

ANÁLISE DOS MODELOS DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS DA COHAB-SP E COHAB-CT COMO POLÍTICA PÚBLICA DE FOMENTO À HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

ANALYSIS OF COHAB-SP AND COHAB-CT PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP MODELS AS A PUBLIC POLICY TO PROMOTE SOCIAL INTEREST HOUSING

Caroline Soraia Predabon¹
Luiz Antonio Rolim de Moura²

RESUMO

O estudo sobre qual o artigo se trata elenca dois exemplos de Parcerias Público-Privadas como instrumento de aplicação de políticas públicas de habitação de interesse social em duas grandes cidades, São Paulo e Curitiba. O objetivo do estudo é traçar um paralelo entre o modelo de parceria administrativa desenvolvida por São Paulo e o modelo de parceria comum de Curitiba, representado basicamente pelo programa Minha Casa, Minha Vida. São apresentados um breve histórico da habitação social no país e as políticas públicas adotadas na busca por soluções, além do histórico das operadoras municipais de habitação de ambas as capitais. São apresentados também dados sobre o déficit habitacional no país e sua distribuição regional nas capitais supracitadas.

Palavras-chave: política pública; parceria público-privada; habitação de interesse social.

ABSTRACT

The study brought by this article lists two examples of Public-Private Partnerships as an instrument for the application of public policies for social housing in two large cities, São Paulo and Curitiba. The aim of the study is to draw a parallel between the administrative partnership model developed by São Paulo and the common partnership model in Curitiba, basically represented by the Minha Casa, Minha Vida program. A brief history of social housing in the country and the public policies adopted in the search for solutions are cited, in addition to the history of municipal housing operators in both capitals. Data on the housing deficit in the country and its regional distribution in the aforementioned capitals are also presented.

Keywords: public policy; partnership public and private; housing of social interest.

¹ Engenheira civil graduada pela Unisinos; aluna de Pós-graduação em Gestão de Cidades Inteligentes - Imap - Curitiba.

² Mestre engenheiro pela UFSC; professor e orientador da Pós-graduação em Gestão das Cidades Inteligentes - Imap - Curitiba.

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é uma terra de desiguais em termos de oportunidades e de condição de vida. O papel do Estado é tornar mais equitativas estas oportunidades a fim de amadurecer a soberania e o processo de desenvolvimento nacional (Silva; Bassi, 2012, p. 15).

Com o crescente aumento populacional, aumentam também as demandas por habitação em todo o planeta, em especial nos centros urbanos.

Nesse sentido, os governantes são pressionados a criarem políticas públicas que atendam aos interesses da população em geral, desde as camadas sociais mais elevadas até as mais baixas, com demandas por qualidade de vida, lazer, transporte, segurança, saúde, educação e habitação.

No Brasil, como instrumento de ordenamento urbanístico das maiores cidades, são criados os Planos Diretores dos Municípios, que têm a finalidade de orientar os investimentos públicos e privados de modo que o uso do espaço territorial tenha melhor aproveitamento.

Regiões da cidade que tenham diretrizes urbanísticas específicas e/ou similares são ordenadas a ficar em determinados zoneamentos – não obstante, são delimitadas áreas urbanas onde as habitações para interesse social são permitidas.

Para compreender o conceito de habitação de interesse social, é necessário conhecer o contexto histórico de seu surgimento e por que os governos se tornaram os principais indutores e financiadores dessa modalidade de habitação e de empreendimento imobiliário.

Passamos, no Brasil, por diversas modalidades de incentivos, desde aluguel social, autoconstrução, regularização fundiária, Banco Nacional de Habitação (BNH) e, até recentemente, por programas como o Minha Casa, Minha Vida, uma forma de parceria entre os entes públicos e a iniciativa privada.

Como incremento a essas iniciativas, as Companhias de Habitação Social dos municípios de Curitiba (Cohab-CT) e de São Paulo (Cohab-SP) viabilizaram contratos de parcerias com empresas particulares, as chamadas Parcerias Público-Privadas (PPP), em suas diversas modalidades, os quais serão analisados neste estudo.

Também a busca por novas alternativas de execução de políticas públicas na área habitacional, de maneira sustentável financeiramente para as Companhias e para empresas parceiras, direciona a pesquisa.

Nesse sentido, o objetivo geral do trabalho é apresentar um panorama entre as modalidades de parcerias aplicadas pelas Companhias de Habitação dessas duas grandes cidades (Curitiba e São Paulo), a partir da análise de resultados.

Como objetivos específicos, deverão ser identificadas as condições e vantagens proporcionadas pelo modelo aplicado em São Paulo e sua aplicabilidade na Companhia de Habitação de Curitiba.

2 METODOLOGIA DA PESQUISA

O presente artigo está fundamentado a partir da pesquisa bibliográfica sobre o tema, análise do acervo do material disponível em sites oficiais e documentação pública de órgãos públicos relacionados, além de análise dos resultados obtidos na pesquisa do acervo.

O referencial teórico é estruturado de maneira a apresentar ao leitor os conceitos

fundamentais dos assuntos envolvidos, sendo eles: histórico do surgimento e da expansão das Habitações de Interesse Social no Brasil, seguido da fundamentação de Política Pública voltada a esse setor e Modelos de Parcerias Público-Privadas com ênfase e aplicabilidade em Habitação Social Urbana.

Como tema principal desenvolvido, a apresentação dos Modelos de Parceria Público-Privada mais recentemente aplicados pelas empresas de economia mista dos municípios de São Paulo e Curitiba (Cohab-SP e Cohab-CT).

3 HISTÓRICO DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL E POLÍTICAS PÚBLICAS DE FOMENTO À HABITAÇÃO

A Constituição Brasileira, conhecida como Constituição Cidadã, promulgada em 5 de outubro de 1988 no seu Capítulo II, que trata dos Direitos Sociais, explicita:

Art. 6º: São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988).

Assim sendo, podemos dizer que a moradia é um direito constitucional de todos os cidadãos brasileiros, incluindo os que se encontram em situação de vulnerabilidade social.

Para Maricato (2009, p. 44), o direito à moradia é absoluto, uma vez que constitucional, contudo, o direito à propriedade, não.

Na tentativa de elucidar essa questão, este texto traz alguns aspectos históricos e sociais da questão da terra, da moradia e das políticas públicas em habitação de interesse social anteriores à Constituição de 1988, até os tempos atuais.

Convém destacar o processo de urbanização das cidades, em especial das metrópoles, para compreensão do surgimento e das necessidades de criação de políticas públicas voltadas à habitação.

O processo de urbanização brasileiro deu-se, praticamente, no século XX. No entanto, ao contrário da expectativa de muitos, o universo urbano não superou algumas características dos períodos colonial e imperial, marcados pela concentração de terra, renda e poder, pelo exercício do coronelismo ou política do favor e pela aplicação arbitrária da lei (Maricato, 2003, p. 165).

Nesse contexto, em seus estudos sobre a formação da estrutura urbana e habitação, Maricato (2003, p. 165) enfatiza: “Destaca-se o papel da aplicação da lei para manutenção de poder concentrado e privilégios nas cidades, refletindo, e ao mesmo tempo promovendo, a desigualdade social no território urbano”.

Parte desse pressuposto, a justificativa para a desigualdade social das grandes cidades, motivada pelo aumento populacional consequente da evasão das comunidades rurais. Aspectos como a industrialização fizeram com que muitas pessoas migrassem do interior para as cidades na expectativa de melhores condições de trabalho, provocando aumento de demanda por habitação nos centros urbanos.

Descrevendo o incremento populacional na Província de São Paulo no período entre 1886 e 1900 (Cano, 1979 apud Bonduki, 2017, p. 25), é apontado o grande número de imigrantes estrangeiros subvencionados ou não a chegarem na Província, em que estudos indicam que ao menos 40% deles permaneciam em São Paulo atraídos pelo início da

industrialização, e parte se dirigia ao interior do país para trabalhar na cultura do café. Com isso, o aumento por demanda habitacional provocou escassez das unidades disponíveis, ocasionando o surgimento dos primeiros cortiços e favelas.

Essa estrutura urbana de habitação ocupava espaços mais afastados e implicava em precarização de habitações, condições insalubres de moradia em áreas sem atendimento de água potável, serviços de esgoto, pavimentação e transporte. Notadamente, era direcionado para a classe operária e menos abastada o maior impacto social.

O problema da habitação popular no final do século XIX é concomitante aos primeiros indícios de segregação espacial. Se a expansão da cidade e a concentração de trabalhadores ocasionaram inúmeros problemas, a segregação social do espaço impedia que os diferentes extratos sociais sofressem da mesma maneira os efeitos da crise urbana (Bonduki, 2017, p. 28).

Para além do período higienista, em que o poder público buscou forçadamente solucionar as crises sanitárias com uso da força policial sanitária para aplicação de desinfecção domiciliar, não foram sanados os problemas de saúde pública. Os baixos salários, as habitações precarizadas e insalubres, a superexploração e a subnutrição não permitiam a solução dos problemas sanitários. Algumas intervenções em obras de saneamento, distribuição de água potável e coleta de esgotos se mostraram mais eficazes (Bonduki, 2017, p. 42).

Com a criação do Código de Posturas do Município de São Paulo em 1886, surgiram leis no sentido de controlar o uso do solo e estabelecer códigos e condições específicas para as habitações operárias.

Desde o final desse período até início da década de 1930, a maior parte das moradias eram construídas pela iniciativa privada, tanto para atender os setores sociais de baixa ou de média renda, para as quais a forma dominante de uso era por meio do aluguel, uma vez que não existiam financiamentos para casa própria.

Posteriormente, surgiram as vilas operárias, assentamentos promovidos por empresas e destinados a seus operários, para garantir o acesso dos trabalhadores aos seus locais de trabalho, e as vilas operárias produzidas por investidores privados para fins de locação (Bonduki, 2017, p. 55).

Nota-se que, a exemplo de São Paulo, o problema habitacional se replica em todo o país, principalmente nas maiores cidades e concentrações urbanas da época.

É a partir dos anos 1930, que os investimentos estatais em habitação ganham incremento, beneficiando principalmente as classes operária e média com o projeto nacional-desenvolvimentista durante o Estado Novo. A habitação era vista como instrumento econômico na estratégia de industrialização do país, e também como elemento de formação ideológica, política e moral do trabalhador (Bonduki, 2017, p. 81).

Era consenso que a iniciativa privada era incapaz de resolver o problema da habitação social com o seu modelo rentista de produção de imóveis para locação, e também a necessidade de ordenar o espaço urbano tornou indispensável a intervenção do Estado na questão (Bonduki, 2017, p. 86).

Nesse momento, foram concebidas as propostas de habitação para a classe operária pela autoconstrução feita pelo próprio trabalhador em bairros periféricos, e a produção estatal na busca pela racionalização de recursos de produção com modelos mais econômicos.

Uma forma de intervenção estatal na busca de solução para habitação foram os investimentos por meio dos recursos advindos dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), criados para atender às diversas categorias profissionais, em relação a benefícios previdenciários e assistência médica (Cohn, 1981 apud Bonduki, 2017, p. 109).

A habitação sempre apareceu de maneira ambígua entre as finalidades dos IAPs: ora como objetivo importante, ligado à ideia de seguridade social plena, ora como mero instrumento de capitalização de recursos captados e, portanto, desprovido de fins sociais (Bonduki, 2017, p. 109).

Faziam parte das categorias profissionais beneficiadas os comerciários, bancários, industriários, marítimos, estivadores, condutores de veículos e empregados de empresas de petróleo. A estrutura do modelo de gestão dos IAPs era tripartite (empregado, empregador e Estado) e as contribuições compulsórias (Bonduki, 2017, p. 110).

Ainda é possível observar em dias atuais, conjuntos habitacionais construídos por intermédio dos IAPs em várias cidades, entre elas Porto Alegre, São Paulo, Santos, Santo André, Rio de Janeiro, Recife e Belo Horizonte, que deram origem a bairros muitas vezes denominados a partir dos conjuntos habitacionais. Como exemplo, temos Realengo no Rio de Janeiro e Vila IAPI-Passo D'Areia em Porto Alegre (Bonduki, 2017, p. 140-215).

Importante destacar que esses conjuntos normalmente eram projetados por escritórios de arquitetos, os quais procuravam criar soluções com várias tipologias e propostas urbanísticas adaptadas à paisagem local, com equipamentos necessários como escola, unidades de saúde, parques e praças.

Inicialmente, as unidades eram alugadas para os associados – posteriormente, com a criação do BNH e do financiamento habitacional, passaram a ser vendidas aos usuários.

Essa medida somente foi possível a partir dos financiamentos oferecidos pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), criado pela Lei nº 4380 de 1964, pelo órgão central, normativo e financiador do Sistema Financeiro da Habitação (SFH). Os recursos para esses financiamentos eram advindos das cadernetas de poupança e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, consolidados no Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), ambos fundamentais para o crédito habitacional e imobiliário no país, inclusive nos tempos atuais (Souza-Lopes; Saab, 2021, p. 5).

O que parecia ser a solução para o problema de habitação não se consolidou exatamente como tal. As unidades continuavam a ser produzidas em áreas periféricas e o acesso ao crédito era difícil, com prestações que aumentavam à medida que a inflação consumia os salários, deixando a população de mais baixa renda fora do programa. Nesse momento, deu-se o surgimento das Companhias de Habitação Popular, as Cohabs, em vários municípios, com o objetivo de atender as famílias com faixa de renda menor.

O período de 1970 a 1980 foi marcado pelo aumento da precariedade habitacional das áreas urbanas, motivado principalmente pela ampliação dos fluxos migratórios e pelo empobrecimento da população nessas décadas.

Ainda nesse período, em 1986, o BNH seria extinto e suas atividades principais ficariam a cargo da Caixa Econômica Federal (CEF). Mesmo com a busca de algumas alternativas, como financiamentos externos – caso do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) com recursos para intervenções em assentamentos precários –, teremos nesse período um decréscimo de atividades voltadas à habitação social.

Constata-se, portanto, que o período de 1986 a 2003 foi marcado por uma expressiva redução de financiamento habitacional. Nesse período, algumas propostas de financiamento foram estabelecidas, como a criação da Carta de Crédito, projeto que foi parcialmente limitado pelas altas taxas de juros, o que dificultou o acesso das camadas de baixa renda e de setores médios para financiamento de longo prazo (Souza-Lopes; Saab, 2021, p. 6).

Novas possibilidades viriam a surgir com a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), regulamentando a função social da cidade e da propriedade, amparado pela Constituição Federal de 1988, visando garantir o direito à habitação, regular o ordenamento urbano e o uso da terra.

A criação do Ministério das Cidades em 2003, com o objetivo de formular e fortalecer a política urbana em nível nacional e fornecer o apoio técnico e financeiro a governos locais (Rolnik, 2015, p. 294 apud Marguti, 2018, p. 121), reuniu as pastas de políticas setoriais de habitação, saneamento e transporte.

Com a criação do Ministério das Cidades, do Fundo Nacional de Habitação (FNHIS) e do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), em 2005, da Política Nacional de Habitação (PNH), em 2009, e do lançamento do MCMV em 2009, retomou-se a formulação e implementação de uma política habitacional com interferência direta na produção em massa de habitações (Souza-Lopes; Saab, 2021, p. 8).

Como parte da formulação de políticas públicas, criou-se também um Conselho Gestor Nacional, com representantes do governo federal e da sociedade civil:

A Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, deu tratamento federativo ao tema da moradia ao prever que as Unidades da Federação (UFs) e os municípios aderissem ao sistema, devendo criar seus fundos e conselhos locais (Marguti, 2018, p. 121).

O principal programa surgido nesse período foi o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), criado pela Medida Provisória nº 459/2009, com objetivo de reduzir o déficit habitacional do país e fazer frente à crise econômica global, gerando emprego a nível local, responsável pela produção massiva de unidades habitacionais novas construídas e empreendidas por empresas privadas, com intensos subsídios para as faixas de renda inferior.

O PMCMV estava inserido dentro do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), conjuntamente ao programa de urbanização de Assentamentos Precários (UAP).

A UAP e o MCMV são os dois principais programas habitacionais promovidos pelo PAC. O PAC-UAP foi lançado em 2007 e se constitui como um programa de financiamento de obras de urbanização de favelas, desenvolvido entre governos municipais ou estaduais e o governo federal. Por meio dele são financiadas obras de urbanização, requalificação habitacional, regularização fundiária, produção de novas moradias, trabalho social e equipamentos sociais, e ele se estrutura numa linha de atuação que inclui conjuntos habitacionais degradados, loteamentos populares e favelas (Souza-Lopes; Saab, 2021, p. 9).

Nesse sentido, o programa vem para atender à demanda por moradia social, regulamentando um regime de parceria entre as empresas e o poder público, no formato de subsídios financeiros ou construtivos e urbanísticos, para que as empresas apresentem soluções para diminuir a demanda do setor.

Inicialmente, o atendimento é dividido em três faixas de renda, que variam até três salários mínimos para a Faixa 1, de três a seis salários mínimos para a Faixa 2, e acima de seis salários mínimos para a Faixa 3.

Posteriormente, a partir de 2016, foi criada a Faixa 1,5, intermediária, na qual as famílias supostamente têm maior capacidade de endividamento do que na Faixa 1, que teve redução de investimentos e subsídios. Recentemente, em fevereiro de 2023, com a mudança de gestão no governo federal, o atendimento à Faixa 1 foi retomado; contudo, apenas para atendimento de famílias com renda bruta de até dois salários mínimos e subsídios que podem atingir de 85% a 90% (Brasil, 2023).

A Fundação João Pinheiro, instituição de pesquisa e ensino vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais, divulga periodicamente, desde 1995, seus relatórios sobre déficit e inadequação habitacionais no Brasil. Em sua publicação “Cartilha Déficit Habitacional e Inadequação de Moradias no Brasil”, define:

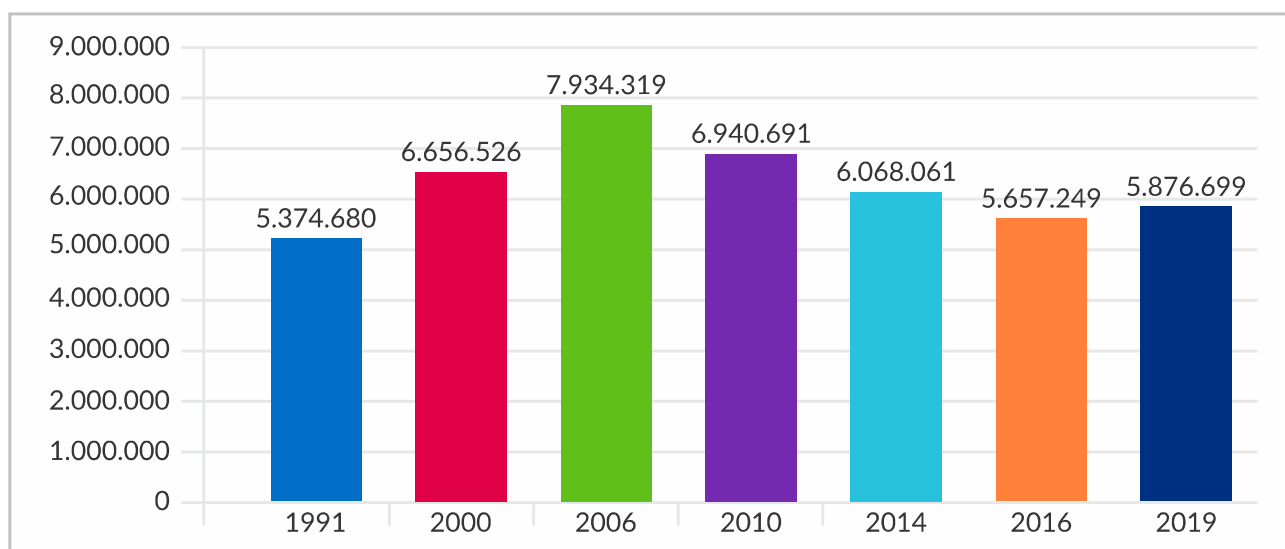
Déficit habitacional é um conceito que tem dado sustentação aos indicadores que buscam estimar a falta (déficit) de habitações e/ou existência de habitações em condições inadequadas como noção mais ampla de necessidades habitacionais.

Déficit e inadequação habitacionais podem ser entendidos como “a falta de moradias e/ou a carência de algum tipo de item que a habitação deveria estar minimamente fornecendo” e que, por algum motivo, não fornece (Fundação João Pinheiro, 2021b, p. 2).

O conceito de déficit habitacional total se dá a partir da combinação de cinco quesitos, sendo eles: domicílios rústicos, domicílios improvisados, unidades domésticas conviventes, cômodos e domicílios identificados com ônus excessivo de aluguel. As fontes de dados utilizadas para elaborar o relatório são obtidas da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC) do Instituto Brasileiro de Geografia e estatística (IBGE) e do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) do Ministério da Cidadania.

Segundo o último relatório publicado em 2021, o Brasil atingiu em 2019 um déficit habitacional de 5.876.699 unidades domiciliares, representado no Gráfico 1, abaixo, com um retrospecto histórico do déficit habitacional no Brasil para o período de 1991 a 2019:

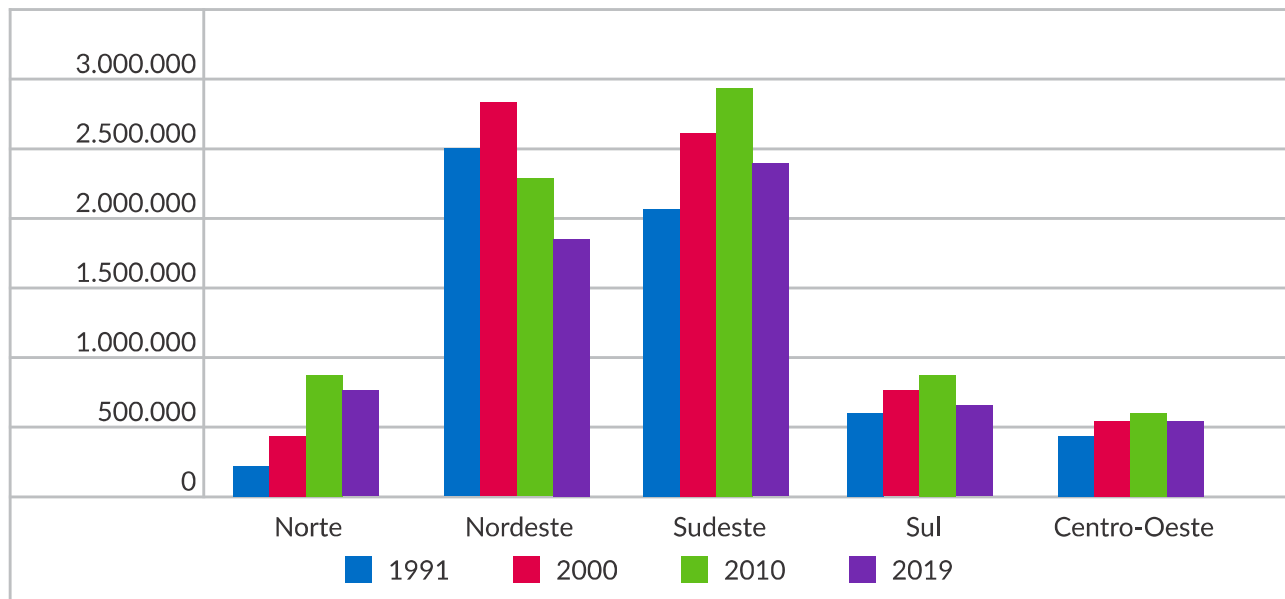
Gráfico 1: Déficit habitacional no Brasil (Unidades Domiciliares) nos anos indicados



Fonte: A autora (2023); Dados: Fundação João Pinheiro, M.G. (2023).

Também com base nos dados obtidos nos Relatórios sobre o Déficit Habitacional da Fundação João Pinheiro, temos o Gráfico 2, que representa o déficit habitacional por região do país, e uma análise comparativa entre as duas capitais objeto deste estudo – São Paulo e Curitiba – durante o período de 1991 a 2019, no Gráfico 3:

Gráfico 2: Comparativo do déficit habitacional por região (Unidades Domiciliares)



Fonte: A autora (2023); Dados: Fundação João Pinheiro, M.G. (2023)

Gráfico 3: Comparativo do déficit habitacional da região metropolitana de São Paulo versus região metropolitana de Curitiba (Unidades Domiciliares) no ano indicado



Fonte: A autora (2023); Dados: Fundação João Pinheiro, M.G. (2023)

4 MODELOS DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS APLICADOS A POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO

A recessão de 1973 que atinge os países-membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) provoca grande desemprego, desindustrialização e austeridade fiscal nos países desenvolvidos. Como reação, alguns países como Estados Unidos e Inglaterra iniciam nos anos 1980 intensas mudanças em suas instituições e políticas econômicas, quando podemos observar a ascensão do neoliberalismo no mundo (Nakama; Macema, 2022, p. 892).

Esse movimento neoliberal se destaca no Brasil pelo conjunto de privatizações e desestatizações ocorridos nos anos 1990.

Essa conjuntura trouxe um forte apelo à “racionalidade de mercado” sobre as administrações públicas, que passaram a adotar uma postura “empreendedora” sobre a “administrativa” (Harvey, 2005 apud Nakama; Macema, 2022, p. 892).

Essas reformas resultam em uma mudança nas funções do Estado, diminuindo sua função de executor para assumir um papel regulador e mobilizador de agentes econômicos, cita Palladini (Jucá, 2003 apud Palladini, 2017, p. 8).

No Brasil, o controle exercido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2020) e posteriormente pela PEC do Teto dos Gastos (PEC 55/2016), abrem espaço para a iniciativa privada atuar no financiamento e na execução de serviços públicos, por meio das Parcerias Público-Privadas.

Nesse sentido, o arcabouço legal para as PPPs se consolida formado pela Lei Federal nº 8987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, e pela Lei Federal nº 11079/2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de Parcerias Público-Privadas no âmbito da administração pública.

Alguns estados e municípios também possuem legislação própria para regulamentar as parcerias, é o caso de Curitiba, que dispõe do Decreto nº 1067/2016, e do município de São Paulo, com a Lei Municipal nº 14517/2007.

A Lei Federal nº 11079/2004, em seu parágrafo segundo, define Parceria Público-Privada como sendo o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

Complementa conceituando: Concessão Patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

A modalidade Concessão Administrativa é o contrato de prestação de serviços em que a Administração Pública é a usuária direta ou indireta, ainda que precedida ou não de execução de obra ou fornecimento e instalação de bens, cuja remuneração é paga exclusivamente pelo Estado.

Define também a concessão comum, ou seja, a concessão de serviços ou de obras públicas quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

Conforme Palladini (2017, p. 9), a primeira função de uma PPP é atrair investimentos privados para projetos que não são autossustentáveis, tendo como vantagem do financiamento via PPP o não comprometimento imediato do custeio estatal, pois as contraprestações são pagas ao longo da duração do contrato, que se estende por anos.

Segundo Nakama e Macema (2022, p. 892), as PPPs buscam financiar duas categorias de infraestruturas: as chamadas “econômicas” ou horizontais, tendo como exemplos no Brasil os aeroportos, as rodovias, os transportes, a iluminação pública, e a outra categoria, as “sociais” ou verticais, que é o caso de habitação, escolas, hospitais etc.

Os projetos de Parcerias Público-Privadas, devido à sua complexidade jurídica e administrativa, exigem ainda bastante atenção dos gestores públicos no sentido de elaborar a

estrutura legal de parceria, em que aspectos como estudos de viabilidade técnica, jurídica e econômica, critérios de concessões, garantias estatais e privadas, matriz de riscos, finanças e propriedades de ativos devem ser exaustivamente estudados para que a parceria atinja seus objetivos finais (Nakama; Macema, 2022, p. 896).

5 HISTÓRICO DE ATUAÇÃO DA COHAB-SP E SEU MODELO DE PPP

A Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo foi criada a partir da Lei Municipal nº 6738, de 16 de novembro de 1965, e foi promulgada pelo então prefeito José Vicente de Faria Lima.

No ano de 1967, foi entregue o primeiro empreendimento Capitão Alberto Mendes Junior, com 349 casas na zona leste de São Paulo, em São Miguel Paulista.

Na década de 80, foi construído por meio do BNH, em parceria com a Cohab-SP, a CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo) e por empresas privadas, o complexo residencial Cidade Tiradentes, onde vivem mais de 200 mil pessoas, considerado o maior complexo habitacional da América Latina.

É importante ressaltar que o município de São Paulo dispõe de legislação própria para sua política habitacional, a exemplo do Decreto nº 61.218/2022, que define os valores de renda familiar máxima para atendimento por Habitação de Interesse Social-HIS e Habitação de Mercado Popular-HMP no município de São Paulo.

Os valores de renda familiar máxima estipulados por meio do Decreto nº 61.218/2022 contemplam Habitações de Interesse Social (HIS) nas faixas I e II e rendas que variam até 3SM ou até 6SM, respectivamente, e Habitações de Mercado Popular (HMP) para renda familiar entre 6SM e 10SM.

Mostrando a importância que o setor tem na economia do contexto estadual, o Governo do Estado de São Paulo destinou à Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU, 2023) e às políticas Habitacionais do Estado, durante o período de 1989 a 2018, o percentual de 1% do ICMS arrecadado pelo estado.

No contexto das políticas municipais, podemos citar o Programa Pode Entrar, criado pela Lei Municipal nº 17628/2021, que tem por objetivo criar mecanismos de incentivo à produção de empreendimentos habitacionais de interesse social, a requalificação de imóveis urbanos ou aquisição de unidades habitacionais destinada às famílias de baixa renda (Faixa 1 com renda bruta até 3SM e Faixa 2 com renda bruta entre 3SM e 6SM), estabelecendo uma política habitacional de financiamento e locação subsidiados. A fonte de recursos para esse programa advém do Fundo Municipal de Habitação, além de outras fontes municipais ou de outros entes federativos nacionais ou internacionais.

Por muitos anos, a Companhia de Habitação Metropolitana de São Paulo foi responsável por construir os conjuntos habitacionais na cidade, sendo responsável pelos próprios projetos.

Com a regulamentação do Programa Minha Casa, Minha Vida, a forma de atuação da empresa também se adequou à nova realidade e ela passou a ser uma facilitadora para o Programa, realizando a compra e desapropriação de terrenos e gerindo contratos com as empresas responsáveis pelos empreendimentos.

Por se tratar de um programa do governo federal, e na constante busca por recursos financeiros e redução do déficit habitacional, fizeram-se necessárias novas alternativas de contratação.

A partir da criação da Lei Federal nº 11709/2004, que institui normas gerais para a contratação de Parcerias Público-Privadas (PPP), e da Lei Municipal nº 14517/2007, que institui o Programa Municipal de Parcerias Públicos-Privadas do Município de São Paulo, a Cohab-SP, em conjunto com a Secretaria de Habitação de São Paulo, inaugura sua contratação de PPP.

A PPP permite que o poder público juntamente com o setor privado busque financiamento de longo prazo junto às instituições financeiras, viabilizando o investimento concentrado em habitação social na capital paulista, com impacto fiscal nulo durante a fase de produção e encargos diluídos em até 20 anos (Cohab-SP, 2023).

Na forma de Concorrência Pública Internacional e por intermédio dos Editais 01/2018 e 01/2020, foram objeto 12 lotes de Parcerias Público-Privada para Concessão Administrativa destinados à Implantação de Habitação de Interesse Social e de Mercado Popular no município de São Paulo, acompanhada de infraestrutura urbana, equipamentos públicos, empreendimentos não residenciais privados e de prestação de serviços, pelo menor valor de contraprestação anual durante o prazo de 20 anos.

O Programa já contratou 22.430 novas moradias com investimentos de aproximadamente R\$4 bilhões a serem realizados pela iniciativa privada (Cohab-SP, 2023).

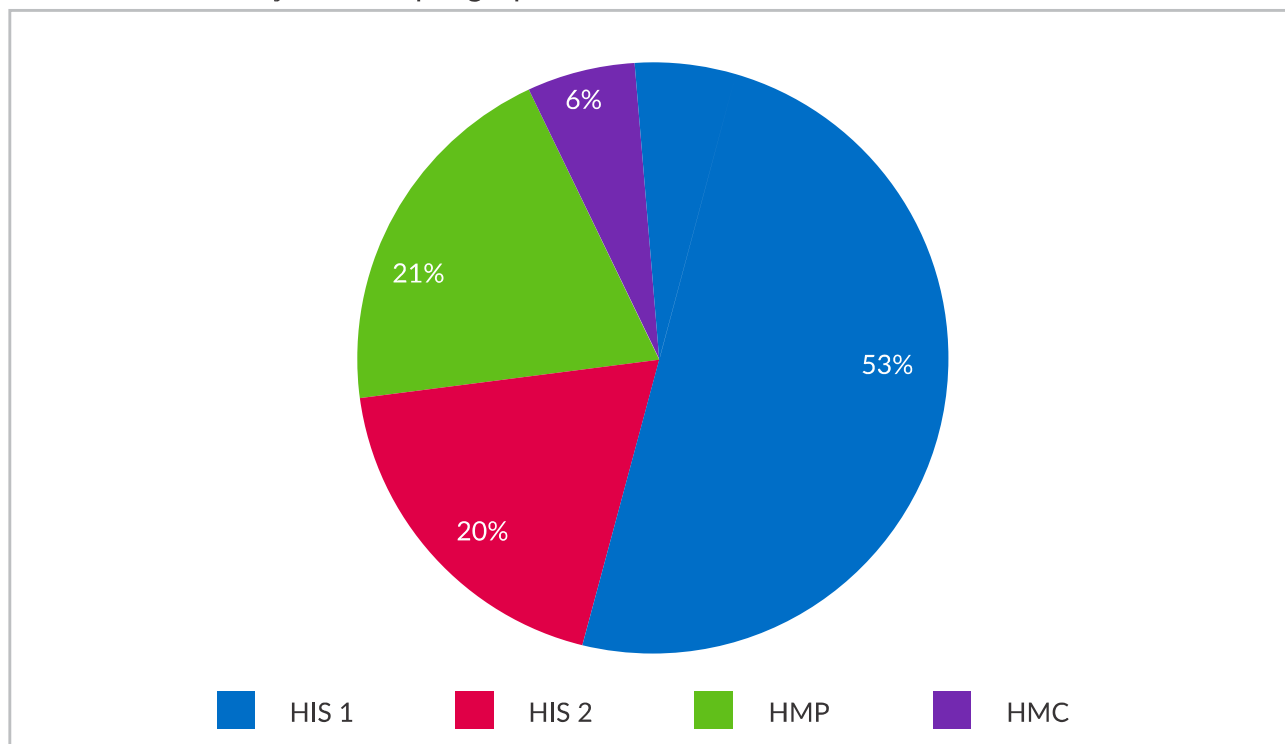
A partir da celebração de aditivos e de Acordos de Cooperação com outras secretarias, também são contratados equipamentos com aplicações diversas como ciclovias e ciclofaixas.

Além da implantação de unidades habitacionais, o Programa possui como característica proporcionar o desenvolvimento urbanístico integrado da cidade aproximando moradia serviços e emprego, com moradias próximas a corredores de transporte público, aliadas à implantação de infraestrutura e equipamentos públicos, como requalificação do sistema viário, requalificação ambiental de áreas de proteção ambiental, implantação de novas áreas verdes, postos de saúde (UBS e UPAs), escolas e áreas comerciais junto às habitações, permitindo aos moradores a vivência em um bairro completo (Cohab-SP, 2023).

Na PPP da Habitação Municipal, a Cohab-SP disponibiliza sua carteira cadastral de pretendentes a uma unidade habitacional, além da assessoria para contratação de mutuários em consonância com as políticas habitacionais do município. Destinados a grupos específicos classificados como desde as faixas iniciais de HIS I e HIS II, inclui também os grupos de Habitação de Mercado Popular (HMP), e inova trazendo o grupo com faixa de renda entre 10SM e 20SM, chamado de Habitação de Mercado (HMC). Esse grupo é admitido pelo Estatuto Social da Cohab-SP, atualizado em 2019, e se justifica no sentido de trazer equilíbrio financeiro às comercializações contratadas com os demais grupos (Cohab-SP, 2023).

O Gráfico 4, abaixo, mostra a distribuição das unidades habitacionais por faixa de renda no programa de PPP da Cohab-SP:

Gráfico 4: Distribuição de UH por grupo de renda/PPP-COHAB-SP



Fonte: A autora (2023)

6 HISTÓRICO DE ATUAÇÃO DA COHAB-CT E SEU MODELO DE PPP

Criada a partir da Lei Municipal nº 4545, de 29 de abril de 1965, foi promulgada pelo prefeito Ivo Arzua Pereira, a Companhia de Habitação Social de Curitiba já atendeu mais de 165 mil famílias ou um quarto da população curitibana (Boletim Casa Romário de Barros, 2006, p. 81).

É com essa grandeza de valor, que podemos afirmar que a história da habitação social em Curitiba se confunde com a própria história da Cohab-CT.

Naquele mesmo ano, iniciavam-se os projetos para criação e implantação da Vila Nossa Senhora da Luz, um conjunto habitacional em uma área de mais de 700 mil metros quadrados e com 2.150 casas. Surgia, assim, um novo bairro, dotado de saneamento básico, linhas de ônibus, centros de saúde, administrativos e de esportes, grupo escolar e igreja.

Essa obra representou um grande marco na questão da habitação social, tanto para Curitiba como nacionalmente, devido à rapidez com que foi construída e ao impacto no processo de desfavelização que ocorreu na cidade naquele dado momento.

A vila foi inaugurada em novembro de 1966, com a presença dos senhores presidente da República Marechal Humberto de Alencar Castelo Branco, governador Paulo Pimentel, prefeito Ivo Arzúa e demais autoridades (Boletim Casa Romário de Barros, 2006, p. 11).

Com a criação da Cidade Industrial de Curitiba, por meio do Decreto nº 30/1973 e oficializado pelo Decreto nº 774/1975, em uma área de intervenção de aproximadamente 43,5 milhões de metros quadrados, surgia um novo bairro com perfil industrial, provocando, contudo, um aumento de demanda por mão de obra, moradia e infraestrutura no seu entorno, aumentando a atuação da Cohab-CT (Boletim Casa Romário de Barros, 2006, p. 40).

Uma nova oportunidade surgiu em 1976, quando o BNH criou uma linha de financiamentos para compra de áreas, o que fez crescer o estoque de áreas adquiridas pela Cohab-CT e disponíveis para novos empreendimentos.

A partir da década de 80, novos rumos seriam notados. Com a extinção do BNH, as políticas públicas sofrem forte retração e a Cohab-CT lança mão de novos instrumentos para atender às demandas habitacionais, entre eles a autoconstrução e a regularização fundiária.

Ainda nessa década, foi criado o Fundo Municipal de Habitação, com o objetivo de promover acesso à habitação para a população de menor renda, e que veio a se transformar em FMHIS (Fundo Municipal Para Habitação de Interesse Social), com a promulgação da Lei Municipal nº 12816/2008. A importância da Cohab-CT foi novamente destacada por ser a executora de habitações com aplicação de recursos do FMHIS.

Com a criação do Programa Minha Casa, Minha Vida e com o objetivo de regulamentar e parametrizar essas parcerias, foi publicado o Decreto Municipal nº 854/2009, que dispõe sobre a ocupação do solo para os empreendimentos da iniciativa privada em parcerias com a Cohab-CT, e estabelece padrões diferenciados para habitação de interesse social.

Mais recentemente, foi publicado o Decreto nº 1449/2022, que revoga o Decreto nº 854/2009 e o Decreto nº 895/2018. Essas alterações se deram pela mudança de zoneamentos em função do novo Plano Diretor de Curitiba e pelas alterações nos valores das faixas de renda do programa.

Por meio da publicação de Edital Público de Credenciamento, a Cohab-CT firma contratos de parcerias com empresas, em troca de incentivos urbanísticos contidos no Decreto nº 1449/2022.

A empresa credenciada apresenta seu projeto, com indicação da localização de sua propriedade, e recebe uma assessoria da Cohab-CT para averiguação de parâmetros urbanísticos e aprovações de projeto, conforme o Decreto nº 1449/2022 e as demais legislações municipais, passando a oferecer seu empreendimento aos pretendentes de casa própria.

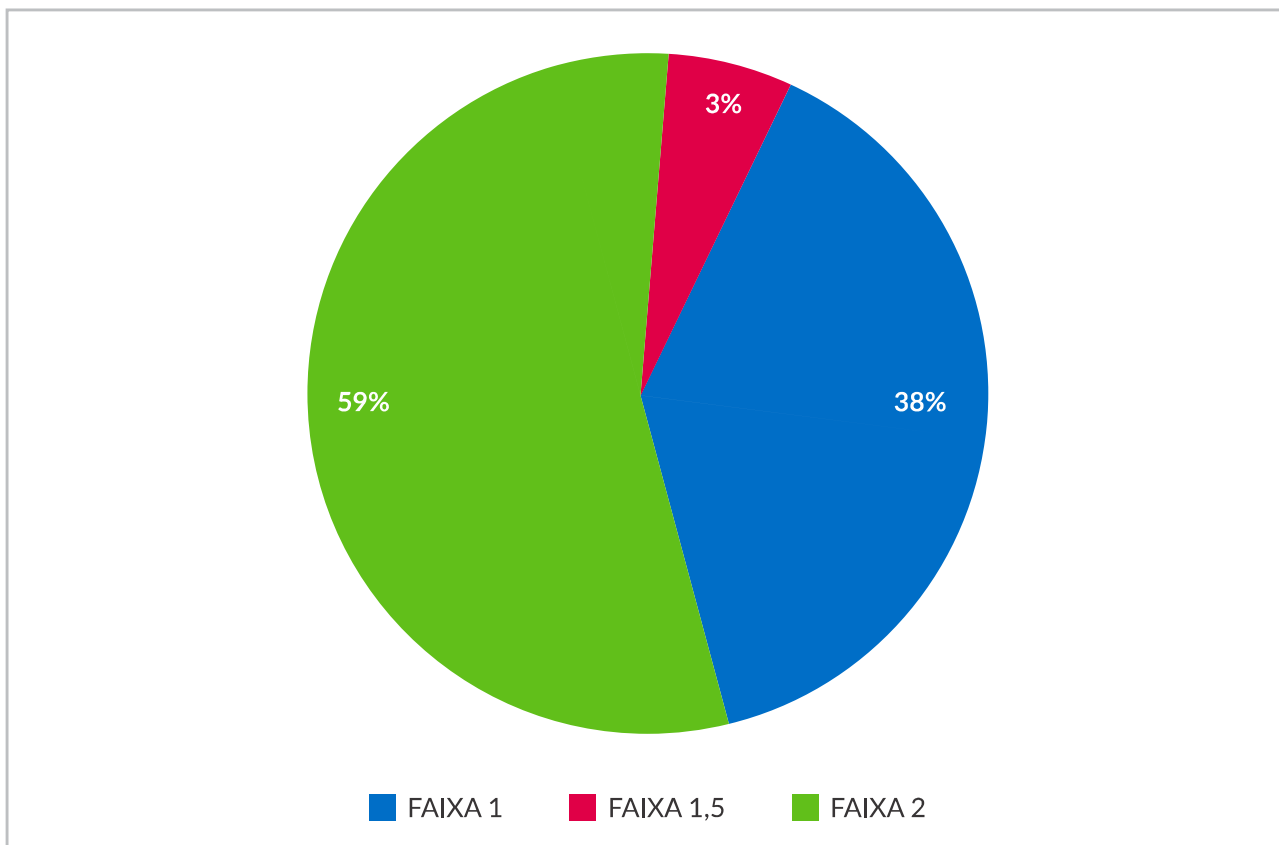
Nessa modalidade, não há contraprestação financeira por parte do poder público, restando o investimento por parte da iniciativa privada. A Cohab-CT participa com a assessoria para a aprovação dos projetos, o chamamento das famílias inscritas em seu cadastro para reuniões de seleção e contratação de financiamento junto ao agente financeiro, nesse caso a Caixa Econômica Federal (CEF).

Atualmente, estão sendo atendidas famílias das Faixas 1,5 e 2. Após mudanças na gestão de governo ocorridas recentemente, as famílias da Faixa 1, com renda até dois salários mínimos, aguardam chamamento, visto que são as camadas sociais mais necessitadas de subsídios, extintos desde 2018.

Em algumas oportunidades, amparados pela Lei de Licitações (8666/93), foram efetuados chamamentos públicos para que empresas privadas apresentassem projetos de atendimento à Faixa 1 em terrenos da Companhia, contudo sem sucesso.

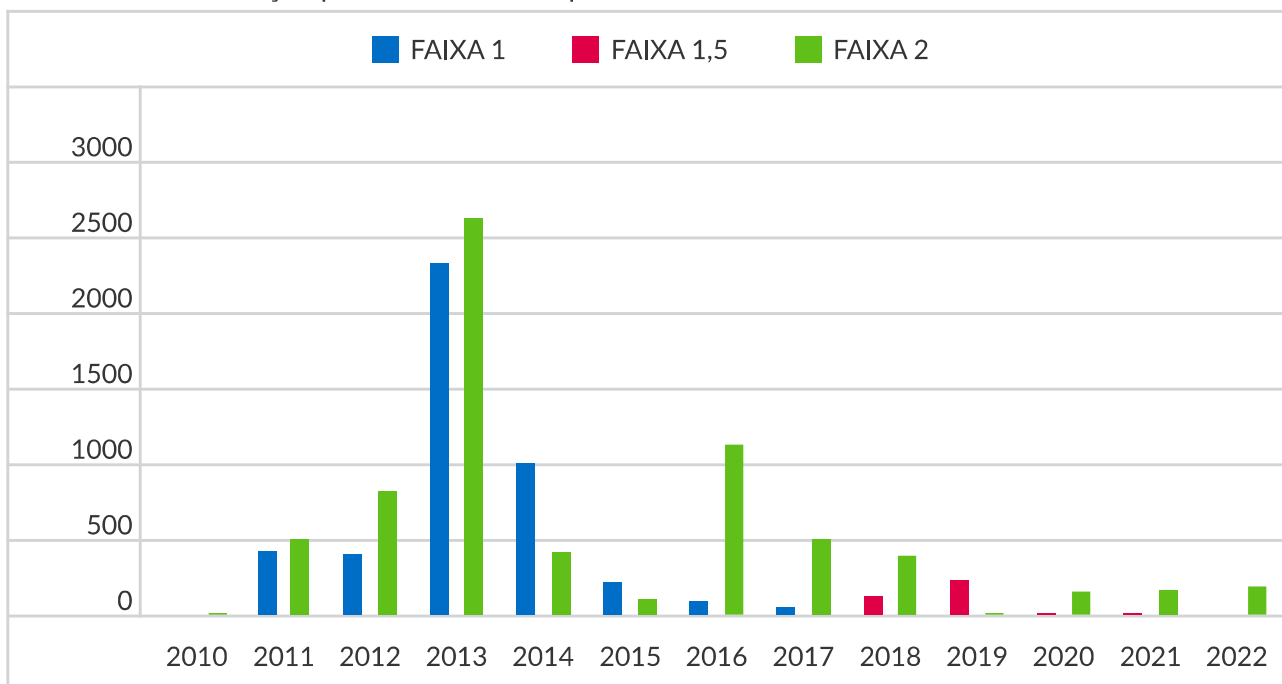
A Cohab-CT entregou mais de 12.000 unidades habitacionais por intermédio dessa modalidade de parceria desde a sua implantação, em 2010. Os gráficos 5 e 6, abaixo, apresentam o percentual de distribuição das unidades habitacionais por faixa de renda e sua distribuição ao longo do tempo para o PMCMV em parceria com a Cohab-CT.

Gráfico 5: Distribuição por faixa de renda para PMCMV/COHAB-CT



Fonte: A autora (2023)

Gráfico 6: Distribuição por faixa de renda para PMCMV/COHAB-CT



Fonte: A autora (2023)

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O histórico da habitação social apresentado pelo artigo evidencia as dificuldades das classes trabalhadoras de baixa ou média renda em conseguir acesso à moradia adequada. A falta de financiamento e o custo elevado do crédito, além da localização em áreas periféricas, são constantes na história habitacional brasileira.

O papel do Estado, como gestor do espaço e das políticas públicas, segue demonstrado nos inúmeros instrumentos urbanísticos e legais aplicados, e na variedade de programas criados para equacionar o aumento por demanda habitacional nas cidades.

Contrastando com a finitude dos recursos públicos e na busca por melhor eficiência dos gastos, a parceria com a iniciativa privada é uma alternativa viável e legalmente apropriada ao setor público, no sentido de promover investimentos em obras habitacionais e de equipamentos urbanos no longo prazo.

O exemplo da capital paulista, em especial da Cohab-SP, demonstra a inovação do ente público municipal com a modalidade de parceria administrativa, com a característica de integrar a moradia social aos equipamentos urbanos, requalificando áreas e criando condições de apropriação do setor habitacional.

A parceria praticada pela Cohab-CT é estruturada no modelo governamental federal, em que, embora haja um esforço técnico da Companhia na aprovação dos empreendimentos, os recursos privados definem a distribuição dos investimentos ao espaço urbano.

A pesquisa também apresenta a distribuição das unidades habitacionais por faixa de renda, sendo possível observar que o modelo da capital paulista busca atender principalmente à Faixa 1, e o modelo da capital curitibana do PMCMV atendeu principalmente à Faixa 2, que não tem subsídios financeiros para aquisição da moradia. Esse resultado está relacionado à diminuição de recursos do programa nos últimos anos.

O estudo do déficit habitacional no Brasil evidencia a diminuição dos números no período de maiores investimentos públicos pelo PAC e PMCMV, e a tendência de aumento após 2016.

A opção pela análise comparativa entre as Companhias Habitacionais Municipais e suas modalidades de Parcerias Público-Privadas foi elucidativa por apresentar alternativas nos modelos institucionais de políticas públicas habitacionais e na criação de instrumentos que ampliem a capacidade governamental de expansão em infraestrutura social.

Nesse sentido, podemos concluir que, ao menos constitucionalmente, temos assegurado o conjunto de direitos coletivos, os quais são necessários para que tenhamos uma sociedade justa e igual.

REFERÊNCIAS

BOLETIM CASA ROMÁRIO MARTINS. **COHAB-CT: 41 anos de planejamento e realizações**. Curitiba: Fundação Cultural de Curitiba, v.3. n.133, 2006. 156p.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade, 2017. p.352.

BRASIL - Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988. **Portal da Legislação - Planalto**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm>. Acesso em: 25 de abril de 2023.

BRASIL - Lei n.8.987 de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, 1995. **Portal da Legislação - Planalto**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm>. Acesso em: 25 de abril de 2023.

BRASIL - Lei n.11.079 de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, 2004. **Portal da Legislação - Planalto**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm>. Acesso em: 25 de abril de 2023.

BRASIL - Lei n.101 de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. **Portal da Legislação - Planalto**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 25 de abril de 2023.

BRASIL - Ministério das Cidades. Programa Minha Casa, Minha Vida. **Portal Gov.br**. Brasília, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/materias/programa-minha-casa-minha-vida>>. Acesso em: 25 de abril de 2023.

Política Social de Subsídios. CDHU. **Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo**. São Paulo, SP, 2023. Disponível em: <<https://www.cdhu.sp.gov.br/web/guest/institucional/politica-social-de-subsidios>>. Acesso em: 25 de abril de 2023.

COHAB-CT. **Companhia de Habitação Social de Curitiba**. Curitiba, 2023. Disponível em: <<https://www.cohabct.com.br/>>. Acesso em: 30 de março de 2023.

COHAB-SP. **Companhia de Habitação Metropolitana de São Paulo**. São Paulo, 2023. Disponível em: <<https://ppp.cohab.sp.gov.br/>>. Acesso em: 15 de abril de 2023.

Cartilha de Déficit Habitacional e Inadequação de Moradias no Brasil: Principais resultados para o período de 2016 a 2019. **Fundação João Pinheiro. Diretoria de Pesquisa e Estatística**. Belo Horizonte, 2021, p.51. Disponível em <<https://fjp.mg.gov.br/cartilhas-e-metodologias/>>. Acesso em: 18 de maio de 2023.

Relatório Déficit Habitacional no Brasil. **Fundação João Pinheiro. Diretoria de Pesquisa e Estatística**. Belo Horizonte, 1995-2021. Disponível em: <<https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>>. Acesso em: 18 de maio de 2023.

MARGUTI, Bárbara. O. Políticas de Habitação. In: COSTA, Marco. A. (Org); THADEU, Marcos. (Org); FAVARÃO, Cesar. B. (Org). A Nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação. **Repositório do Conhecimento, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**. Brasília: 2018, p.119-133. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8380>>. Acesso em: 21 de maio de 2023.

MARICATO, E. **Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação**. Cadernos MetrÓpole, n. 21, p.33-52, 2009.

MARICATO, E. **MetrÓpole, Legislação e Desigualdade**. Estudos Avançados, São Paulo – IEA USP, v.17, n.48, p.151-166, 2003.

NAKAMA, V.; MACENA H. **Modelos institucionais de Parcerias Público-Privadas: habitação social no Brasil e nos Estados Unidos**, Cadernos MetrÓpole, v. 24, n. 55, p. 891-910, 2022.

PALLADINI, Gabriel M. **A participação da iniciativa privada na produção de moradia popular no estado de São Paulo: O Programa da Casa Paulista**. In: ENANPUR XVII, 2017, São Paulo, Anais XVII ENANPUR, v, 17n.1 (2017), p.1-20. Disponível em: <<https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/2065>>. Acesso em: 18 de maio de 2023.

SILVA, Christian L. da; BASSI, Nadia S.S. **Políticas Públicas e Desenvolvimento Local**. In: SILVA, Christian L. da (Org.) Políticas Públicas e Desenvolvimento Local: Instrumentos e proposições de análise para o Brasil. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012, p.15-39.

SOUZA-LOPES, A. V.; SAAB, T. B. **Uma análise da política pública de habitação urbana no estado de São Paulo**. GEOUSP, v. 25, n. 2, e-173754, ago. 2021. ISSN 2179-0892.