a depender do território. A titularidade dessas áreas difere entre de uso comum, institucional ou especial⁷ e áreas em processo de desapropriação, áreas da Cohab-SP ou de outros entes federativos, todas aqui compreendidas como áreas públicas. A justificativa da seleção das áreas apresentada pela Cohab-SP é que

são áreas ociosas, não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas, valendo destacar, ainda, **que são áreas desvinculadas ou descompromissadas, não havendo, portanto, qualquer concorrência com outros programas e ações em desenvolvimento.** O Plano Diretor Estratégico, como instrumento indutor do uso social da propriedade, incentiva o melhor aproveitamento desses recursos ora subutilizados propiciando o cumprimento mais eficiente das funções essenciais e serviços a cargo do Poder Público, notadamente na execução de programas integrados de habitação e desenvolvimento urbano, denotando o interesse público de que se reveste a presente propositura (SÃO PAULO, 2021, grifo nosso).

Se, conforme argumentos da Cohab-SP, as áreas selecionadas são ociosas e não cumprem sua função social, essa narrativa ignora os usos atuais de algumas dessas áreas — tendo em vista que parte delas abrigam equipamentos de Assistência Social e de Saúde, instalações de uso das subprefeituras, ou assentamentos precários. Importante ressaltar ainda que não existe um diagnóstico territorial das áreas que são objeto de intervenção. Pois bem: o total de terras objeto da concessão soma 1.215.638 m² divididos em 48 áreas contínuas ou pulverizadas. Desse total, 725.423 m² (quase 60%) foram demarcados como Zona Especial de Interesse Social (Zeis) no PDE — observa-se, portanto, não apenas a utilização de um estoque de terras públicas, mas, majoritariamente, um estoque de Zeis. A seleção das áreas apresentadas pela Cohab-SP não é trivial. A partir da territorialização dos lotes representada na Figura 2, foi possível tecer algumas hipóteses sobre a escolha das áreas objeto da concessão destinadas não só à produção habitacional, mas também a outros "dispositivos", dentre os quais a exploração de usos não residenciais pela iniciativa privada.

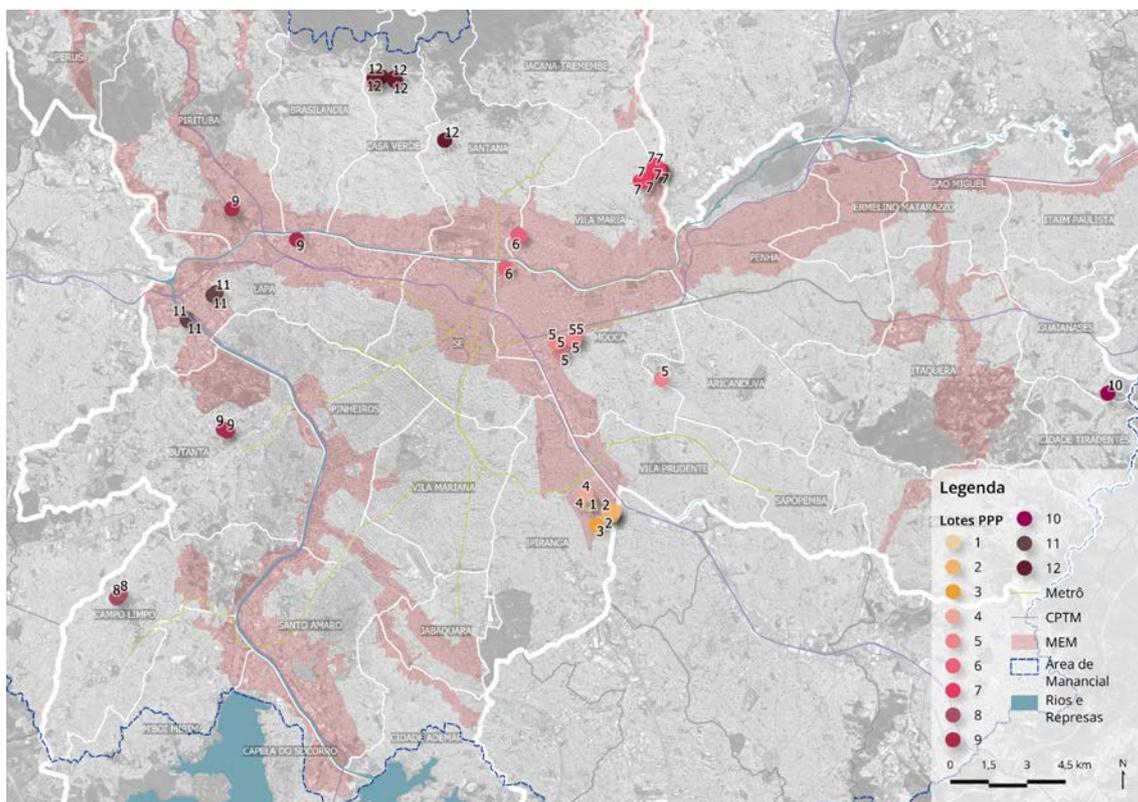


Figura 2. Mapa de localização das áreas e Lotes da PPP habitacional (Fonte: Edital de Concorrência Internacional Cohab-SP 01/2018 e 01/2020. Elaboração própria, 2022).

Do ponto de vista territorial, o primeiro aspecto a ser analisado com atenção é a concentração das áreas públicas na Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM), “que tem um papel estratégico na reestruturação urbana no Município por apresentar grande potencial de transformação urbana, que precisa ser planejado e equilibrado” (Art. 9 da Lei Municipal 16.050/2014). Nessa Macroárea é permitida a elaboração dos Projetos de Intervenção Urbana (PIUs) que visam as transformações urbanísticas, econômicas e ambientais. A MEM foi discutida no âmbito do Arco do Futuro entre 2013 e 2016 e se trata de um

território estratégico para alterar o modelo de desenvolvimento urbano de São Paulo em direção a uma cidade mais equilibrada dos pontos de vista urbanístico, ambiental, econômico e social. Seu perímetro combina três elementos estruturantes no processo de formação da cidade: os dois principais rios – Pinheiros e Tietê, que drenam as principais bacias hidrográficas; a existência das ferrovias, que determinaram a localização das estruturas produtivas ao longo dos séculos XIX e XX, e a presença de antigas áreas industriais, cuja reestruturação abre espaço a um novo aproveitamento pela cidade (SMDU, 2015).

Com relação à seleção das áreas nessa macroárea, temos duas circunstâncias a registrar. A primeira delas refere-se a uma determinação prevista no Plano Diretor Estratégico, que definiu a destinação de 30% do recurso anual do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (Fundurb) para aquisição de terrenos com a finalidade habitacional (Art. 340). Esse “carimbo” teve um efeito direto na obtenção de terrenos inseridos na MEM, ainda que em 2019 o recurso tenha sido ampliado para “projetos e produção de Habitação de Interesse Social, inclusive a aquisição de terrenos para este fim” (Lei Municipal 17.217/2019). A segunda refere-se à estrutura fundiária pré-existente, com forte presença de grandes glebas e áreas públicas não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas, com potencial para integrar o programa licitado.

No que diz respeito às áreas fora da MEM, salientamos: o Lote 8, localizado na subprefeitura do Campo Limpo e ocupado por equipamento público; o Lote 9, disperso nas subprefeituras do Butantã, Lapa e Pirituba-Jaraguá; o Lote 10, uma gleba pertencente à Cohab-SP, localizada na subprefeitura de Guaianases, que prevê o parcelamento e implantação de toda a infraestrutura urbana necessária e o Lote 12, localizado na Subprefeitura da Casa Verde-

Cachoeirinha, o qual detalharemos na próxima seção. Ainda que haja uma diversidade de escalas para cada lote, que transitam de intervenções pontuais — circunscrita ao lote urbano — até intervenções complexas que se aproximam da escala de Projeto de Intervenção Urbana (no caso do Lote 10), ou uma Intervenção Integrada em Assentamentos Precários (no caso do Lote 12) —, destacamos os lotes com intervenções complexas em que a concessão não é apenas das áreas em si, mas do desenho urbano a partir de algumas poucas diretrizes trazidas no Edital. Ao mesmo tempo, todas as intervenções previstas no Edital podem ser instrumento de contraproposta pela Concessionária. Isso quer dizer que a empresa contratada pode elaborar o projeto e submeter à aprovação pelo Poder Concedente.

É importante ressaltar ainda que, apesar do Edital definir as áreas destinadas às intervenções, ele também prevê alternativas para inserção de novas áreas ou alteração daquelas inicialmente indicadas. A primeira possibilidade de alteração dessas áreas se dá pela alternativa de inclusão de áreas municipais inicialmente vinculadas à viabilização de empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e que foram objeto de chamamento realizado pela Cohab-SP mediante aprovação do Poder Concedente, da Concessionária e da organização ou empresa vencedora do chamamento. Uma segunda forma prevista de alteração das áreas se dá pela inclusão, de comum acordo entre as partes, de novas áreas no momento dos processos de revisão ordinária e extraordinária e revisão dos investimentos dos contratos. Nesse caso, as novas áreas devem estar localizadas preferencialmente e prioritariamente no território da mesma Subprefeitura. Por último, uma terceira possibilidade de alteração se dá mediante a apresentação, por parte da Concessionária, de impeditivos totais ou parciais de uso do terreno. Nesse caso, as áreas disponibilizadas poderão ser substituídas por outras que permitam implantar os mesmos quantitativos, prioritariamente localizadas na mesma Subprefeitura.

Em suma, observamos que o instrumento da PPP habitacional apresenta uma modelagem financeira, jurídica e, conseqüentemente, territorial, flexível. De um lado, vemos a definição de terrenos para a produção habitacional em que os mesmos podem ser substituídos ou até novas áreas podem ser acrescentadas. De outro, vemos a flexibilidade na definição da infraestrutura urbana e dos equipamentos públicos por parte da municipalidade — uma vez que tal definição se dá após a assinatura dos contratos. Somado a isso, a definição dos empreendimentos não residenciais pode ser negociada com o Poder Público por meio de contraproposta divulgada pela Concessionária. Por fim, o que notamos é que a falta de um diagnóstico das áreas selecionadas incorre não apenas na ausência de informações sobre seus diversos usos atuais, como também na não identificação da quantidade de imóveis e/ou famílias atingidas pelas intervenções nos assentamentos precários.

3.1 A dimensão flexível do Lote 12: o caso do Córrego do Bispo

Com base nos aspectos gerais do Edital ora elencados, nesta subseção analisaremos a modelagem territorial desenvolvida no âmbito do Lote 12 com o objetivo de compreender as métricas financeiras na produção do espaço a partir das mudanças entre o modelo proposto inicialmente no Edital e a execução do contrato nos primeiros anos de concessão (entre 2019 e 2022)⁸. O contrato do Lote 12 tem por objeto a implantação de 3000 unidades habitacionais, sendo 1800 para HIS-1, 600 para HIS-2 e 600 para HMP (Quadro 1). Além disso, como em todos os lotes, está prevista no contrato a implantação de infraestrutura urbana, de equipamentos públicos, de empreendimentos não residenciais e de um conjunto de serviços. Especialmente para o Lote 12, os recursos destinados à infraestrutura urbana serão voltados à implantação de parte do Parque Linear Córrego do Bispo. Já no que se refere à implantação de equipamentos públicos, ainda que o Edital tenha destinado valores para essa finalidade, tais equipamentos não foram especificados no mesmo.

Para a implantação do objeto previsto, foram elencadas as áreas denominadas 12PS1 à 12PS7, todas contíguas, localizadas ao sul da Serra da Cantareira e na margem do Córrego do

Bispo, na Subprefeitura de Casa Verde-Cachoeirinha. Tal área, caracterizada por assentamentos precários, foi demarcada como Zona Especial de Interesse Social 1 — Zeis-1 nas Leis Municipais 13.430/2002, 13.885/2004, 16.050/2014 e 16.402/2016. O conjunto desses assentamentos (Futuro Melhor, Córrego do Bispo e Francisco Eugenio do Amaral) tem registrado 1980 domicílios segundo o Sistema de Informações Habitacionais — Habitasampa, porém uma estimativa mais atualizada feita pelo LabCidade (2020) identificou 4500 domicílios. Nota-se, portanto, que o caso mencionado é um daqueles em que fica evidente a contradição dos argumentos da Cohab, segundo a qual teriam sido selecionadas para o Edital áreas não edificadas ou subutilizadas que não estivessem cumprindo sua função social.

Uma segunda área é a denominada 12MN8, localizada na Subprefeitura de Santana-Tucuruvi, definida como Zona Mista (Lei Municipal 16.402/2016). Ela é a única de propriedade municipal, e por isso poderá ser utilizada como “pulmão” (termo utilizado no Edital) para o reassentamento parcial ou total da população ocupante da Área de Preservação Permanente (APP) do Córrego do Bispo. Tais áreas, a serem disponibilizadas pelo Poder Concedente na Etapa Preliminar, estão identificadas na Figura 3.

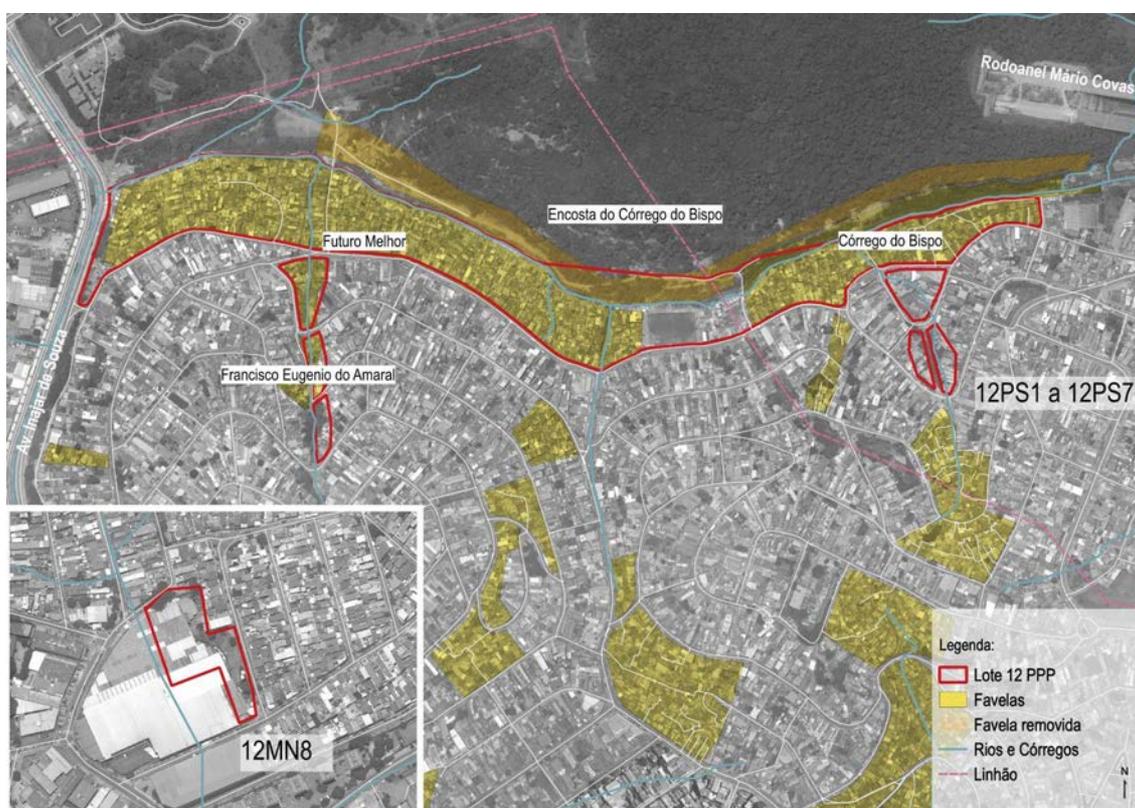


Figura 3. Localização das áreas 12PS1 a 12PS7 e 12MN8 do Lote 12 (Fonte: Edital de Concorrência Internacional Cohab-SP 01/2018. Elaboração própria, 2022).

As áreas 12PS1 a 12PS7 são parte de uma propriedade particular que foi decretada de utilidade pública em 2007 (Decreto Municipal 48.585/2007) por ser necessária à implantação do Parque Linear Córrego do Bispo (com uma área de 1.276.105,60 m²). Mas foi no ano seguinte que foi criado o Parque Linear do Córrego do Bispo como parte do Programa de Recuperação de Fundos de Vales por meio do Decreto 49.530/2008. Em 2013, o Secretário da SVMA abdicou da desapropriação do Parque por conta das obras do Trecho Norte do Rodoanel, que atravessava a área destinada ao parque. Ainda assim, o Plano Diretor Estratégico (Lei Municipal 16.050/2014) reconheceu o perímetro do Parque Linear como parte do Programa de Recuperação de Fundos de Vales (Art. 273). Entretanto, a parte sudoeste do Parque se sobrepõe a uma parcela de um perímetro de Zeis-1, conforme Figura 4.

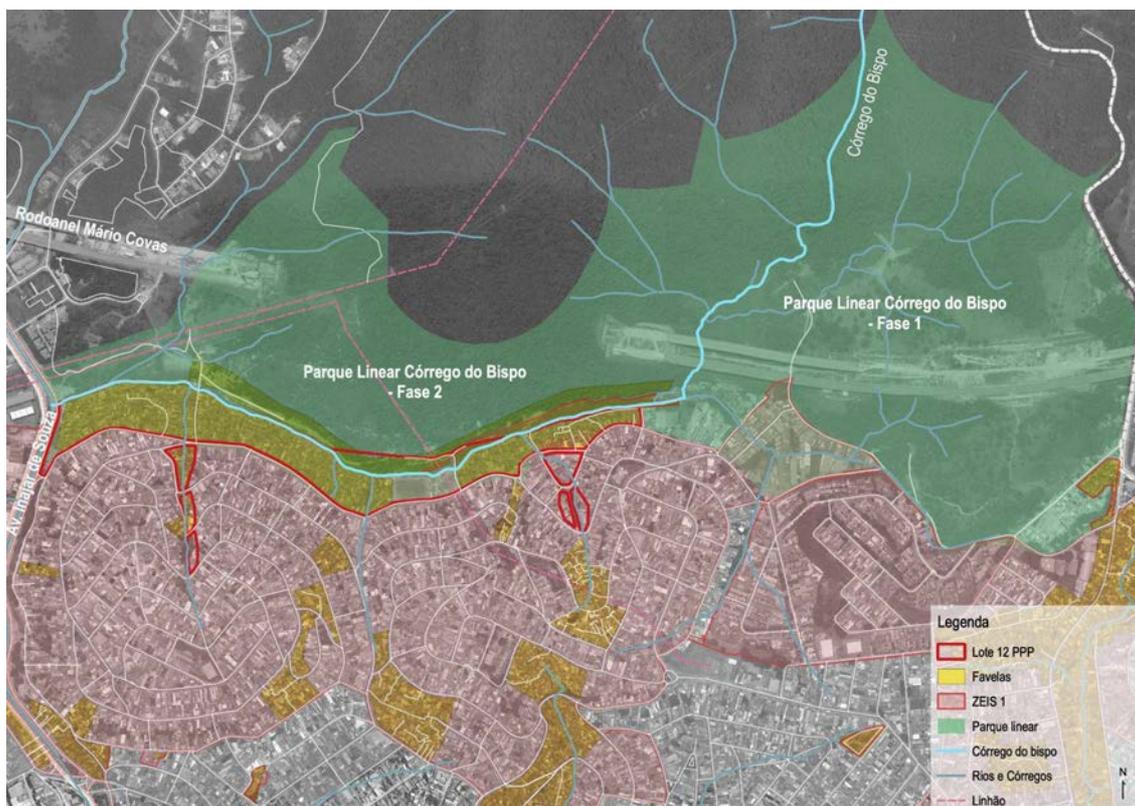


Figura 4. Vista aérea do zoneamento do Parque Linear Córrego do Bispo (Fonte: Edital de Concorrência Internacional Cohab-SP 01/2018 e Geosampa. Elaboração própria, 2022).

Em abril de 2022, a SVMA contratou a Fase 1 — setor leste — dos projetos básico e executivo para a implantação do Parque Linear Córrego do Bispo (Contrato 021/SVMA/2022), tendo em vista que a área já estava em posse da municipalidade. A Fase 2 do Parque — setor oeste — ainda não tem previsão nem de projeto, nem de obra, fato que pode ser justificado pela propriedade ainda ser particular. No entanto, o perímetro de sobreposição entre a Fase 2 (núcleo Peixinho) do Parque e a Zeis-1 foi inserido na PPP Habitacional — Lote 12. No escopo da PPP, está previsto nesse trecho a canalização do Córrego e junto à APP deverá ser implantado um sistema viário com calçadas. O parque, ao total, deverá somar 77550 m² (SÃO PAULO, 2018, p. 142). Não foi possível averiguar o motivo pelo qual essa intervenção foi acrescida em um programa que tem por natureza a produção de unidades habitacionais, mas presumimos que a construção do Trecho Norte do Rodanel e um conjunto de ações de controle de risco em favor da Zona de Amortecimento do Parque Estadual da Serra da Cantareira foram determinantes para sua inclusão no Edital.

O fato é que, desde o início dos anos 2000, existe uma tendência de expansão urbana na margem direita do Córrego do Bispo (setor norte) e a Prefeitura tenta articular algumas ações para conter a implantação de novas moradias nessa área. Em 2013, com o início das obras do Trecho Norte do Rodanel, houve um aumento de moradias nesse território e, em 2014, ocorreu a primeira ação para remover parte das famílias — com fundamento no levantamento de risco realizado pela Defesa Civil. Naquele momento, havia ali cerca de 250 famílias e 1000 moradores. Todavia, a área voltou a ser ocupada e em 2018 houve uma nova recomendação de remoção imediata das famílias por conta da situação de risco que ainda existia — dessa vez, para remover de 1500 a 2000 moradias assentadas na margem direita e sobre o Córrego (assentamento Encosta do Córrego do Bispo identificado na Figura 3).

Embora a área pertença às obras do Lote 12, este território é de propriedade da Companhia de Transmissão de Energia Elétrica Paulista (CTEEP). Para fins de viabilizar a questão fundiária da PPP — levando em conta a desistência da DUP em 2013 e a obrigatoriedade de consolidação das unidades autônomas para fins de comercialização —, foram iniciadas as

tratativas para a “aquisição” do terreno. No Edital está previsto que o Poder Concedente providenciará a desapropriação da área para a implantação das unidades habitacionais, bem como da área verde reservada à criação do parque linear e aos usos não residenciais. Caso contrário, o Poder Concedente poderá outorgar poderes para a Concessionária desapropriar o terreno, precedido da edição de decreto de interesse social (SÃO PAULO, 2018, p. 150). No último caso, os custos da desapropriação serão objeto de ajuste compensatório do valor da contraprestação pecuniária, uma vez que os estudos econômicos não consideraram essa forma de viabilização das áreas. Isso quer dizer que a municipalidade poderá decretar o interesse na desapropriação desse trecho com o custeio incorporado na contraprestação do contrato.

Apesar dessa previsão contratual, a hipótese que avançou até o momento para a viabilização do terreno da CTEEP foi a possibilidade de enquadrar o imóvel no Artigo 123 do PDE, o qual autoriza a Prefeitura a receber imóveis voltados para a política habitacional e, em contrapartida, aplica o instrumento da Transferência do Potencial Construtivo (TDC)⁹. Na consulta realizada pelo proprietário junto à Coordenadoria de Legislação de Uso e Ocupação do Solo (Deuso/SMDU), o primeiro ponto identificado foi de que, para cálculo do potencial construtivo passível de transferência a área deve estar em perímetro urbano. Isso foi posto considerando que parte do terreno — a área demarcada como Zeis-1 — está inserida em área rural — e, como existe apenas o cadastro do Incra como registro, não consta valor de terreno para calcular o TDC. Como desdobramento, a Câmara Técnica de Legislação Urbanística (CTLU) aprovou por unanimidade sua inclusão em território urbano (96ª Reunião Ordinária realizada em 2020). Dessa forma, foi possível estimar o valor do potencial construtivo da área em R\$ 21.129.876,00, valor esse que pode vir a ser desonerado dos cofres do Fundurb (SÃO PAULO, 2019) e consumido pela CTEEP. Ocorre que, caso esse quadro se concretize, será controversa a aplicação do TDC em um terreno ocupado há mais de vinte anos pela população atual, afinal, esse fato permitiria que o terreno fosse considerado de domínio desses habitantes devido ao tempo de consolidação das famílias no local (Art. 183 da Constituição Federal).

Superados os aspectos territoriais, avançaremos em relação à concorrência e à execução contratual desse lote. No Edital publicado em 2018, houve apenas um proponente para o Lote 12: o Consórcio denominado *Habita Brasil* — que, por ter sido habilitado e o único proponente, foi logo contratado. O Consórcio é formado pelas empresas: FBS Construção Civil e Pavimentação S.A.; Zetta Infraestrutura e Participações; M4 Investimentos e Participações (holding de instituições não-financeiras); e Engenharia de Materiais (Engemat). Esse mesmo Consórcio foi contratado para a implantação do Lote 1 da PPP, e parte do seu grupo de empresas também compõe o Consórcio vencedor dos Lotes 2 e 10 (Zetta Infraestrutura, M4 Investimentos e Engemat). Para o Edital 01/2020, o mesmo Consórcio apresentou proposta para outros dois Lotes (4 e 6), mas não foi selecionado. Aparentemente, é um grupo consolidado para a participação de PPPs.

O contrato entre a Cohab-SP e o Consórcio Habita Brasil foi assinado no dia 12 de junho de 2019, momento em que se iniciou a contagem da Etapa Preliminar. Logo após a assinatura, a Cohab-SP encaminhou um Ofício (Ofício DIPAT-2593 em 01 de agosto de 2019) para a Concessionária incluir as seguintes áreas de sua propriedade em substituição à área 12MN8 (Figura 3): (i) Sumaré — Elza Guimarães; (ii) Amparo — Aida Gomes IIA — Imirim; (iii) Pedro Brasil identificadas na Figura 5. Os terrenos Elza Guimarães e Pedro Brasil estavam indicados no Chamamento PMCMV-FAR 03/2014, mas por falta de continuidade do Programa Minha Casa Minha Vida as obras não avançaram. A substituição foi aprovada pela Concessionária apesar de, desde 2014 as três áreas já contarem com as ocupações Elza Guimarães, Imirim e Parada Pinto, todas vinculadas à Frente de Luta por Moradia e com aproximadamente 500 famílias. Por conta dessas ocupações, a Cohab-SP aprovou na 1.592ª reunião de Diretoria (05 de junho de 2019) a solicitação da reintegração de posse dessas áreas.

Ainda na Etapa Preliminar, que durou os seis meses inicialmente previstos e mais dezoito meses de prorrogação, foram apresentados pela Concessionária três cenários de estudos preliminares contemplando os três novos terrenos e o Córrego do Bispo. O Cenário A — considerado como base — sugere a desocupação e manutenção da APP de 30m ao longo do córrego para instalação do parque, do eixo carroçável e dos empreendimentos habitacionais (com 800 uhs). Esse cenário, porém, demanda um número elevado de remoções — estimado em 81,5%. O Cenário B, por sua vez, preconiza uma redução da APP para 15m, o que acarretaria um número menor de remoções — estimado em 55,1% —, uma maior quantidade de unidades (950 uhs) e, em contrapartida, um processo de licenciamento mais moroso. Por fim, o Cenário C reproduz a APP apresentada no Cenário A (30m) com o aumento da densidade construtiva (verticalizando os empreendimentos). O seu resultado é uma quantidade de unidades habitacionais maior (2206 uhs), ao passo que aumenta o número de remoções — estimado em 86%. Tais cenários foram representados pela Concessionária segundo a Figura 5.

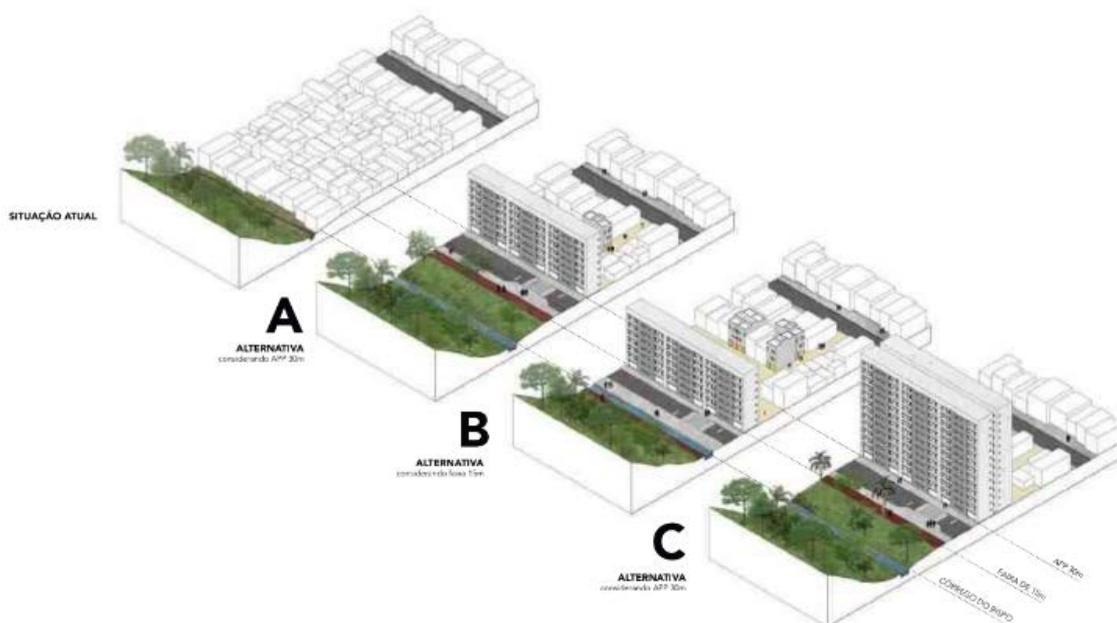


Figura 5. Diagrama dos três Estudos Preliminares apresentados pela Concessionária (Fonte: Consórcio Habita Brasil, 2019).

De acordo com a proposta desenvolvida pelo Consórcio (2019), "as alternativas (A, B e C) apresentam conceitos de projeto, e nenhuma das três, é o projeto final, mas sim os desenhos correspondentes a diferentes formas de tratar os problemas a serem enfrentados". Contudo existem duas premissas jurídicas da Zeis-1. A primeira é que seja instaurada uma instância participativa, o Conselho Gestor de Zeis, visando à elaboração de um plano de urbanização, cujo fórum tenha participação dos representantes locais e do Poder Público¹⁰. A segunda premissa é a manutenção das famílias ali residentes e a promoção da regularização urbanística e fundiária, visando à integração territorial da infraestrutura urbana¹¹. Ou seja, o regime das Zeis-1 foi ludibriado a partir do momento em que primeiro se contratou a Concessionária para elaborar os estudos da intervenção, depois foi dimensionado e especificado as necessidades locais sem a consolidação do Conselho Gestor. Ainda assim, a Concessionária, a depender da lógica financeira e territorial, poderá apresentar contraproposta para a intervenção, independente das diretrizes do Conselho Gestor das Zeis. Como a Concessionária foi contratada a partir de dispositivos legais que favorecem a sua permanência no contrato, o resultado é uma situação de desequilíbrio nas tomadas de decisão.

Não obstante, temos três comentários a tecer sobre os estudos apresentados pela Concessionária. O primeiro é sobre a existência de um Estudo Preliminar sem a instituição do Conselho Gestor de Zeis, o que indica que muito provavelmente essa instância participativa servirá

apenas para validar a proposta apresentada pela Concessionária, e não para a elaboração conjunta do plano de urbanização conforme preconiza o PDE. O segundo ponto é que, ainda que o projeto não seja o final, e que para isso seja necessária a “aprovação” dos representantes do Conselho de Zeis, a partir das alternativas propostas é possível notar que a maioria dos assentamentos ao longo do Córrego serão atingidas, pois prevê a remoção de no mínimo 55% dos domicílios. No entanto, como não existe um dimensionamento atualizado dos domicílios, em nenhum desses cenários foi estimada a quantidade de atingidos — só é possível afirmar que, a depender da destinação da APP, haverá um número maior ou menor de remoções. Dados os cenários propostos e a falta do Conselho Gestor, não é possível garantir que as famílias removidas sejam atendidas do ponto de vista quantitativo, nas unidades de HIS-1 (apenas 1800 uhs previstas). Sem contar o aspecto qualitativo da capacidade das famílias acessarem um crédito bancário para adquirir uma unidade habitacional via PPP, ponto que demandaria um outro artigo. A terceira questão é o dimensionamento da infraestrutura ter tido como base o número das unidades totais previstas (3000), e não o plano de urbanização elaborado de forma participativa. Portanto, não é possível afirmar se existe recurso suficiente para urbanização e regularização dos domicílios¹².

A Etapa Preliminar se deu por encerrada com a assinatura do 1º Termo de Aditivo (10 de junho de 2020), que teve por objetivo concluí-la e iniciar o prazo de vigência da concessão. Em paralelo, também alterou parte do contrato, transferindo os encargos e atividades previstas na Etapa Preliminar para a Etapa de Licenciamento. Ou seja, deu-se por concluída a primeira etapa do contrato porque parte do que estava inicialmente previsto foi transferido para a próxima etapa. Dentro dessa mudança, foram transferidos os seguintes compromissos: (i) a definição da infraestrutura urbana e dos equipamentos públicos; (ii) a formalização das garantias a cargo do Poder Concedente; (iii) a constituição do conselho de Zeis; (iv) a formalização do contrato de garantia solidária; e (v) a disponibilização de todos os terrenos para a implantação. Inicialmente, o contrato com a Verificadora estava previsto na Etapa Preliminar, e apesar de não ter sido objeto de aditivo, foi oficialmente firmado na Etapa de Licenciamento. O contrato entre o Consórcio Habita Brasil e a Verificadora, composta pelo consórcio das empresas Sondotécnica Engenharia do Solo e ECR Engenharia, foi assinado em 15 de julho de 2020.

Inaugurada a Etapa de Licenciamento, a Concessionária iniciou os processos para a implantação habitacional das áreas Aida Gomes, Elza Guimarães e uma terceira área, denominada Antonio Sampaio. O terreno Antonio Sampaio estava indicado no Chamamento PMCMV-FAR 01/2014, e por falta de recursos também foi incluído no Lote 12 da PPP. A justificativa da Cohab-SP foi de que a “situação emergencial de saúde pública decorrente da Pandemia da Covid-19, que culminou na suspensão das ordens de reintegração de posse das áreas inseridas no Lote 12, (...), sem previsão de nova data para o cumprimento da ordem, comprometendo de certa forma, a liberação desses terrenos nos prazos inicialmente previstos” (DOC, 12 de agosto de 2020, p. 90-91). Por conta da suspensão das reintegrações, foi acrescida uma nova área no contrato para que as obras pudessem ter início. Com base nos dados de licenciamento sistematizados no Quadro 3, até o momento estão previstas 782 unidades e, apesar do Pedro Brasil não estar em licenciamento, restam 2218 unidades para serem viabilizadas nesse lote.

Quadro 3. Quantidade de unidades habitacionais em licenciamento do Lote 12 (Fonte: De olho na obra, 2022. Elaboração própria, 2022).

Nome da área	Subprefeitura	Zona	Processo Alvará	HIS-1	HIS-2	Total
Amparo - Aida Gomes	Casa Verde-Cachoeirinha	Zeis-2	6068.2021/0000344-0	167	169	336
Elza Guimarães	Casa Verde-Cachoeirinha	Zeis-5	6068.2021/0000421-7	168	213	381

Pedro Brasil	Casa Verde-Cachoeirinha	Zeis-2	não localizado			
Antonio Sampaio	Santana-Tucuruvi	Zeis-2	6068.2021/0000385-7	240	161	401
Total				408	374	782

A contar da Etapa Preliminar até o período considerado de análise da Etapa de Licenciamento, foram assinados seis aditivos contratuais que tinham por natureza acrescentar os equipamentos públicos na concessão. Neste ínterim, foram firmados os Acordos de Cooperação entre as Secretarias finalísticas e a Cohab-SP para a definição do objeto. Desses Acordos, as Secretarias de Saúde e de Transporte sinalizaram o interesse em integrar o contrato do Lote 12 da PPP e apresentaram os projetos dos equipamentos, a estimativa de investimentos e a fonte para remunerar a Cohab-SP (que por sua vez remunera a Concessionária). Do recurso subscrito para os equipamentos públicos no contrato, mais da metade foi destinado para alguma intervenção. Tais aditivos foram sistematizados no Quadro 4.

Quadro 4. Dados dos Aditivos firmados durante a concessão do Lote 12 (Fonte: Cohab-SP, 2020 e 2022. Elaboração própria, 2022).

Aditivo	Data assinatura	Objeto	Valor
2º Aditivo	12/08/2020	Implantação de 6,84km de ciclovias e ciclofaixas	R\$ 5.140.453,38
3º Aditivo	24/02/2022	Construção da UBS Jardim Antártica	R\$ 8.863.010,00
4º Aditivo	24/02/2022	Reforma da UPA 21 de Junho	R\$ 8.792.629,50
5º Aditivo	21/02/2022	Construção da UBS Jardim Peri	R\$ 12.500.000,00
6º Aditivo	31/08/2022	Construção de 17,10km de ciclovias e ciclofaixas	R\$ 17.629.392,61
Total			R\$ 52.925.485,49

Tendo em vista a execução contratual desses primeiros anos (2019-2022), foi possível notar que a justificativa de articular a promoção de unidades habitacionais com o desenvolvimento urbano não passa de um argumento secundário quando territorializamos as intervenções incluídas durante a execução contratual (Figura 6). Como o Lote 12 tem por objeto central a intervenção em um conjunto de assentamentos precários para a implantação do Parque Linear Córrego do Bispo e das unidades habitacionais, partimos dessa área como referência territorial. Os três equipamentos ligados à saúde estão na porção norte do município, e não próximos à intervenção. As ciclovias que foram solicitadas pela Secretaria Municipal de Transporte atendem à região norte de forma ampla e apenas uma parcela se dedica a atender o território de intervenção. Os terrenos destinados à produção habitacional e a um possível reassentamento, além de estarem ocupados por movimentos de moradia promovendo novas remoções, estão localizados a mais de 3 km dos assentamentos, sendo que a área Antonio Sampaio chega a 26 km de distância — gerando dúvidas sobre se a lógica territorial é o princípio norteador dos terrenos que foram incluídos. As obras do Lote 12 estão registradas na Figura 6, a seguir.

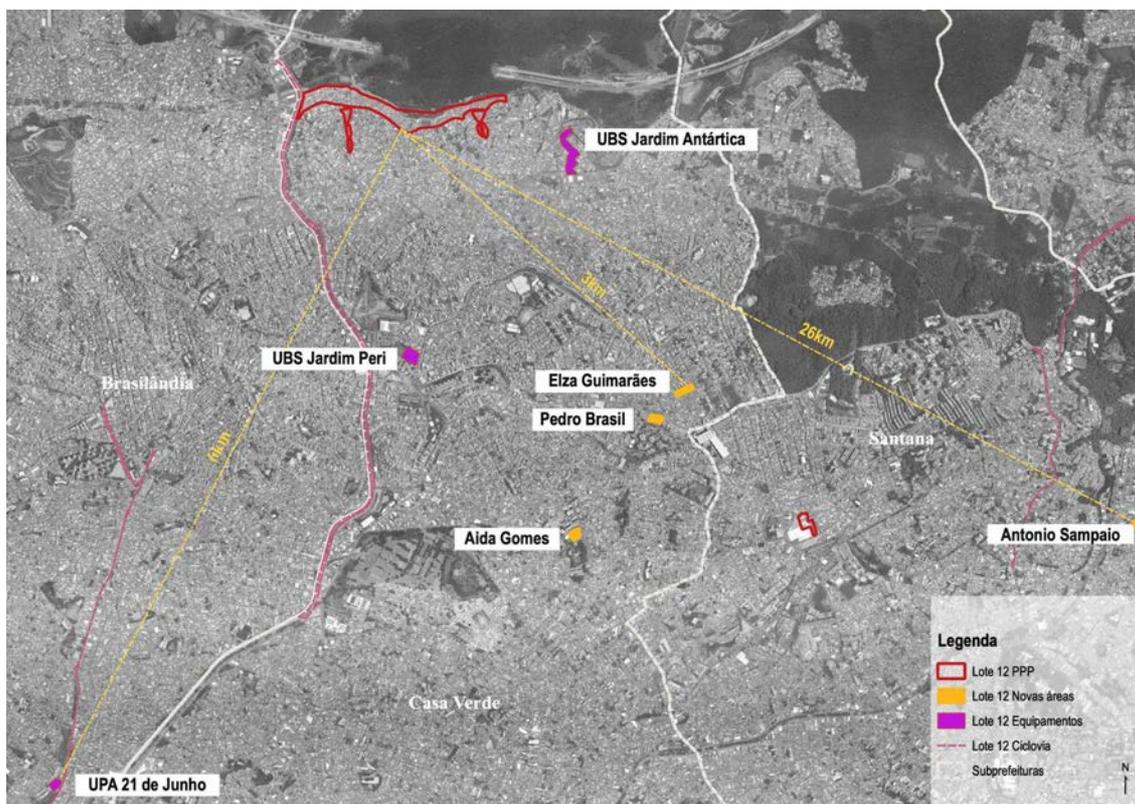


Figura 6. Vista aérea das novas intervenções do Lote 12 (Fonte: Cohab-SP, 2019, 2020, 2022 e Google Maps, 2022. Elaboração própria, 2022).

Ao que tudo indica, as intervenções ligadas aos equipamentos públicos acrescidas ao longo do contrato se resumem a um agrupamento de obras previstas em uma porção da cidade (neste caso, zona norte) que proporciona uma forma de contratação mais agilizada. Do ponto de vista da modelagem territorial, notamos que se trata de uma “colcha de retalhos” em que demandas pulverizadas das Secretarias municipais são incluídas para responder um parâmetro jurídico e financeiro proposto nos contratos das PPPs. Ao mesmo tempo, é flexível à medida em que é possível alterar e acrescentar outras áreas ao longo da execução contratual para a implantação dos empreendimentos habitacionais. Em síntese, a intervenção visa atender as contradições e parâmetros previstos no contrato sem seguir propriamente uma lógica territorial, articulando o adensamento habitacional com infraestrutura e equipamentos.

4. Conclusão

Neste artigo, procuramos elucidar o caráter estrutural de um programa público voltado à produção habitacional no município de São Paulo baseado no instrumento da Parceria Público-Privada. O programa em questão se justifica sob a perspectiva retórica da promoção de unidades habitacionais destinadas ao interesse social (ainda que apenas 54% sejam para HIS-1) ao mesmo tempo que envolve em seu objeto a composição de um conjunto de intervenções territoriais de responsabilidade de outras Secretarias. A PPP também foi concebida a partir dos dispositivos de infraestrutura urbana, equipamentos públicos e usos não residenciais a favor da integração entre adensamento habitacional e desenvolvimento urbano. Na prática, com o avanço da modelagem financeira, jurídica e territorial do Lote 12, podemos identificar: uma dimensão financeira que penetra nas dimensões tradicionais do planejamento; um instrumento jurídico omissivo e genérico que delega atribuições antes promovidas pelo Poder Público para o setor privado; e uma intervenção territorial flexível que se adapta no decorrer da execução contratual estabelecendo um novo regime de acumulação. Como consequência, articula uma série de intervenções municipais aglomeradas no mesmo contrato, que são resumidas aqui a partir de dois aspectos.

A primeira particularidade da modelagem é o critério de quantificação e qualificação do objeto dos contratos. A metodologia utilizada pela Cohab-SP não dimensiona a necessidade local — nem do ponto de vista das unidades habitacionais, nem dos recursos para infraestrutura urbana e equipamentos públicos. As unidades habitacionais desenhadas por lote foram estabelecidas de forma aleatória, a depender da disponibilidade de terrenos no município e sem articulação com a demanda local. No estudo de caso analisado isso se evidencia a partir do momento em que essa intervenção se dá em um conjunto de assentamentos precários consolidados com previsão de remoção para construção de novas unidades e infraestrutura urbana através do reassentamento dessas famílias — mas sem quantificar e qualificar essa remoção. Se por um lado não sabemos a quantidade de famílias atingidas (mesmo que os cenários apresentados indiquem um volume grande de remoções), por outro não foram definidas as garantias de atendimento no próprio contrato da parceria, estabelecendo assim uma política de remoção maior que a de reassentamento.

Os recursos para infraestrutura urbana e equipamentos públicos foram estimados de forma homogênea para todos os lotes da parceria sem reconhecer as dinâmicas locais — e, com exceção de alguns lotes, o contrato não os vincula a nenhuma obra específica. Depois dos contratos assinados, a Cohab-SP passa a acordar com as Secretarias o que pode ser introduzido nessas rubricas. Ao fim e ao cabo, são recursos previstos sem se saber para quê, onde e quando serão aplicados, ao passo que, mesmo que não sejam executados em sua integridade, serão remunerados ainda assim. A verba para a implantação de equipamentos públicos deveria ser voltada ao atendimento das necessidades da população beneficiada pelo programa (como no Pró-Moradia), e não atribuída de forma aleatória como vem ocorrendo durante o período de análise no Lote 12. A aplicação dos recursos tem sido realizada a partir de uma compreensão ampliada da população beneficiada enquanto é vinculada às demandas das outras Secretarias de forma discricionária. No decorrer da execução contratual, nota-se que as obras acrescidas eram uma demanda anterior ao contrato de PPP, ou seja, que já estavam no planejamento das Secretarias — e seriam realizadas por meio de um outro processo licitatório para a sua viabilização. Ainda no caso do Lote 12, os recursos voltados para infraestrutura urbana parecem ser subestimados na hipótese de enfrentamento da precariedade habitacional e urbana que visa qualificar o território por meio de ações de regularização fundiária, saneamento básico, mobilidade, acesso aos serviços públicos e melhorias habitacionais. Consequentemente, as intervenções territoriais se tornam flexíveis à medida que foi estabelecido um valor máximo de investimento sem considerar as questões urbanas locais.

Nesse sentido, o segundo ponto é que a modelagem da PPP estabelece uma nova arquitetura do processo licitatório, tornando-se uma modalidade de contratação que agrega intervenções públicas diversas no mesmo contrato. Esse argumento fica evidente a partir de uma informação técnica encaminhada pela Secretaria Municipal de Saúde à Cohab-SP com os estudos de implantação da UPA Jardim Peri “para conhecimento e adoção de providências quanto à possibilidade de execução da referida obra na modalidade de contratação de Parceria Pública Privada” (SÃO PAULO, 2021b). Ou seja, o desenho dos dispositivos contratuais — obras de infraestrutura urbana e equipamentos públicos — são incorporados ao longo da Etapa de Licenciamento, mas a partir de demandas pulverizadas de outras Secretarias, como já explorado anteriormente. Isto é, poderão ser contratados R\$ 1.068.173.592,00 (Quadro 2) — considerando os contratos assinados — de obras vinculadas a EP e IP sem licitação.

Na perspectiva de ampliação dos modelos de intervenções observados no caso do Lote 12 – que vem se concretizando a partir do formato flexível exposto neste trabalho –, não seria exagero afirmar que a extensão desses contratos a todo o município, significaria, em certa escala, utilizar a política habitacional como instrumento para reduzir outros processos licitatórios e incluir, no mesmo contrato, obras desarticuladas da questão habitacional que, ao menos em tese, deveria ser o objeto norteador da PPP.

Notas

1 Entendemos por austeridade o contexto apresentado por Blyth (2020) como “a política de cortar o orçamento do Estado para promover o crescimento”. Nessa direção, a agenda de austeridade defende um Estado que invista menos para estabelecer o “equilíbrio” das dívidas públicas, contudo quem paga por essa conta são os menos favorecidos, uma vez que a distribuição dessa conta recai sobre os mais pobres que necessitam do governo.

2 Neste edital republicado constam as seguintes alterações: (i) exclusão da possibilidade de expansão da concessão — dos doze lotes previstos, seis apresentavam a possibilidade de expansão para a produção de até 8930 unidades habitacionais por meio de aditivo contratual. Porém, conforme argumento apresentado pelo TCM (2018), **“poderão ser contratados investimentos de R\$ 1.735.140.477,00 sem licitação, o que ofende os Princípios Constitucionais da Legalidade, da Impessoalidade, da Moralidade, da Publicidade e da Eficiência consignados no caput e no inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal”**; (ii) atualização dos custos unitários, tendo em vista que os valores orçados eram de agosto de 2017; (iii) delimitação do espaço temporal da Etapa Preliminar para seis meses, prorrogável até 36 meses, visto que antes não havia previsão, o que poderia tornar a concessão mais longa; (iv) eliminação da possibilidade das áreas de usos não residenciais serem alienadas para o privado; (v) estabelecimento de que os equipamentos públicos, sempre que definidos, sejam objeto de aditamento; e (vi) especificação das Faixas de Renda (FR) de forma desagregada para assegurar atendimento a todas elas (SÃO PAULO, 2017, grifo nosso).

3 De acordo com o Edital e em conformidade com o Decreto 58.302, de 10 de julho de 2018: Habitação de Interesse Social - HIS 1 é destinado à famílias com renda familiar mensal de até R\$ 2.811; Habitação de Interesse Social - HIS 2 é destinado à famílias com renda familiar mensal entre R\$ 2.811 e R\$ 5.622, Habitação de Mercado Popular - HMP é destinado à famílias com renda familiar mensal entre R\$ 5.622 e R\$ 9.370; e Habitação de Mercado Cohab-SP - HMC é destinado à famílias com renda familiar mensal entre a R\$ 9.370 e R\$ 18.740 .

O Lote 3 não foi contratado e por isso não consta nas memórias cálculo do presente artigo.

4 A Lei Federal de Licitações (6.888/1993) em seu Art. 67 define que: “a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.”

5 Segundo o §4º do Artigo 10 da Lei Federal 11.079/2004 “os estudos de engenharia para a definição do valor do investimento da PPP **deverão ter nível de detalhamento de anteprojeto**, e o valor dos investimentos para definição do preço de referência para a licitação será calculado com base em valores de mercado considerando o custo global de obras semelhantes no Brasil ou no exterior **ou com base em sistemas de custos que utilizem como insumo valores de mercado do setor específico do projeto, aferidos, em qualquer caso, mediante orçamento sintético, elaborado por meio de metodologia expedita ou paramétrica** (BRASIL, 2004, grifo nosso).

6 De acordo com a Composição do Investimento do Regulamento do Pró-Moradia IN 1/2022 destinado para Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários, o valor de financiamento para equipamentos públicos fica limitado a 20% dos recursos correspondente ao custo de aquisição, reforma ou edificação de equipamentos públicos **voltados ao atendimento das necessidades identificadas da população beneficiada, observando-se as carências do local e entorno** e, principalmente, os equipamentos já existentes na vizinhança (BRASIL, 2022: p. 11, grifo nosso).

7 Os bens de uso comum são aqueles que podem ser usados livremente pelo povo, mas sem a obrigatoriedade de oferecer um serviço gratuito. Os bens de uso especial são os que têm destinação pública específica, são designados a serviço ou estabelecimento da administração pública direta ou indireta e não podem ser usados livremente da mesma maneira que os bens de uso comum. Os bens dominicais seriam aqueles que não têm destinação ou uso comum ou especial, mas não deixam de ter uma destinação específica de interesse público (SANTORO, 2019, p. 63).

8 O material coletado nesta seção é fruto de uma extensa rede de apoio formada em torno da Campanha Atingidos pela PPP composta por movimentos populares, organizações da sociedade civil, assessorias técnicas, universidades e, em particular o Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública Estadual, Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, LabCidade, União Nacional por Moradia Popular, Pastoral da Moradia, Fórum dos Direitos da Criança e dos Adolescentes – Cachoeirinha, Frente de Lutas por Moradia – FLM e BrCidades (Fonte: Nota Técnica NEHABURB, 2022).

9 De acordo com o Plano Diretor Estratégico, “fica autorizada a transferência do potencial construtivo de imóveis urbanos privados ou públicos, para fins de viabilizar: (...) programas de regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda. (...) §1º A Prefeitura poderá receber imóveis para o atendimento as finalidades previstas neste artigo, oferecendo contrapartida ao proprietário a possibilidade de transferência do potencial construtivo do bem doado, nas condições previstas nesta lei” (Art. 123 da Lei Municipal 16.05/2014).

10 O Plano Diretor sinaliza que a “instalação do Conselho Gestor deverá preceder a elaboração do plano de urbanização, que por ele deverá ser aprovado” (§ 4º, Artigo 48 da Lei Municipal 16.050/2014).

11 Segundo o Plano Diretor Estratégico, as Zeis-1 são “áreas caracterizadas pela presença de favelas, loteamentos irregulares e empreendimentos habitacionais de interesse social, e assentamentos habitacionais populares, habitados predominantemente por população de baixa renda, **onde haja interesse público em manter a população moradora e promover a regularização fundiária e urbanística, recuperação ambiental e produção de Habitação de Interesse Social**” (Item I - Artigo 45 da Lei Municipal 16.050/2014, grifo nosso).

12 Para fins exploratórios, se considerarmos o custo unitário para “Urbanização Complexa” do Programa de Aceleração e Crescimento de Urbanização de Assentamentos Precários (PAC UAP) de R\$ 22.800,00 (PMH, 2016), e multiplicarmos pela estimativa dos 4500 domicílios (LabCidade, 2020), resultará num total de investimento de R\$ 102.600.000,00. Isto é, se utilizarmos este cálculo como base, os recursos previstos (R\$ 80.413.008,00) não alcançarão os objetivos de urbanização e regularização.

Bibliografia

- BLYTH, M. **Austerity: The History of a dangerous idea**. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- BRANCO, Cynthia. **As Parcerias Público-Privadas: Um estudo comparativo dos dispositivos da lei 11.079/2004 (Lei das Parcerias Público Privadas) e os Contributos das PPP's no direito estrangeiro, especialmente Inglaterra, Portugal e Estados Unidos da América**. PUC-RJ. Rio de Janeiro, s/d. Disponível em: <http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio_resumo2007/relatorios/dir/relatorio_cynthia_castelo_branco.pdf> Acesso em: 14 dez. 2021.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao>
- _____. Instrução Normativa 1/2022 e alterações. Regulamento do Pró-moradia - Anexo II: urbanização e regularização de assentamentos precários. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/IN_12022_ANEXOII_UAP_CONSOLIDADO11052022.pdf> Acesso em: 12 ago. 2022.
- _____. Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
- _____. Lei Federal 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de Parceria Público-Privada no âmbito da administração pública.
- CÂMARA TÉCNICA DE LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA (CTLU). Ata da 96ª Reunião Ordinária realizada em 25 jun. 2020. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/1_01_Ciencia_da_At_96a_RO.pdf> Acesso em: 12 jul. 2022.
- FRANCA, Maria Adelaide. **Parcerias público-privadas: repartição objetiva de riscos**. Dissertação (doutorado) Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2011.
- GEOSAMPA. São Paulo, 2021. Disponível em: <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx> Acesso em: 18 nov. 2021.
- HABITASAMPA. São Paulo, 2021. Disponível em: <<http://www.habitasampa.inf.br/>> Acesso em: 05 nov. 2021.
- LABCIDADE (Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade). **PPP Habitacional ameaça mais de 6.000 famílias na Cachoeirinha, na Zona Norte de São Paulo**. Setembro de 2020. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/wp-content/uploads/2020/10/JornaldaPPP_digital_alta.pdf> Acesso em: 30 nov. 2022.
- NASCIMENTO, Denise. ROMEIRO, P; ROSA, S. V.; MOURA, R. C.; FRANZONI, J. A.; MENDONÇA, P. **O mecanismo da parceria público-privada como reforma do estado**. In: Raquel Rolnik; Paula Santoro; Denise Morado Nascimento; Daniel Medeiros de Freitas; Natacha Rena; Luís Renato Bezerra Pequeno. (Org.). Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistência em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo. 1ed. São Paulo: FAUUSP, 2018.
- NOTA TÉCNICA NEHABURB 01-2022. **Conselho Gestor das Zonas Especiais de Interesse Social em São Paulo: o caso da Comunidade Futuro Melhor, Zona Norte**. São Paulo, outubro de 2022.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2019.

SANTORO, Paula. **O papel das terras públicas na mobilização do estado pelo capital em São Paulo**. In: ROLNIK, Raquel *et al* (Org.). Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistência em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo. 1ed. São Paulo: FAUUSP, 2018.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). Decreto Municipal, de 59.885 de 4 de novembro de 2020. Estabelece disciplina específica de parcelamento, uso e ocupação do solo, bem como normas edilícias para Habitação de Interesse Social, Habitação de Mercado Popular, Empreendimento de Habitação de Interesse Social - EHIS, Empreendimento de Habitação de Mercado Popular - EHMP e Empreendimento em Zona Especial de Interesse Social - EZEIS, nos termos das Leis nº 16.050, de 31 de julho de 2014, nº 16.402, de 22 de março de 2016 (LPUOS) e nº 16.642, de 09 de maio de 2017 (COE).

_____. Decreto Municipal, 48.585, de 2 de agosto de 2007. Declara de utilidade pública, para desapropriação, imóveis particulares situados no Distrito da Cachoeirinha, necessários à implantação do Parque Linear do Córrego do Bispo.

_____. Decreto Municipal, 49.530 de 28 de maio de 2008. Cria e denomina o Parque Linear do Córrego do Bispo.

_____. De olho na obra (2022). Disponível em: <<https://www3.prefeitura.sp.gov.br/deolhonaobra/Forms/frmConsultaSlc.aspx>> Acesso em: 15 out. 2022.

_____. Diário Oficial da Cidade de São Paulo (DOC), 21 de março de 2018: p. 56. Disponível em: <<http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=502GRH43OHN9KeDQF9730F9DOM3&PalavraChave=parceria%20p%C3%BAblico-privada>>. Acesso em: 28 ago. 2021.

_____. Diário Oficial da Cidade de São Paulo (DOC), 2 de novembro de 2018, p. 112. Disponível em: <<http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=1e710dd7638461095f7b9fea0828fd09&PalavraChave=parceria%20p%C3%BAblico-privada>>. Acesso em: 28 ago. 2021.

_____. Diário Oficial da Cidade de São Paulo (DOC), 21 de janeiro de 2020, p. 72. Disponível em:

<<http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=1c2d25219a27c5f957131ab120360d59&PalavraChave=COHAB-SP%20001/2020>>. Acesso em: 28 ago. 2021.

_____. Diário Oficial da Cidade de São Paulo (DOC), 12 de agosto de 2020, p. 90-91. Disponível em: <<http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipId=013644a5db36fcf6556c87a4f0f3aaef>> Acesso em: 10. nov. 2022.

_____. Edital (2018). Edital da Concorrência Internacional 01/2018 Cohab-SP. São Paulo: Cohab-SP, 2018. Disponível em: <http://cohab.sp.gov.br/editais/docs/edital_ppp.pdf> Acesso em: 15. nov. 2019.

_____. Edital (2020). Edital da Concorrência Internacional 01/2020 Cohab-SP. Cohab-SP. São Paulo: Cohab-SP, 2020. Disponível em: <https://www.cohab.sp.gov.br/Editais/docs/EDITAL_2%C2%AA_FASE_PPP___Republicado_27_05_2020.pdf> Acesso em: 05 out. 2020.

_____. Lei Municipal 14.517, de 16 de outubro de 2007. Institui o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas, cria a Companhia São Paulo de Parcerias - SPP e dá outras providências..

_____. Lei Municipal 16.050, de 31 de julho de 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.

_____. Lei Municipal 16.402, de 22 de março de 2016. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no município de São Paulo, de acordo com a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 - Plano Diretor Estratégico (PDE).

_____. Lei Municipal 16.651, de 16 de maio de 2017. Cria o Conselho Municipal de Desestatização e Parcerias e o Fundo Municipal de Desenvolvimento.

_____. Lei Municipal 16.703, de 4 de outubro de 2017. Disciplina as concessões e permissões de serviços, obras e bens públicos que serão realizadas no âmbito do Plano Municipal de Desestatização.

_____. Lei Municipal 17.217, de 23 de outubro de 2019. Altera dispositivos das Leis (..) nº 16.050, de 31 de julho de 2014.

_____. Processo Administrativo (2017). Processo Administrativo n. 2017-0.185.061-0. Edital de Licitação Edital de Concorrência Internacional 01/2018. 20 de out. 2017.

_____. Processo Administrativo (2019). Processo Administrativo SEI n. 7610.2019/0002141-8. Transferência do Direito de Construir. 16 jul. 2019.

_____. Processo Administrativo (2021a). Processo Administrativo SEI n. 6018.2021/0092196-9. Construção da UBS Jardim Antártica. 03 dez. 2021.

_____. Processo Administrativo (2021b). Processo Administrativo SEI n. 6018.2021/0092217-5. Construção da UBS Jardim Peri. 03 dez. 2021.

_____. Processo Administrativo (2021c). Processo Administrativo SEI n. 6018.2021/0092347-3. Reforma da UPA 21 de Junho. 03 dez. 2021.

_____. Processo Administrativo (2021d). Processo Administrativo SEI n. 6020.2022/0012312-7. Construção de 17,10Km de ciclovias e ciclofaixas.

_____. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU). Arco do Futuro. São Paulo: Prefeitura Municipal, 11 ago. 2015. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/arco_do_futuro/index.php?p=201109> Acesso em: 30 nov. 2021.