



Eunice Helena S. Abascal

Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

Universidade Presbiteriana Mackenzie



Intervenções Urbanas e Parcerias Público-Privado no Brasil: possibilidades, dilemas e desafios

Parcerias Público-Privado e desenvolvimento e transformação urbana: Projetos Urbanos e instrumentos urbanísticos



Crise econômico-financeira nos diversos países latino-americanos, entre eles, o Brasil

Crise de demanda agregada - bens e serviços para um determinado momento e nível de preços

Retração do Estado e fragilização das bases democráticas – e sua incapacidade de arcar com os custos da transformação da cidade

Financeirização manifesta nas várias escalas, relacionada com **agentes diversos e fluxos de capital nacional e transnacional**, aportados na forma de **produtos imobiliários (ROLNIK, 2015)**.

- Uma **permissão** do Estado a particulares, para prover **recursos para serviços e obras públicas, e prestação de serviços**
- A legislação brasileira prevê o **uso legal da expressão PPP a qualquer projeto que inclua contraprestações públicas** na composição de receitas, independentemente dos pagamentos públicos representarem ou não a maior parte das receitas do parceiro privado

Uma PPP é...

Dois tipos de PPP

Apesar de chamar “parceria”, a Parceria Público-Privada (PPP) é, em sua essência, **contrato administrativo de concessão**, nas modalidades **patrocinada ou administrativa**, ao qual se aplica a Lei nº 11.079/2004

- **Concessões Patrocinadas:** o parceiro privado obtém sua remuneração mediante cobrança de **tarifas pagas pelos usuários, somadas ao recebimento de contraprestação pública**. **Exemplos:** contratos para construção e operação de uma linha de metrô, de uma rodovia, de estacionamento subterrâneo, dentre outros
- **Concessões Administrativas:** a remuneração do parceiro privado é paga integralmente pelo governo, ou seja, é um **contrato de prestação de serviço** em que o usuário, direto ou indireto, é a Administração Pública. **Exemplos:** construção de um centro administrativo, presídios e hospitais, e **operações urbanas**

PROJETO URBANO E PPP – UMA DELICADA FRONTEIRA CONCEITUAL ENTRE PÚBLICO E PRIVADO

- **PPP – Parceria Público-Privado - Lei 11.079 de 30 de dezembro de 2004, revista pela Lei no. 13.529, de 4 de dezembro de 2017**
- **PPP em sentido restrito:** serviços prestados pelos particulares, **em cumprimento de obrigações previstas por contrato**
- **PPP em sentido amplo:** o **setor público, carente de recursos e/ou especialização técnica**, contrata ou lança mão de recursos dos agentes privados, para transformar, por exemplo, uma área da cidade, regulando as relações entre o Estado e um particular (es)
- **Indaga-se..**
- **As PPP, em sentido amplo ou restrito, viabilizam, da melhor forma possível, os Projetos Urbanos?** Atendem a um equilíbrio, entre interesses públicos e privados, frente à política de Estado, e ao planejamento, como ação pública?

PPP e Urbanismo: boa combinação?

Dois instrumentos urbanísticos que a rigor, envolvem parcerias público-privado:

- **Operações Urbanas Consorciadas (OUC)**
- **Concessão Urbanística**
- **Ambos implementáveis por Projetos Urbanos**

Qual a parcela do Estado e do parceiro privado, e o que os investidores **estariam devolvendo à cidade, além de contrapartidas financeiras?**

Projetos Urbanos:
são potencialmente
meios para as PPP, e
não o inverso

Envolvem parcerias,
em **sentido**
ampliado

- Os projetos urbanos **integram atores diversos**, e são potencialmente meios para **PPP**
- **São uma forma de produção do espaço**, para que por meio desta, se estabeleçam **relações entre estado e mercado**
- Estimulam a **concorrência** entre promotores imobiliários
- Promovem leilões de solo urbano e reparcelamentos
- Estabelecem **parâmetros estéticos, de ambiência pública, e novas infraestruturas**
- Usos e ocupação do solo, **gerindo as diversas partes do todo, de maneira sustentável**

Parceria Público-Privado, operações e projetos urbanos no Brasil: a contribuição de São Paulo

- **Década de 1980:** instrumento Operação Urbana, presente no Plano Diretor de 1985, definido como uma forma de PPP
- **1988, Constituição Federal:** um recurso para o *Urbanismo de concertação*
- Justificativa
- carência de recursos públicos para custear investimentos
- Uso do mecanismo do potencial adicional de construção e da outorga onerosa, como contrapartida paga ao Estado pelos empreendedores imobiliários



Plano Diretor de 1992 – gestão Luiza Erundina

- Parceria público-privada (PPP) como **instrumento de Reforma Urbana**
- Alternativas de **recuperação de mais-valias fundiárias, com o solo criado**
- Coeficiente de aproveitamento único (1,0) e pagamento de outorga onerosa
- **Instituiu as ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social)**
- Isentava do pagamento de outorga onerosa os empreendedores que edificassem além do coeficiente único e **construíssem habitação de interesse social (HIS)**

Operações Urbanas Consorciadas (OUC) artigo 32 do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257, 2001)

- (1) **conjunto de intervenções e medidas**, o que lhe confere uma característica complexa, mas organizada em um eixo orgânico de articulações;
- (2) **coordenadas pelo Poder Público municipal**, o qual **tem papel protagonista e agregador de diversos parceiros**, rumo à concertação dos colaboradores, como: investidores e o segmento de construção (de infraestrutura);
- (3) englobando, ainda, a cidadania ativa, o que implica no envolvimento de proprietários, moradores e usuários da área objeto da OUC;
- (4) com o objetivo de alcançar transformações urbanísticas, melhorias sociais e valorização ambiental (ABASCAL & NOHARA, 2018)

Avanços, o papel das OUC paulistas

- Estas definições e práticas, consolidadas no período de 1980 a 2002 se pautaram pela evidência de que as intervenções e Projetos Urbanos **acentuavam o papel fundamental exercido pelo poder público municipal como gestor e garantidor dos interesses públicos**
- O artigo 32 do Estatuto da Cidade definiu **a reciprocidade para as relações entre iniciativa privada e poder público**, a justa distribuição de ônus e bônus, e o equilíbrio dos benefícios concedidos aos parceiros privados, induzindo-os a participar na geração de benefícios públicos

A concessão urbanística – PPP em sentido restrito – mudança de rumos

- Instrumento urbanístico **proposto pelo Plano Diretor do Município de São Paulo (Lei 13.430/2002, art. 239)** e regulado pela Lei 14.917/2009
- O atual Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei Municipal 16.050/2014) **também previu a concessão urbanística** (art. 144), mantendo, em linhas gerais, as mesmas características que lhe foram atribuídas pelo plano anterior

Mecanismos de implementação: PIU - Projeto de Intervenção Urbana

- - **Decreto nº 56.901, de 30 de março de 2016**
- – “estudos técnicos urbanísticos, econômicos, sociais e ambientais para o desenvolvimento da região, apresentando ao seu término um programa de intervenções e parâmetros urbanísticos específicos, além de propostas econômico-financeiras e de gestão democrática que viabilizem sua implantação. O conceito de PIU foi desenvolvido para ser aplicado em diferentes escalas territoriais, desde estudos para a transformação de grandes setores da cidade até para a implantação de pequenos projetos específicos” (PMSP, 2018)
- Uma área da cidade poderá ser delegada à empresa estatal municipal **ou, mediante licitação, a empresa ou a conjunto de empresas privadas, em consórcio**

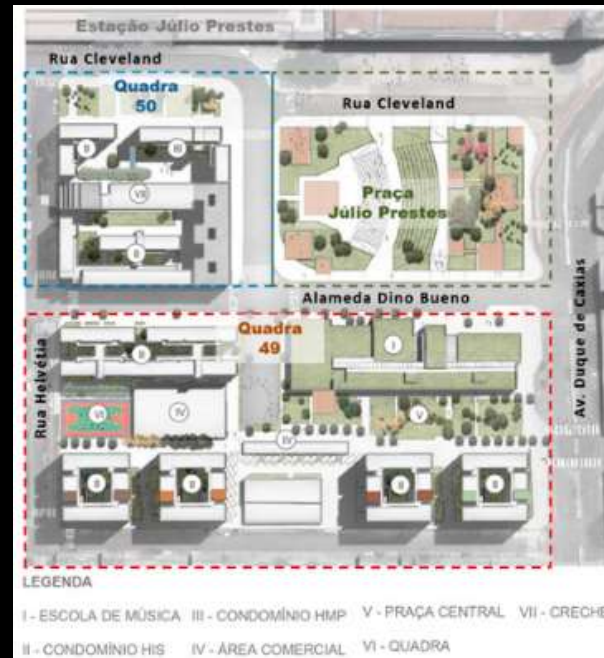
Remuneração do concessionário em concessões urbanísticas

- O Plano Diretor do Município de São Paulo prevê que a remuneração da concessionária pode ser obtida mediante a exploração:
- I – dos terrenos; II – do potencial construtivo a ser utilizado na implantação do Projeto de Intervenção Urbana; III – das edificações destinadas a usos privados que resultarem da obra realizada; IV – da renda derivada da exploração de espaços públicos; V – das receitas acessórias, nos termos que forem fixados no respectivo edital de licitação e contrato de concessão urbanística (art. 144, § 3º).
- A lógica é a mesma da Lei Federal 8.987/1995, segundo a qual o investimento da concessionária será remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado (art. 2º, III).

PPP Julio Prestes

A área onde funcionou o **Terminal Rodoviário da Luz**, entre os anos de **1960 e 1980**

Prevista para as quadras 49 e 50, e incorpora a requalificação da **Praça Júlio Prestes**



Perspectiva do projeto do Complexo Júlio Prestes



Fonte: Arquitetos Mario Biselli – Artur Katchborian

Evolução das obras do Complexo Júlio Prestes



Fonte: 11/12/2017 - Evolução da PPP Júlio Prestes

Complexo Júlio Prestes: 1.202 moradias
5 torres, 914 unidades de HIS – habitações de interesse social, para famílias com renda mensal de R\$ 810,00 até R\$ 4.344,00.

Quadra 50, em 2 torres: 216 HIS e 72 unidades de HMP – habitações de mercado popular, para famílias com renda de R\$ 4.344,01 até R\$ 8.100,00

nova sede da escola de música Tom Jobim

creche para 200 crianças

quadra de esporte

requalificação da Praça e construção de Unidade para o 2º Grupamento de Bombeiro da Capital



- A antiga rodoviária foi demolida para a construção do **Complexo Cultural Luz** no governo de José Serra (2007-2011), projeto desenvolvido pelo escritório suíço Herzog & De Meuron
- Ambição era que o complexo — previsto para abrigar três teatros, duas escolas, a sede da São Paulo Companhia de Dança e espaços culturais — tivesse um efeito restaurador na região
-
- O projeto consumiu pelo menos R\$ 53 milhões com arquitetos e outros R\$ 65 milhões em desapropriações



A quem atende a Concessão Urbanística?

- O Plano Municipal de Habitação elaborado em 2009, contabilizou que há na área central de São Paulo 10.724 domicílios em favelas e 11.086 domicílios em cortiços, totalizando 21.810 domicílios em situação precária, **com famílias que se concentram na faixa de até 3 salários mínimos**. Existem ainda **6.405 pessoas em situação de rua**
- Considerando em média três pessoas por moradia, estima-se que 71.880 pessoas precisem de moradia adequada na área central (ROLNIK, 2018).
- Na Luz, as intervenções públicas deveriam atender à população de menor renda, e prover subsídio público à moradia

Fragilidades..

- O edital da PPP determina que as famílias deverão preencher os requisitos de crédito do financiador com quem a concessionária negociar
- Inviabiliza o atendimento habitacional às famílias mais vulneráveis e que não possuem comprovação de renda, muitas delas residentes das áreas de intervenção.
- O poder público deve garantir sua participação por meio de programas e subsídios, para que este objetivo seja alcançado

Parceria Público-Privado, intervenções e projetos urbanos no Brasil: o modelo do **Rio de Janeiro**

Articulação jurídico-institucional para viabilizar a transformação da Região Portuária

Valorização do patrimônio material e imaterial

Modelagem financeira inovadora, sem aplicação de recursos do tesouro

Novo conceito de mobilidade urbana - introdução de novos modais e prioridade ao pedestre



A Prefeitura do Rio criou a **Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (Cdurp)**, instituída pela [Lei Complementar 102/2011](#), para gerir e fiscalizar a revitalização

A **Concessionária Porto Novo** foi contratada via licitação para executar as obras e prestar serviços públicos municipais até 2026, na maior parceria público-privada do País.

A OUC

Duração de 15 anos - conjugação de uma Operação Urbana Consorciada com um sistema de Parceria Público-Privada (PPP), **aproximando PPP em sentido amplo e restrito**, aplicando-se então a Lei nº 11.079/2004



Operação urbana

- Mudança de uso e aumento do potencial construtivo dos terrenos
- Cobrança de contribuição para o uso do novo potencial construtivo via Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepacs)



Mais informações sobre Cepacs em www.portomaravilha.com.br/web/cepac/index.html

SETORES COM POTENCIAL ADICIONAL CONSTRUTIVO

CDURP



Área com Cepacs
1,2 milhão m², com
acrécimo de 4 milhões
m²

Área sem Cepacs
(APAC SAGAS Preservação)
3,8 milhões m²
Cerca de 1,5 mil imóveis passíveis de retrofit
(reforma e modernização) - maioria privados

Para conseguir recursos para a operação urbana, a prefeitura aumentou o potencial de construção de imóveis da Região Portuária, para captar investidores do setor imobiliário

Requalificação Urbana via PPP



Obras

- 66 km de redes de drenagem
- 85 km de redes de esgotos
- 120 km de redes de água
- Plantio de 15.000 árvores
- Novas vias exclusivas para pedestres
- 17 Km de ciclovias
- Execução de 650.000 m² de calçadas



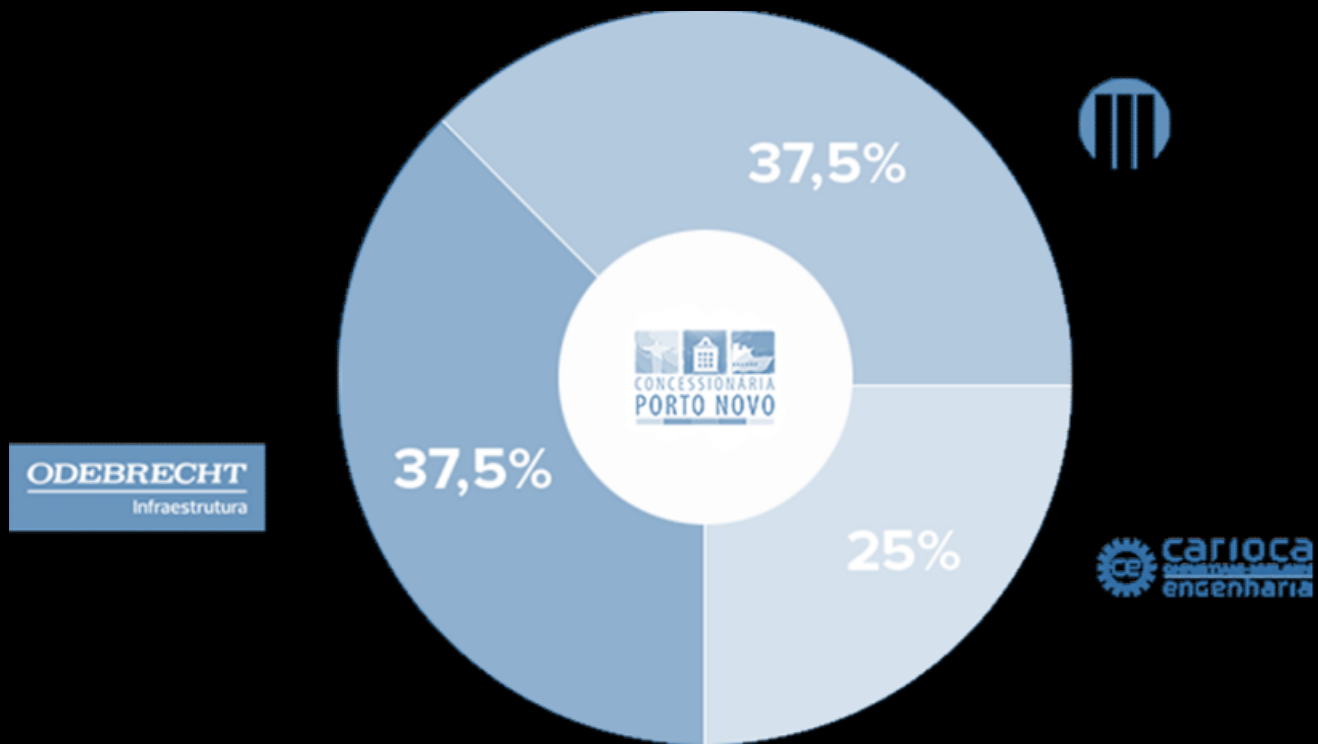
Serviços

- Conservação e Manutenção de infraestruturas, ruas, praças e áreas verdes
- Iluminação pública e semaforização
- Limpeza urbana e coleta de lixo domiciliar
- Operação do tráfego





CONCESSIONÁRIA PORTO NOVO



Porto... Maravilha??

- Terreno público, modelagem em que **um banco público (Caixa Econômica Federal) compra todos os CPAC**, com recursos públicos, e o benefício foi de um grupo restrito de investidores
- **Ausência de um Projeto Urbano**, carência de reinvestimento na própria área, em Habitação, HIS, espaço público e equipamentos sociais
- Ausência de instrumentos de avaliação dos impactos ambientais
- Remoções sistemáticas de população moradora nas imediações

Diferença conceitual entre PPP e Concessão

- Necessidade de pensar a **diferença entre PPP - contrato ou parceria**, em que Estado e mercado atuam em condições de igualdade e **concessão**, em que o estado assume **conceder aos privados a realização de obras e serviços em situação de frágil regulação e controle**
- **HABERMAS (2003)** fala sobre uma possível “fuga” do Estado, por meio do contrato, **para fora do Direito Público** – gerando desorganização da esfera pública
- **Consequência: reivindicações de frações de classe, grupos e comunidades são vistos muitas vezes como desnecessárias ou negativas – fragilidade da governança**

Tensão entre interesses públicos e privados

- Há elementos centrais que devem balizar o debate crítico das OUC, geridas por PPP:
- O interesse público envolve o debate da relação entre o instrumento urbanístico (OUC) e **Projetos Urbanos – este é um conceito chave**
- **Projeto complexo**, em que estão envolvidos os interesses de uma multiplicidade de atores

- Obrigada!