

MOBILIZAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS E REMOÇÃO DE TERRITÓRIOS POPULARES EM PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS DE HABITAÇÃO E REESTRUTURAÇÃO URBANA NO CENTRO DE SÃO PAULO¹ (SESSÃO TEMÁTICA)

Amanda Silber Bleich

Mestranda em Planejamento Urbano e Regional na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP) e pesquisadora do LabCidade | amandasbleich@usp.br

Sessão Temática 03: Estado, planejamento e políticas públicas

Resumo: O presente artigo está inserido em uma pesquisa que investiga as mudanças na disponibilização de terras públicas em São Paulo nos últimos vinte anos. Parte do reconhecimento de um padrão histórico de submissão das terras públicas a interesses privados, que nas últimas décadas se tornou mais complexo, com a tendência do seu tratamento como puro ativo financeiro. Analisa a mobilização dessas terras pelo Estado por meio de processos de desestatização e projetos urbanos, especialmente após a implementação do Plano Diretor de 2014. Tem como foco três Parcerias Público-Privadas (PPPs) de habitação e reestruturação urbana no centro da cidade: Casa Paulista, Polo Administrativo Campos Elíseos e Área Central SP, avaliando seus impactos nos territórios populares do centro. A análise inclui documentos oficiais e estudos prévios, apontando contradições e conflitos relacionados à utilização dessas terras em projetos que atendem mais a lógicas imobiliário-financeiras do que ao interesse público.

Palavras-chave: Terras públicas; Parcerias Público-Privadas; Desestatização; Remoção; São Paulo

MOBILIZATION OF PUBLIC LAND AND DISPLACEMENT OF LOW-INCOME COMMUNITIES IN PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS FOR HOUSING AND URBAN RESTRUCTURING IN SÃO PAULO'S CENTRAL AREA

Abstract: This article is part of a research project examining changes in the allocation of public land in São Paulo over the past twenty years. It identifies a historical pattern in which public land have been increasingly allocated to tend to private interests, a trend that has become more complex in recent decades as these lands are treated more as financial assets. The article explores how the state has mobilized these lands through privatization processes and urban projects, particularly after the 2014 Master Plan. It focuses on three Public-Private Partnerships (PPPs) for housing and urban renewal in downtown São Paulo: Casa Paulista, Polo Administrativo Campos Elíseos, and Área Central SP, evaluating their impact on popular neighborhoods. The analysis draws on official documents and prior studies, revealing contradictions and conflicts in how these lands are used, often prioritizing real estate and financial interests over the public good.

Keywords: Public land; Public-Private Partnerships; Privatization; Displacement; São Paulo

MOVILIZACIÓN DE TIERRAS PÚBLICAS Y DESPLAZAMIENTO DE COMUNIDADES DE BAJOS INGRESOS EN ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS PARA LA VIVIENDA Y LA REESTRUCTURACIÓN URBANA EN EL CENTRO DE SÃO PAULO

Resumen: Este artículo forma parte de una investigación sobre los cambios en la disposición de tierras públicas en São Paulo durante los últimos veinte años. Parte del reconocimiento de un patrón histórico de sometimiento de estas tierras a intereses privados, que en las últimas décadas se ha vuelto más complejo, tratándose cada vez más como activos financieros. El artículo analiza cómo el Estado ha movilizado estas tierras a través de procesos de desestatización y proyectos urbanos, especialmente tras la implementación del Plan Director de 2014. Se enfoca en tres Asociaciones Público-Privadas (APP) de vivienda y reestructuración urbana en el centro de la ciudad: Casa Paulista, Polo Administrativo Campos Elíseos y Área Central SP, evaluando su impacto en los territorios populares. La investigación incluye documentos oficiales y estudios previos, destacando contradicciones y conflictos relacionados con el uso de estas tierras en proyectos que priorizan intereses inmobiliarios-financieros sobre el interés público.

Palabras clave: Tierras públicas; Asociaciones Público-Privadas; Privatization; Desplazamiento; São Paulo

INTRODUÇÃO

O presente artigo é fruto de uma pesquisa em andamento, que tem como objetivo identificar as mudanças na forma de disponibilização das terras públicas nos últimos vinte anos em São Paulo. Corroborando com Santoro, Ungaretti e Mendonça (2018), partimos do reconhecimento de um padrão histórico de utilização das terras públicas em favor de privados, sobretudo das elites econômicas. Uma ampla literatura atesta que a estrutura fundiária brasileira se formou por meio da apropriação de terras indígenas, régias e públicas ao longo do tempo, acompanhada pela confusão de dominialidade e pela ausência de mapeamento e demarcação (Martins, 1979; Silva e Secreto, 1995; Costa Neto, 2006; Moreira, 2018; Ribeiro, 2020). Esse cenário, que perpetuou privilégios e atendeu aos interesses das elites, segue moldando as dinâmicas fundiárias do país até hoje.

Embora a mobilização de terras públicas em favor de interesses privados não seja um fenômeno novo, as últimas décadas têm revelado novas dinâmicas que conferem maior complexidade aos processos de privatização e desestatização, em uma tendência de tratamento das terras públicas como puro ativo financeiro (Harvey, 1982; Christophers, 2016). Neste contexto, Santoro, Ungaretti e Mendonça (2018), apontam algumas formas em que o Estado vem mobilizando as terras públicas: (i) para geração de receitas por meio de sua alienação em processos de desestatização; (ii) utilização como base para transformações urbanas lideradas pelo mercado; (iii) incorporação como ativos de empresas ou fundos públicos; e (iv) constituição de garantias para Parcerias Público-Privadas (PPPs).

Analisando o caso de São Paulo, temos como ponto de partida o Plano Diretor de 2014 (Lei nº 16.050/2014), cuja elaboração foi influenciada por uma agenda de planejamento urbano que, em vez de adotar uma regulação geral do território, optou por um planejamento estratégico baseado em projetos urbanos localizados e concretos (Rolnik et. al, 2018), processo este que vem sendo consolidado desde o começo dos anos 2000 (Nobre, 2019). Esses projetos se concentraram em grandes áreas do município, definidas pela Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 16.402/16) como Macroáreas de Estruturação Metropolitana. Neste contexto, as terras públicas passaram a ser vistas como âncoras para as transformações urbanas viabilizadas pela iniciativa privada, frequentemente inseridas em Projetos Estratégicos dentro de Projetos de Intervenção Urbana (PIUs) ou em Parcerias Público-Privadas.

Desde então, vem sendo observada uma crescente regulação das terras públicas para que estejam disponíveis, podendo ser alienadas ou concedidas a entes privados sem grandes entraves, disponibilizadas aos mercados, às lógicas de apropriação de renda, sem garantia do cumprimento do interesse público na sua utilização, muitas vezes através de Parcerias Público-Privadas e instrumentos de produção e gestão de projetos urbanos (Mendonça, 2017; Santoro et al., 2018b; Santoro e Ungaretti, 2021).

O centro da cidade, historicamente caracterizado como um território popular, tem sido alvo de diversas iniciativas promovidas pela Prefeitura e pelo Estado, que apostam nesse modelo

para viabilizar transformações urbanas, frequentemente sobrepondo PIUs e PPPs em uma mesma área. Dialogando com a tese de Guerresi (2024), essa sobreposição parece configurar uma “verdadeira matrioska de instrumentos sobre os territórios populares, dificultando a participação e adiando definições, o que amplia a vulnerabilidade das comunidades afetadas” (Guerresi, 2024, p.6)²

O presente artigo tem como foco investigar três PPPs de habitação e reestruturação urbana no centro de São Paulo, em fases diferentes de desenvolvimento: (i) A PPP Casa Paulista, a primeira PPP habitacional da cidade elaborada em 2014 e implementada a partir de 2017; e dois projetos recentes anunciados este ano, em fase de elaboração: (ii) a PPP Polo Administrativo Campos Elíseos, que pretende transferir a sede do Governo do Estado para a região central através da desapropriação de quadras ocupadas; e (iii) a PPP Área Central SP, que prevê a “regeneração” do centro da cidade através de intervenções de infraestrutura urbana e provisão habitacional.

Temos como objetivo analisar como as terras públicas são mobilizadas dentro destes projetos, avaliando se estão sendo utilizadas para fins coletivos e sociais ou para atender lógicas imobiliário-financeiras. Com isso em mente, é imprescindível investigar de que maneira estes projetos impactam os territórios populares do centro, avaliando se os direitos das famílias removidas, no que tange ao acesso à moradia e à participação popular, estão sendo devidamente assegurados.

Em primeiro momento trazemos algumas considerações teóricas sobre o tratamento das terras públicas como ativos financeiros (Harvey, 1982; Christophers, 2016), e apresentamos algumas das formas em que o estado vem mobilizando as terras públicas em prol de privados em São Paulo, categorizadas por Santoro, Ungaretti e Mendonça (2018). Em seguida, abordamos as mudanças recentes na regulação urbanística da cidade que incentivaram o desenvolvimento de projetos urbanos localizados, resultando na sobreposição de projetos viabilizados pela iniciativa privada na área central. Com esta base, entramos no estudo de caso dos três projetos, apresentando seus principais conflitos e contradições.

A análise dos projetos foi realizada através da leitura de documentos oficiais, seja o Edital, Contrato e seus Anexos no caso da PPP Casa Paulista; as minutas de Edital, Contrato e Anexos da PPP Área Central SP; o Edital para o Concurso Público Nacional de Arquitetura para seleção de um estudo preliminar para o Centro Administrativo e os respectivos pedidos de impugnação do edital, além de manifestações de movimentos de moradia que se opuseram aos projetos. Dialogamos também com estudos já realizados sobre a PPP Casa Paulista, em especial Mendonça (2016; 2017) que analisou minuciosamente o edital e o contrato do projeto, e Santos (2021), que acompanhou de perto a remoção das famílias para a implantação das unidades habitacionais. Por fim, chegaremos a uma síntese crítica dos casos, destacando seus principais pontos de conflito.

CONSIDERAÇÕES SOBRE O PAPEL DO ESTADO NO TRATAMENTO DA TERRA PÚBLICA COMO ATIVO FINANCEIRO

A terra pública é essencial para o funcionamento institucional do Estado e para a implementação de políticas urbanas e sociais, e assim como todas as atividades estatais, deve estar submetida aos interesses públicos e coletivos (Santoro, Ungaretti, Mendonça 2018). No entanto, Christophers (2016) aponta, com base na literatura crítica recente, uma tendência crescente em tratar a terra pública como um ativo financeiro, inserindo-a em complexos processos de financeirização (Coakley, 1994; Desai e Loftus, 2013; Haila, 1988, 1991; Kaika e Ruggiero, 2016).

O autor recorre à definição de Harvey (1982) para elucidar a noção da terra pública como um ativo financeiro:

"Cada vez mais, argumenta Harvey (1982:347), o que temos visto é a terra sendo comprada e vendida não com base nos usos que seus compradores e vendedores pretendem dar a ela, mas estritamente 'de acordo com a renda que ela gera' — ou seja, de acordo com seu valor de troca. É esse desenvolvimento histórico, esse desvio do valor de uso em direção ao valor de troca, que Harvey descreve como 'a crescente tendência de tratar a terra como um ativo financeiro puro' — a tendência à financeirização da terra." (Christophers 2016, p.64, tradução nossa)

Buscando compreender o papel do Estado nesse processo e usando o Reino Unido como exemplo, Christophers argumenta que este frequentemente adota uma abordagem indireta na financeirização da terra pública. Isso porque, ao invés de atuar sobre a terra diretamente, opta por vendê-la a atores privados ou permitir que estes a explorem, concedendo-lhes os privilégios do valor de troca.

O autor apresenta três formas principais de tratamento das terras públicas como ativos financeiros pelo Estado, sistematizadas por Harvey (1982). A primeira é assumindo um papel de facilitador, regulamentando os direitos de propriedade e estabelecendo um sistema jurídico que sustenta os mercados de terra. Embora a regulamentação *per se* não garanta que a terra será financeirizada, é uma condição necessária para tal. A segunda se dá por meio da modulação da especulação, através de mecanismos como a regulamentação do uso da terra, a desapropriação, e o investimento direto, que visam tornar o mercado de terras menos incoerente e vulnerável à especulação. A última é a financeirização direta. Nesse caso, o Estado se comporta de maneira semelhante a outros agentes econômicos, priorizando o valor de troca da terra em detrimento de seu valor de uso.

Analisando diferentes casos, Christophers (2016) destaca exemplos que ilustram formas menos evidentes de financeirização pelo Estado, como desregulamentações financeiras, alterações na política tributária que favorecem interesses do capital imobiliário e financeiro, e mudanças na política monetária. Aponta também a desregulação estatal, a facilitação de processos de aprovação, o oferecimento de garantias e subsídios financeiros, e a venda de terrenos públicos ao setor privado, permitindo que esses atores se beneficiem de terrenos com preços inflacionados. Também menciona a priorização de rendimentos de aluguel sobre

outras finalidades para a terra, além da venda de parques públicos habitacionais, sob uma racionalidade de valorização do valor de troca das propriedades em detrimento de seu valor de uso.

AS DIFERENTES FORMAS DE MOBILIZAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS PELO ESTADO EM SÃO PAULO

Aproximando as leituras de Christophers à realidade brasileira, Santoro, Ungaretti e Mendonça (2018) afirmam que a disponibilização de recursos e imóveis públicos nas três esferas de governo tem sido justificada como uma resposta à crise fiscal, com foco na arrecadação e na eficiência da iniciativa privada. O Governo Federal segue uma política histórica de cessão de terras, impulsionada pela Lei Federal nº 13.465/2017 e pelo Decreto nº 9.188/2017, que permitem a privatização e a titulação em massa. O Estado de São Paulo, por sua vez, criou um Fundo de Investimento Imobiliário para gerir e vender seus imóveis, sem especificar a destinação destes recursos. Já o Município de São Paulo, desde 2017 tem intensificado ações voltadas à desestatização, por meio da criação de um aparato estatal específico para esse fim. O Plano Municipal de Desestatização, por exemplo, disponibiliza uma lista de imóveis e serviços públicos a serem transferidos ao setor privado, com a justificativa de alcançar maior eficiência na gestão e aumentar as receitas geradas pela privatização.

Atentando-se para São Paulo, categorizam diferentes formas em que o Estado vem mobilizando as terras públicas. Para além da alienação para geração de receitas, explicitada pelo Plano Municipal de Desestatização, o poder público vem tentando ampliar as possibilidades de desapropriação por particulares. Ferramenta importante de intervenção estatal, profusamente utilizada para a aquisição de terras públicas, vemos este direito sendo concedido às concessionárias nas três PPPs do centro de São Paulo.

A integralização em Fundos de Investimento Imobiliário (FII) públicos é outra forma de mobilização das terras públicas. Em 2017, a Companhia Paulista de Parcerias (CPP) do Governo do Estado anunciou a alienação de cerca de 267 imóveis públicos, avaliados em R\$ 1 bilhão, para integralização em seu FII. Novamente, sob a justificativa da otimização dos resultados financeiros, evitando o processo tradicional de leilões públicos, que, segundo estudos do governo, geraram baixas arrecadações. Simultaneamente, a prefeitura também enviou um projeto de lei para permitir a alienação de bens públicos através de fundos imobiliários ou sua integração em empresas controladas pelo município.

Por fim, mencionam a mobilização de terras públicas em PPPs, que, como veremos adiante, servem como base para a transformação urbana viabilizada pela iniciativa privada, por meio da construção de habitações e outros empreendimentos associados, que podem ser explorados economicamente ou alienados pela concessionária. Ainda, podem ser utilizadas como garantias financeiras caso o poder público não cumpra com os pagamentos devidos à concessionária.

A REGULAÇÃO URBANÍSTICA E A SOBREPOSIÇÃO DE PROJETOS URBANOS NO CENTRO DE SÃO PAULO

Embora os processos de desestatização das terras públicas tenham se intensificado em São Paulo a partir de 2017, reconhecemos que as bases para a incorporação da terra pública em projetos de estruturação urbana viabilizadas por parceiros privados são mais antigas.

Nobre (2019) atesta uma mudança do paradigma da política urbana em países centrais desde a década de 1980, na qual a globalização e a ascensão do neoliberalismo resultaram em uma mudança do planejamento urbano tradicional para um planejamento estratégico. Este, consiste em uma perspectiva fragmentada do planejamento urbano, com foco em grandes intervenções localizadas, marcadas por desregulamentação das normas urbanísticas e pela promoção de parcerias público-privadas.

Por mais que essas tendências sejam observadas em São Paulo desde o começo dos anos 2000, a exemplo da Concessão Urbanística³ desenhada pelo Plano Diretor Estratégico de 2002, da tentativa de implementação do Projeto Nova Luz⁴ e da regulamentação das parcerias público-privadas (Lei nº 14.517/2007), a última década parece ter consolidado e aprofundado esse modelo. O estabelecimento da Macroárea de Estruturação Metropolitana pelo PDE de 2014 e o Zoneamento de 2016 delimitou uma grande área de interesse para o desenvolvimento de projetos urbanos localizados, que passaram a ser viabilizados por meio de Projetos de Intervenção Urbana (PIUs) e de PPPs.

Os PIUs são definidos pela Prefeitura como estudos técnicos para promover o ordenamento e a reestruturação urbana em áreas subutilizadas e com potencial de transformação na cidade de São Paulo”. Podem ser propostos pelo poder público e pela iniciativa privada por meio de Manifestação de Interesse Público (MIP), e tem como objetivo propor mecanismos urbanísticos “para o melhor aproveitamento da terra e infraestrutura urbana, aumentando a densidade populacional, fomentando o desenvolvimento econômico, a produção de habitação de interesse social e equipamentos urbanos” (SÃO PAULO, 2024).

O centro da cidade, historicamente caracterizado como um território popular — com famílias de baixa renda vivendo em cortiços, pensões, hotéis, edifícios ocupados ou em imóveis alugados, além da presença de diversas áreas demarcadas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) —, tem sido, há décadas, alvo de projetos urbanos promovidos pela Prefeitura Municipal e pelo Governo do Estado, que mobilizam o discurso de “recuperação”, “revitalização” ou “regeneração” da área. Com a nova regulação urbanística, o PIU Setor Central consolidou-se como um dos principais planos de transformação da região, abrangendo quase toda a área central. Nele, são previstos Projetos Estratégicos, localizados em áreas públicas “subutilizadas”, a serem desenvolvidos em parceria com a iniciativa privada. No perímetro do PIU Setor Central outros PIUs foram ensaiados, como o PIU Minhocão, o PIU Terminal Princesa Isabel e o PIU Rio Branco.

Ali incidem também várias PPPs - implementadas, em processo de implementação ou que não saíram do papel: A PPP Habitacional Casa Paulista (2014); um dos lotes da PPP Habitacional do Município (cujo edital foi publicado em 2018); a PPP Hospital Pérola Byington (anunciado em 2014 e inaugurado em 2022); a PPP Núcleo Cultural Paissandu (anunciada em 2023, mas que não foi pra frente); e mais recentemente, em 2024, a PPP Polo Administrativo Campos Elíseos e a a PPP Área Central SP.

Figura 1: Sobreposição de PIUs e PPPs desenhados para a região central de São Paulo



Fonte: PMSP, 2024; SPI, 2024. Elaboração própria, 2024.

Dialogando com a tese de Guerresi (2024), essa sobreposição de projetos parece configurar uma “verdadeira matrioska de instrumentos sobre os territórios populares, dificultando a participação e adiando definições, o que amplia a vulnerabilidade das comunidades afetadas”. (Guerresi, 2024, p.6). Essa é uma das perspectivas que consideramos ao analisar os casos apresentados a seguir.

PPP CASA PAULISTA: TERRAS PÚBLICAS COMO GARANTIA CONTRATUAL E COMO BASE PARA A TRANSFORMAÇÃO URBANA

Iniciativa do Governo do Estado, a PPP Casa Paulista foi a primeira Parceria Público-Privada habitacional de São Paulo. Seu processo de formulação começou em 2011, com a aprovação pelo Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas - CGPPP do desenvolvimento de uma Parceria Público-Privada para a construção de 50 mil unidades habitacionais, das quais 10 mil

seriam construídas no centro expandido da cidade, e as outras 40 mil na Região Metropolitana de São Paulo.

Em abril de 2012, foi lançado um chamamento público de Manifestação de Interesse Privado (MIP) para a elaboração de estudos e propostas de modelagem de PPP focado nas 10 mil unidades habitacionais a serem construídas no centro expandido. Destas, 90% deveriam ser destinadas a HIS para as faixas de renda entre 1 a 5 salários mínimos, enquanto os 10% restantes seriam voltadas a empreendimentos de HMP. 31 interessados manifestaram interesse na fase de cadastramento dos estudos, e cinco enviaram propostas (Mendonça, 2016, p.31).

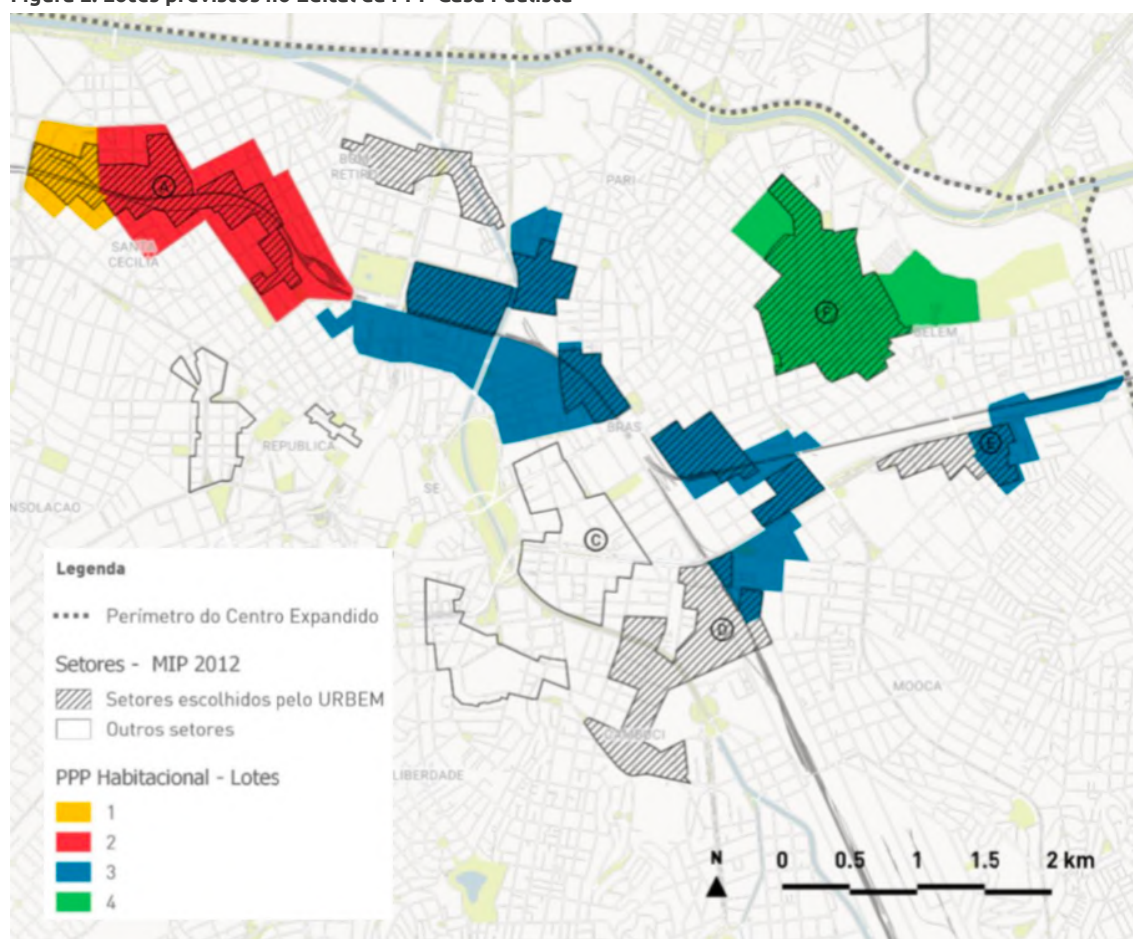
O estudo que mais impactou a formulação do edital foi submetido pelo Instituto de Urbanismo e Estudos para a Metrópole - URBEM. Propunha o aumento de unidades de 10 mil para 15,6 mil, ajustando a composição de forma a ampliar a oferta para faixas de renda mais altas. Essa estratégia se baseava na premissa de que famílias com rendas mais altas possuem maior capacidade de comprometimento financeiro, reduzindo o risco de inadimplência. Assim, em teoria, a viabilidade econômica da operação se daria por meio de subsídio cruzado, no qual a rentabilidade obtida a partir das faixas de renda mais altas ajudaria a financiar parte da construção das unidades destinadas a famílias de renda mais baixa. No entanto, para viabilizar o financiamento das unidades como um todo, o modelo do URBEM apostava em recursos do programa Minha Casa Minha Vida para as faixas de renda mais baixas, enquanto os demais empreendimentos seriam financiados pelo Sistema Financeiro da Habitação (SFH). Assim:

“Apesar do argumento por trás das parcerias ser o de ausência de recursos do Estado e da alta disponibilidade de recursos da iniciativa privada, o que se observa no modelo é a mobilização de um volume considerável de recursos públicos para viabilizar a empreitada, via financiamento convencional pela Caixa Econômica Federal. Além de volumes também consideráveis nos reembolsos aos empreendedores na forma de contraprestações. O papel “inovador” do Estado na parceria seria, portanto, o de reduzir os riscos na implantação de um empreendimento que o mercado produz convencionalmente: habitação social em ZEIS, financiado pelo Minha Casa Minha Vida. Para essa tarefa, o estado conta com seus poderes, recursos financeiros, bens e prerrogativas institucionais exclusivos, indisponíveis ao privado senão pela PPP.” (Mendonça, 2016, p. 36)

No ano seguinte, após a aprovação da modelagem pela Unidade de Parcerias Público-Privadas, vinculada à Secretaria de Governo, o Governo tentou dar início ao projeto através da publicação de um Decreto de Desapropriação por Interesse Social (DIS) (Decreto nº59.273/13), que outorgava à concessionária a possibilidade de desapropriar cerca de 880 imóveis na área central. Classificados como “áreas subutilizadas” pelo decreto, muitos dos lotes eram, na verdade, residências e comércios ativos, o que gerou insatisfação entre os proprietários, que se mobilizaram contra a iniciativa. O governo então optou por revisar o projeto antes de lançar o edital (Mendonça, 2016, p.39-10).

Em setembro de 2014, foi lançado o edital da PPP Casa Paulista, que previa a produção de 14.124 unidades habitacionais na região central de São Paulo. Dividido em quatro lotes, o projeto incluía tanto Habitações de Interesse Social (HIS) quanto Habitações de Mercado Popular (HMP). Concebido como uma concessão administrativa, o escopo abrangia não apenas a construção das unidades habitacionais e de equipamentos públicos, mas também a gestão condominial e a manutenção dos empreendimentos por 20 anos.

Figura 2: Lotes previstos no Edital da PPP Casa Paulista



Fonte: Mendonça, 2016, p.45

Dentre os lotes previstos, apenas o Lote 1, localizado nos Campos Elíseos, recebeu uma proposta, apresentada pela construtora Canopus Holding S/A. O contrato de concessão, assinado em 23 de março de 2015, com duração de 20 anos e valor estimado em R\$1.857.709.240,00, previa a construção de 3.683 unidades habitacionais, empreendimentos não habitacionais e infraestrutura pública. A concessionária ficou responsável pela construção das unidades, implantação de infraestrutura e equipamentos, apoio à gestão condominial nos empreendimentos de HIS, desenvolvimento de trabalho técnico social nas fases pré e pós-ocupação, além da manutenção predial (itens 2.1.1 a 2.1.6 do Contrato).

A insatisfação gerada após a publicação do DIS foi solucionada no contrato ao atribuir ao Estado a responsabilidade de destinar terras públicas para a construção de todas as HIS e

equipamentos não habitacionais (item 5.2.1.2). Essas terras poderiam ser de propriedade de qualquer ente federativo ou adquiridas por meio de desapropriação realizada pelo governo (item 2.5.1.2). Já os terrenos destinados às HMP deveriam ser indicados e desapropriados pela própria concessionária.

O contrato também previa que a concessionária pudesse explorar, indiretamente, receitas acessórias provenientes de atividades nos espaços não habitacionais, mediante contratação de terceiros (item 9.1). Essas receitas deveriam ser compartilhadas em 50% com o poder público (item 9.1.1). Ainda, foi prevista a possibilidade da concessionária alienar os espaços não habitacionais, tendo que compartilhar 70% da receita líquida com o poder público (item 9.1.2).

Percebe-se que a terra pública não é utilizada apenas para viabilizar as unidades de habitação de interesse social, mas também para gerar receitas adicionais para a concessionária. O contrato, além de conceder à concessionária o poder de desapropriar imóveis para a construção de HMPs, também a autoriza a vender os equipamentos não habitacionais construídos em terrenos públicos, permitindo-lhe, assim, a despatrimonialização direta de terras públicas.

Estas também são incorporadas ao contrato da PPP Casa Paulista por meio de sua integralização em fundos utilizados pela Companhia Paulista de Parcerias (CPP)⁵ como garantia contratual. Além da contraprestação mensal que o poder público deve pagar à concessionária, que representa aproximadamente 70% das receitas da empresa, é estabelecida uma garantia para assegurar o pagamento em caso de inadimplência do Estado. Neste arranjo, a CPP assume a função de fiadora do Estado, comprometendo-se a cobrir até seis meses do valor da contraprestação, utilizando recursos do fundo BB CPP Projetos de Investimento em Cotas de Fundos de Investimento Renda Fixa Longo Prazo (itens 52.1 e 52.2). Esse fundo abriga uma parte significativa do patrimônio líquido da CPP, que é integralizado por ações de autarquias estaduais, títulos da dívida pública, outros bens pertencentes ao Estado e imóveis públicos a serem alienados, em sua maioria localizados na área da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada⁶.

Aqui, temos um exemplo explícito da terra pública sendo tratada pelo Estado como ativo financeiro, sendo alienada e integralizando fundos de investimento para gerar recursos que servem como garantia contratual à concessionária.

Em relação à produção habitacional, das 3.683 unidades habitacionais, o contrato destinou 30% à HIS-1, 50% à HIS-2 e 21% à HMP, conforme demonstra a tabela abaixo.

Tabela 1: Distribuição de unidades habitacionais por faixa de renda da PPP Casa Paulista.

	Faixa de renda		Categoria	nºUH	% de UH por FR
	De	Até			
FR1	R\$ 724,00	R\$ 1.448,00	HIS-1	559	15%
FR2	R\$ 1.448,01	R\$ 2.896,00	HIS-1	547	15%
FR3	R\$ 2.896,01	R\$ 3.620,00	HIS-2	576	16%
FR4	R\$ 3.620,01	R\$ 4.344,00	HIS-2	578	16%
FR5	R\$ 4.344,01	R\$ 5.068,00	HIS-2	659	18%
FR6	R\$ 5.068,01	R\$ 5.792,01	HMP	764	21%

Nota: Os valores apresentados são relativos ao salário mínimo de 2014.

Fonte: Contrato Lote 1 - PPP Casa Paulista, 2015. Elaboração própria, 2024.

Em 2014, 80,3% do déficit habitacional em São Paulo era composto por famílias com renda de até três salários mínimos (Fundação João Pinheiro, 2015), classificadas na categoria HIS-1, dado que revela o desalinhamento entre a alocação de unidades habitacionais e a demanda real da cidade. Esse problema foi destacado em uma carta aberta da União dos Movimentos de Moradia (UMM) contrária ao projeto, afirmando que “a PPP está formulada a partir da oferta de moradia e não da demanda real por habitação existente no território” (União dos Movimentos de Moradia, 2014).

A carta também criticava a ausência de participação popular no processo de elaboração do projeto e a falta de referência aos Conselhos Gestores de ZEIS no edital e no contrato, sendo que, de acordo com o Plano Diretor (Seção IV - Da Zona Especial de Interesse Social), a demarcação de uma área como ZEIS não apenas garante a participação dos moradores nos projetos que atingem o território que vivem por meio da constituição de Conselhos Gestores, mas também seu atendimento habitacional pelo projeto.

Sem efeito, a implementação do Lote 1 teve início em 2017 e a execução do projeto foi marcada por uma série de conflitos e contradições. Santos (2021)⁷ conta que no mesmo ano, a Prefeitura de São Paulo anunciou o processo de remoção de dois quarteirões em Campos Elíseos demarcados como ZEIS, compostos por moradias, comércios, pensões e hotéis. No início da pandemia de covid-19, a Prefeitura intensificou as remoções, forçando moradores e comerciantes a deixarem suas residências e locais de trabalho sem alternativas habitacionais adequadas. Em junho de 2020, moradores, ativistas e entidades atuantes na área se organizaram para reivindicar a permanência no território, conquistando a suspensão das remoções por meio de medidas judiciais⁸. No entanto, a Prefeitura mudou sua estratégia, passando a convocar moradores cadastrados para assinar termos de atendimento provisório por meio do Auxílio Aluguel, sob coerção, rompendo a resistência coletiva.

Este quadro se reverteu no final de 2021, quando a Prefeitura, em conjunto com a Subprefeitura da Sé e a Polícia Civil, intensificou a ofensiva. Imóveis foram lacrados e moradores removidos sem aviso prévio ou suporte, incluindo crianças, idosos e pessoas com

deficiência. Pertences foram emparedados ou confiscados, e moradores relataram casos de violência, como uso de gás de pimenta e agressões.

De 2017 até 2021, 190 famílias foram removidas para a construção dos empreendimentos e cadastradas no auxílio aluguel, cujo valor de apenas R\$400,00 impossibilitou a permanência de muitas no centro da cidade. Passados anos sem resposta sobre seu atendimento definitivo, foram convocadas às pressas em 2022 para enviar uma série de documentos para o atendimento, incluindo imposto de renda, carteira de trabalho, comprovante de pagamento do INSS e licença para exercício da profissão. Até março deste ano, das 190 famílias removidas, apenas 20 haviam recebido resposta: 10 foram aprovadas para financiamento e outras 10 tiveram o acesso negado (Santos e Santos, 2024). Assim, vemos que:

“A contradição da PPP Habitacional consiste justamente no fato de que, o mesmo governo que concebe uma PPP com o discurso de promover a construção de moradia popular, mobilizando o tema para garantir o interesse público, remove a população moradora dos imóveis que servem como lastro das PPPs, que tem direitos de posse sobre estes, ao colocar em leilão os ativos da CPP para viabilizar as contraprestações das parcerias, resultando em ameaça de remoção forçada. Se evidencia a contradição de um Estado empresarialista que para promover habitação e o interesse público, ameaça a garantia do direito à moradia e à cidade.” (Mendonça, 2017, p. 3-4)

PPP POLO ADMINISTRATIVO CAMPOS ELÍSEOS: ESTRATÉGIA DA “TÁBULA RASA” POR MEIO DA DESAPROPRIAÇÃO DE QUADRAS OCUPADAS

Em 27 de março de 2024, a Companhia Paulista de Parcerias do Governo do Estado de São Paulo (CPP - SP) em parceria com o Instituto de Arquitetos do Brasil - Departamento de São Paulo (IABsp) lançou o Concurso Público Nacional de Arquitetura para seleção de Estudo Preliminar para implantação do Centro Administrativo do Governo do Estado de São Paulo⁹, localizado no Bairro Campos Elíseos, Distrito Santa Cecília, na região central do município de São Paulo.

O projeto está inserido no Programa de Parcerias de Investimentos do Estado de São Paulo (PPI-SP), coordenado pela Secretaria de Parcerias em Investimentos (SPI)¹⁰ e visa realizar uma concessão administrativa para a construção e gestão do novo polo administrativo. Será viabilizado por meio de uma PPP para a construção, reforma, adequação e manutenção nas edificações do Palácio dos Campos Elíseos e seu entorno, bem como a gestão da infraestrutura, operação e manutenção das unidades pela iniciativa privada.

De acordo com a SPI¹¹, a construção da nova sede do governo tem como objetivo reduzir os custos administrativos a partir da aproximação espacial dos órgãos e a “liberação de repartições desocupadas para projetos habitacionais de interesse social”. Visa também a redução das despesas com aluguéis e manutenção predial, mediante a aquisição de terrenos e construção de edifícios próprios para abrigar unidades administrativas do Governo. Embora a SPI afirme que são “repartições desocupadas”, como veremos adiante, as quadras são

ocupadas por moradias, comércios, pensões e hotéis, , assim como no caso da PPP Casa Paulista.

Em outras palavras, a intenção é que o novo centro administrativo seja viabilizado por meio da desapropriação de quadras consolidadas e ocupadas, para a construção, por meio de uma PPP, de novas edificações para abrigar as atividades administrativas do Governo do Estado. Não apenas, um aspecto central para o concurso e a posterior PPP a ser implementada é a “regeneração” da região central de São Paulo, discurso que aparece nas publicações oficiais do Governo do Estado e do IABsp.

No mesmo dia em que o projeto foi lançado, a Assembleia Legislativa de São Paulo promulgou um Decreto de Utilidade Pública - DUP (Decreto nº 68.410/2024), que declara de utilidade pública, para fins de desapropriação, os imóveis necessários à instalação de unidades administrativas no âmbito da PPP Campos Elíseos.

O concurso público gerou grande polêmica entre os atores sociais da região, especialmente os grupos de resistência organizados no território, que se mobilizaram para tentar barrar a proposta. O edital recebeu dois pedidos de impugnação, constatando uma série de irregularidades. A primeira, submetida em 10 de maio de 2024¹², foi assinada por 35 entidades, entre laboratórios de pesquisa, instituições do campo do urbanismo, movimentos de moradia, sociais e culturais atuantes na região, que afirmam estar:

“(…) diante de um projeto urbanístico para o Centro de São Paulo que desrespeita a regulamentação urbanística municipal (Plano Diretor Estratégico, Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e legislações correlatas), o processo participativo democrático, e o direito dos moradores que habitam há décadas o território impactado pelo projeto. O Centro Administrativo que se pretende implantar irá ocupar as Quadras 34, 46, 48 e 52 do Setor fiscal 008 do Município, situadas no Bairro de Campos Elíseos, no Distrito de Santa Cecília, e será intermediado por uma esplanada nas Quadras hoje ocupadas pelo Terminal de Ônibus Princesa Isabel, e pelo Parque Princesa Isabel. A nova sede do Governo será instalada no Palácio dos Campos Elíseos, onde hoje funciona o Museu das Favelas. Parte das Quadras objeto do Concurso são atualmente ocupadas por habitações encortiçadas e famílias de baixa renda, delimitadas como ZEIS 3 no Plano Diretor de São Paulo (...) que demarcou as ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) como áreas destinadas para produção de habitação de interesse social.” (Concurso Público Nacional De Arquitetura Nº 001/2024-CPP, Impugnação nº01, 2024, p. 2)

A impugnação aponta uma série de irregularidades urbanísticas, administrativas e orçamentárias no edital do concurso, das quais vale mencionar a: (i) a existência de áreas demarcadas como ZEIS-3, que devem ser prioritariamente destinadas à garantia da permanência, segurança na posse e melhoria das condições de habitabilidade das famílias que ocupam o território; conseqüentemente, (ii) a necessidade da constituição de um Conselho Gestor de ZEIS para aprovação de qualquer intervenção a ser realizada na área; ainda (iii) de acordo com o Quadro 4 do Plano Diretor Estratégico, em áreas demarcadas como ZEIS apenas um percentual máximo de 20% da área construída poderá ser destinado para usos não residenciais; (iv) considerando a histórica presença de cortiços no perímetro do

O mapa abaixo, elaborado por pesquisadores do LabCidade, demonstra a relação entre as quadras envolvidas no projeto, àquelas englobadas pelo DUP, as áreas demarcadas como ZEIS 1 e 3 e as pensões e cortiços da região. Além de 4 lotes espalhados pelas quadras 45, 46 e 52, o mapa ilustra a intenção de desapropriar a quadra 25 inteira, na qual se encontram vários cortiços. Ainda, quatro lotes desta quadra estão demarcados como ZEIS-3, assim como uma grande área da quadra 46, incluída no DUP. Outros lotes demarcados como ZEIS-3 estão incluídos nas quadras do Projeto Urbanístico do concurso.

[illegible]

Em resposta ao argumento sobre a ilegalidade na viabilização de empreendimentos não habitacionais em zonas classificadas como ZEIS-3, bem como a desapropriação de cortiços sem assegurar a permanência da população na área, a coordenação do concurso negou o pedido de impugnação, declarando que:

Anais do XXI Encontro Nacional da ANPUR. Ideias, Políticas e Práticas em Territorialidades do Sul Global. Curitiba: ANPUR, 19 a 23 de maio de 2025

Entretanto, apenas a título informativo e como mencionado pela própria Impugnante, **o Governo do Estado de São Paulo está promovendo um programa de habitação na região central da cidade que possibilitará o atendimento da eventual população atingida pelas desapropriações.**” (Concurso Público Nacional De Arquitetura Nº 001/2024-CPP, Impugnação nº01, 2024, p. 8, grifo nosso)

O referido programa de habitação na região central é a PPP Desenvolvimento Urbano e Habitação do Centro Histórico, chamada de PPP Área Central SP, anunciada em conjunto com o Concurso, cujas problemáticas serão apresentadas mais adiante. No entanto, adiantamos que não consta na minuta de edital referido nenhuma menção ao atendimento da população removida.

Dois meses depois, em 05 de julho de 2024, outro pedido de impugnação do Edital foi feito,¹³ aprofundando os argumentos apresentados no primeiro pedido, reforçando aspectos de ilegalidade do projeto, e adentrando em questões relativas à propriedade e posse da terra.

Ao analisar os anexos do edital, os impugnantes constataram uma menção à presença de moradores nas áreas a serem desapropriadas, estimando 133 pessoas na quadra 46 e 26 na quadra 48, incluindo ocupações em imóveis encortiçados. No entanto, são descritas como “áreas livres” para a construção dos novos edifícios.

Figura 4: Conjunto de quadras objeto da PPP Polo Administrativo Campos Elíseos



Fonte: Anexo II - Memorial Descritivo do Edital, 2024, p. 16.

Figura 5: Imagem de satélite da situação atual da área do projeto



Fonte: Google Earth, 2024.

Contra-argumentando a resposta fornecida pela coordenação do concurso, os impugnantes recorreram ao artigo 55 do Plano Diretor Estratégico, que garante que:

“Em ZEIS, o licenciamento de edificação nova ou de reforma com mudança de uso em ZEIS deverá atender à destinação de percentuais mínimos de área construída total para HIS 1 e HIS 2 (...) excetuados os imóveis públicos destinados a equipamentos sociais, de educação, saúde, assistência social, cultura, esportes e lazer, bem como à infraestrutura urbana (Lei nº 16.050/2014, Art. 55, §1º, I).”

Constata-se então que edifícios públicos voltados para a administração estatal não estão incluídos nas exceções garantidas pelo Plano Diretor ao cumprimento do percentual de destinação para HIS. No entanto, o Zoneamento de 2016 acresce a dispensa aos imóveis públicos destinados a serviços da administração pública.

“§ 3º Não se aplica a destinação mínima de percentuais de área construída de HIS 1 e HIS 2 previstos no Quadro 4 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – PDE, **aos imóveis públicos destinados a serviços da administração pública** e serviços públicos de abastecimento situados em ZEIS.” (Lei nº 16.402/2016, Art. 12, § 3º, grifo nosso)

Após a revisão conduzida em 2023 (Lei nº 18.081/2024), a redação se agrava, dispensando também a necessidade da elaboração de um Plano de Urbanização e criação de um Conselho Gestor de ZEIS:

“§ 3º Não se aplica a destinação mínima de percentuais de área construída de HIS 1 e HIS 2 previstos no Quadro 4, da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – PDE, bem como **fica dispensado o Plano de Urbanização e criação de Conselho Gestor, aos imóveis públicos**

destinados a serviços da administração pública e serviços públicos de abastecimento situados em ZEIS.” (NR)” (Lei nº 18.081/2024, Art. 12, § 3º, grifo nosso)

Diante deste fato, os impugnantes ressaltam que os imóveis em questão são privados, assim, a excepcionalidade garantida pela regulação vigente não se aplica a eles. Argumentam que:

“O regramento do art. 12, §3º da Lei de Parcelamento e Uso do Solo só poderá ser aplicado a imóveis que já são públicos situados em ZEIS onde não há edificação nova com mudança de uso. O regramento não pode passar a ser um super trunfo de extinção de ZEIS para áreas que o poder público pretende desapropriar. Para que fique nítido: uma vez que já exista um imóvel público sendo utilizado para atender funções administrativas em determinada ZEIS, dificilmente seria o caso de exigir os percentuais mínimos e plano de urbanização do poder público uma vez que já haveria função pública administrativa sendo desempenhada, incompatível com a habitação.” (Concurso Público Nacional De Arquitetura Nº 001/2024-CPP, Impugnação nº03, 2024, p. 7)

O pedido de impugnação foi negado, e em 06 de agosto o resultado foi anunciado. O escritório Ópera Quatro Arquitetura, primeiro colocado, recebeu um prêmio de R\$850.000,00. O desenho do escritório propõe um novo tecido urbano para as quadras antes ocupadas, conformado por novos edifícios e espaços de fruição pública, além da transformação da Praça e do Terminal Princesa Isabel em uma esplanada.

Figura 6: Proposta de intervenção urbana do escritório Ópera Quatro Arquitetura, vencedor do concurso



Fonte: Agência SP, 2024.

Paralelamente, o Governo do Estado continuou avançando na viabilização do projeto, e atualmente está realizando estudos para a elaboração do Edital da PPP. Ainda, em 15 de julho de 2024, foi instituído um Grupo de Trabalho intersecretarial com vigência de um ano (Decreto nº 68.701/2024), com o objetivo de estabelecer as diretrizes gerais e coordenar as ações necessárias à implantação do Centro Administrativo.

A resposta da coordenação do concurso e a continuidade do processo para viabilizar o projeto, assim como a proposta urbana da proposta vencedora, deixam evidente que a estratégia do DUP é uma forma de tornar a terra pública para fazer uma “tábula rasa” nas quadras em questão, desconsiderando a atual ocupação do território e se desresponsabilizando de constituir Conselho Gestor de ZEIS ou elaborar um Plano de Urbanização envolvendo os moradores.

Este exemplo proporciona uma reflexão sobre o papel do Estado nas transformações da regulação urbanística nos últimos anos. Conforme atestaram Santoro, Ungaretti e Mendonça (2018), vemos uma tendência crescente na regulação para disponibilizar terras públicas à iniciativa privada, neste caso, agravada pela desapropriação de territórios populares. Também vemos a flexibilização dos parâmetros das ZEIS, viabilizando a construção de empreendimentos em parceria com a iniciativa privada que, embora de maneira discursiva prometam atendimento habitacional às famílias removidas, não garantem sua permanência no território. Dialogando com Christophers (2016), observamos o Estado desempenhando o papel de facilitador na financeirização da política urbana, ao disponibilizar terrenos para a iniciativa privada e flexibilizar parâmetros urbanísticos. Essas práticas resultam na remoção de territórios populares e na exclusão de famílias da participação nos projetos urbanos previstos para essas áreas, um direito anteriormente assegurado por lei.

PPP ÁREA CENTRAL: “VALE TUDO”

Associado ao lançamento do concurso público do Novo Centro Administrativo, o Governo do Estado, também por meio da SPI, anunciou uma nova PPP voltada ao desenvolvimento urbano e habitação no centro histórico de São Paulo, apelidada de PPP Área Central SP. O projeto tem como objetivo a “regeneração urbana” da região por meio de uma concessão administrativa com vigência de 15 anos.

Dividida em 4 lotes inseridos no Perímetro do PIU Setor Central, a PPP pretende entregar 6.136 moradias, das quais 5.046 serão novas construções e 1.089 passarão por retrofit. De acordo com as informações gerais do projeto disponibilizadas pela SPI, as novas unidades habitacionais serão acompanhadas de 15 mil m² de novos equipamentos públicos e melhorias na infraestrutura pública, com 58.519 m² de calçadas, ciclofaixas e passarelas. Ainda, visando fomentar a atividade econômica e o uso do espaço, serão construídos 152 mil m² de áreas para estabelecimentos de comércio e serviços.

A minuta preliminar do contrato prevê, como atribuições da concessionária selecionada, a elaboração de projetos, a obtenção de aprovações e licenças ambientais, e a execução das obras necessárias para viabilizar a exploração da concessão. Além disso, inclui a prestação contínua de serviços delegados pela concessionária, o apoio a serviços não delegados de responsabilidade do poder concedente, e a realização de atividades que gerem receitas acessórias. A concessionária também será responsável pela gestão financeira dos recursos necessários, pelo fornecimento dos bens essenciais aos serviços e pela manutenção preventiva e corretiva dos bens concedidos, assegurando seu pleno funcionamento.

Assim como na PPP Casa Paulista, a concessionária está autorizada a explorar comercialmente imóveis não residenciais, como espaços destinados a comércio e serviços. A receita obtida com essa exploração é classificada como acessória, e a alienação desses imóveis também é permitida, seguindo as mesmas condições especificadas no outro projeto

(itens 13.22 a 13.26). Em suma, trata-se de mais um projeto que concede à concessionária amplas possibilidades de atuação no território, incluindo a desapropriação financiada pelo governo, a exploração econômica de terras públicas e a possibilidade de despatrimonialização de propriedades públicas por meio da alienação dos imóveis não residenciais.

Ainda em fase de elaboração do Edital, os arquivos disponibilizados para consulta pública não indicam com precisão a localização exata das intervenções previstas. No Anexo 6 - Diretrizes para as Intervenções Urbanas, são apresentadas diretrizes gerais para cada lote. O anexo informa que o Lote 1 abrange a área do projeto do Novo Centro Administrativo do Governo do Estado de São Paulo e destaca que "a aplicação das diretrizes de desenvolvimento urbano dessa PPP potencializará os vetores de revitalização da região, que, de forma inequívoca, será proporcionada pelo novo centro administrativo" (CDHU, p. 17).

Como vimos na réplica dos pedidos de impugnação ao concurso público do Novo Centro Administrativo, a comissão organizadora afirmou que o governo estaria promovendo um programa de habitação na região central da cidade que possibilitaria o atendimento da população atingida pelas desapropriações, se referindo a esta PPP. No entanto, nos documentos oficiais da PPP¹⁴ não há nenhuma menção ao atendimento habitacional da população removida. A minuta de Edital apenas apresenta uma distribuição de unidades habitacionais por faixa de renda e por lote.

Tabela 2: Distribuição de unidades habitacionais por lote, faixa de renda e categoria da PPP Área Central SP.

	Faixa de renda		Categoria	Lote 1	Lote 2	Lote 3	Lote 4	nºUH por FR	% de UH	
	De	Até							nºUH por categoria	por categoria
FR1	R\$ 1.412,00	R\$ 2.824,00	HIS-1	344	176	120	139	779		
FR2	R\$ 2.824,01	R\$ 4.236,00	HIS-1	343	176	119	139	777	1556	25.36%
FR3	R\$ 4.236,01	R\$ 5.648,00	HIS-2	172	176	119	139	606		
FR4	R\$ 5.648,01	R\$ 7.060,00	HIS-2	172	176	119	139	606		
FR5	R\$ 7.060,01	R\$ 8.472,00	HIS-2	171	175	119	138	603	1815	29.58%
FR6	R\$ 8.472,01	R\$ 9.884,00	HMP	135	169	144	107	555		
FR7	R\$ 9.884,01	R\$ 11.296,00	HMP	134	169	144	106	553		
FR8	R\$ 11.296,01	R\$ 12.708,00	HMP	134	169	144	106	553		
FR9	R\$ 12.708,01	R\$ 14.120,00	HMP	134	169	143	106	552		
FR10	R\$ 14.120,01	R\$ 15.532,00	HMP	133	169	143	106	551	2764	45.05%
Número total de unidades por lote				1872	1724	1314	1225			

Fonte: Minuta de Edital da PPP Área Central SP, 2024. Elaboração própria, 2024.

Com base nos dados apresentados acima, observa-se que a maior parcela das unidades habitacionais vinculadas à PPP destina-se à HMP representando 45,05% do total produzido. Em seguida, 29,58% das unidades são destinadas à HIS-2, enquanto apenas 25,36% são voltadas para a HIS-1. Assim como no caso da PPP Casa Paulista, considerando que atualmente 86% do déficit habitacional em São Paulo é composto por famílias de até 3 salários mínimos (Fundação João Pinheiro, 2022), fica evidente que a alocação das unidades continua não atendendo à demanda habitacional real do território.

Esse cenário reflete mais um caso da introdução de lógicas imobiliário-financeiras nas políticas públicas urbanas e habitacionais, em que o Estado, por meio de parcerias público-privadas com base na exploração de terras e outros recursos públicos, fomenta uma produção habitacional que não corresponde às necessidades efetivas da população, sob uma lógica de maximização dos lucros da concessionária. Se esta PPP for implementada nos mesmos moldes que a PPP Casa Paulista, dificilmente veremos resultados diferentes: seremos testemunhas de mais remoções forçadas e famílias que esperarão anos para seu atendimento definitivo, correndo risco de não acessarem as unidades por conta dos critérios de financiamento que não condizem com sua realidade socioeconômica.

REFLEXÕES FINAIS

De acordo com Santoro et al. (2018), a justificativa do poder público para investir em projetos de PPPs e na estratégia de desestatização busca desonerar o Estado e promover uma gestão pública mais eficiente. No entanto, conforme aponta Mendonça (2017) e de acordo com a análise das três PPPs, os projetos em questão mobilizam uma significativa quantidade de recursos públicos, seja por meio da disponibilização de terras para a transformação urbana ou pelo pagamento de contrapartidas financeiras às concessionárias.

Os casos analisados demonstram como o Estado tem atuado como um facilitador de processos de financeirização da terra pública (Christophers, 2016), flexibilizando a regulação, possibilitando que atores privados explorem diretamente a terra pública - seja por meio da alienação e venda, ou por meio de concessões administrativas -, além de permitir que usufruam de direitos antes restritos ao poder público, como o da desapropriação. No caso da PPP Campos Elíseos vemos este mecanismo sendo utilizado para promover uma verdadeira "tábula rasa" no território, ignorando as ocupações existentes e promovendo uma reestruturação total da área.

Esse caso também ilustra um exemplo de flexibilização da regulação. Como vimos, a regulação que protegia as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e garantia o direito à permanência e à participação popular nos processos de transformação territorial tem sido progressivamente flexibilizada, ameaçando a permanência da população local. Embora o poder público afirme que os moradores seriam realocados por meio de outro programa habitacional, no caso, a PPP da Área Central, não há qualquer menção sobre o atendimento específico dessas famílias. Além disso, nos dois casos analisados de PPPs habitacionais, a destinação de unidades habitacionais por faixa de renda não corresponde adequadamente ao déficit habitacional existente, e parece atender às lógicas de retorno financeiro para a concessionária em detrimento da garantia do direito à moradia. O caso da PPP Casa Paulista demonstra a perversidade dessa relação, com famílias removidas tendo seu acesso negado após anos esperando atendimento.

Como síntese, as três PPPs analisadas ilustram a tendência do tratamento pelo Estado da terra pública como ativo financeiro. A concentração e sobreposição desses projetos no centro da cidade - um território popular e historicamente em disputa -, revela uma estratégia clara do poder público de promoção da transformação urbana viabilizada pela iniciativa privada, pautada na remoção de quadras ocupadas sem a garantia da permanência das famílias no território.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Projeto Centro Administrativo do Governo de SP inicia etapa de estudos e modelagem da PPP** (Publicação em site). São Paulo, 2024. Disponível em: <<https://www.agenciasp.sp.gov.br/projeto-centro-administrativo-do-governo-de-sp-inicia-etapa-de-estudos-e-modelagem-da-ppp/>> Acesso em: 28 nov. 2024

BRASIL (Governo Federal). **Decreto nº 9.188 de 1º de novembro de 2017**. Estabelece regras de governança, transparência e boas práticas de mercado para a adoção de regime especial de desinvestimento de ativos pelas sociedades de economia mista federais. Brasília, 2017.

BRASIL (Governo Federal). **Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana (...) e dá outras providências. Brasília, 2017.

COSTA NETO, Joaquim de Britto. **A questão fundiária nos parques e estações ecológicas do Estado de São Paulo: origens e efeitos da indisciplina da documentação e do registro imobiliário**. Tese de Doutorado em Planejamento Urbano e Regional da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.

CHRISTOPHERS, Brett. The state and financialization of public land in the United Kingdom. **Antipode**, v. 49, n. 1, p. 62-85, 2016

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2013-2014**. Editora FJP, Belo Horizonte, 2016. Disponível em:<<http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=76697>> Acesso em: 1 dez. 2024.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Tabela de Dados do Déficit Habitacional – Estados e Regiões Metropolitanas (PnadC 2022)**. Belo Horizonte, 2024.

GOVERNO DO ESTADO. **Minuta de Edital de Licitação**. Concorrência internacional da Concessão Administrativa de Desenvolvimento Urbano para Regeneração do Centro Histórico da Cidade de São Paulo. São Paulo, 2024. Disponível em: <<https://www.parceriaseminvestimentos.sp.gov.br/projeto-qualificado/desenvolvimento-urbano-e-habitacao-centro-historico/>> Acesso em: 1 dez. 2024.

GOVERNO DO ESTADO. **Minuta de Edital de Licitação - Anexo 06 - Diretrizes para as intervenções urbanas**. Concorrência internacional da Concessão Administrativa de Desenvolvimento Urbano para Regeneração do Centro Histórico da Cidade de São Paulo. São Paulo, 2024. <<https://www.parceriaseminvestimentos.sp.gov.br/projeto-qualificado/desenvolvimento-urbano-e-habitacao-centro-historico/>> Acesso em: 1 dez. 2024.

GOVERNO DO ESTADO. **Minuta de Edital de Licitação - Anexo 08 - Diretrizes para comercialização das habitações.** Concorrência internacional da Concessão Administrativa de Desenvolvimento Urbano para Regeneração do Centro Histórico da Cidade de São Paulo. São Paulo, 2024. <<https://www.parceriaseminvestimentos.sp.gov.br/projeto-qualificado/desenvolvimento-urbano-e-habitacao-centro-historico/>> Acesso em: 1 dez. 2024.

GUERESI, Simone. A matrioska de instrumentos urbanísticos nos Projetos de Intervenção Urbana em São Paulo. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 26, e2024, 19 pt, 2024.

HARVEY, D. **Os limites do capital.** São Paulo: Boitempo, 2013 [1982].

MARTINS, José de Souza. **O cativo da Terra.** São Paulo: Contexto, 2017.

MENDONÇA, Pedro Henrique Rezende. **Estratégias de Produção Habitacional por Parcerias Público-Privadas em São Paulo.** Relatório final de iniciação científica pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo financiado pela Cnpq, São Paulo, São Paulo, 2016.

MENDONÇA, Pedro Henrique Rezende. **Três contradições das PPPs paulistas: da provisão habitacional aos negócios imobiliário-financeiros.** Anais do XVII ENANPUR v. 17 n. 1. São Paulo, 2017.

MOREIRA, F. A. **Terras de exclusão, portos de resistência: um estudo sobre a função social das terras da União.** Tese de Doutorado em Planejamento Urbano e Regional da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2018.

MOREIRA, T. Áreas públicas: fontes de destinação social ou privada. Referências às novas políticas habitacionais brasileiras. **Oculum Ensaios**, n. 7_8, p. 136-145, 2008.

NOBRE, E. **Do plano diretor às operações urbanas consorciadas. A ascensão do discurso neoliberal e dos grandes projetos urbanos no planejamento paulistano.** São Paulo: Annablume, 2019

RIBEIRO, A. L. R. C. **Racismo estrutural e aquisição de propriedade: uma ilustração da cidade de São Paulo.** São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

ROLNIK, R.; SANTORO, P.F.; MORADO, D.; MEDEIROS, D.; RENA, N.; PEQUENO, L. R. B. (orgs.). Cidade **Estado capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo.** São Paulo: LabCidade FAUUSP, Fundação Ford, 2018.

SANTORO, Paula Freire; UNGARETTI, Débora; MENDONÇA, Pedro Henrique Rezende. **Destravar terra pública no processo de financeirização: o caso de São Paulo.** 2018, Anais. São Carlos: IAU/USP, 2018.

SANTORO, P. F.; LIMA, P. H. B. M.; MENDONÇA, P. H. R. Parcerias público-privadas e habitação social: vínculos perversos, in: Rolnik, R. et al. (Eds) **Cidade Estado capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo**. São Paulo: LabCidade FAUUSP, 2018b.

SANTORO, P. F.; UNGARETTI, D.. Os Fundos de Investimento Imobiliário Públicos: submissão da terra pública às lógicas imobiliário-financeiras? In: **Propriedades em Transformação 2: Expandindo a agenda de pesquisa**. São Paulo, 2021.

SÃO PAULO (Governo do Estado). **Decreto nº 68.410, de 27 de março de 2024**. Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação, os imóveis necessários à instalação de unidades administrativas, no âmbito do Projeto PPP Campos Elíseos, no Município de São Paulo, e dá providências correlatas. São Paulo, 2024.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 11.688, de 19 de maio de 2004**. Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas (PPP) e dá outras providências. São Paulo, 2004.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 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. São Paulo, 2007.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014**. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. São Paulo, 2014.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 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). São Paulo, 2016.

SECRETARIA DA HABITAÇÃO. **Contrato SH Nº001/2015**. Parceria Público-Privada para concessão administrativa cujo objeto é a implantação de Habitações de Interesse Social e Habitações de Mercado Popular na região central da cidade de São Paulo, e a prestação de serviços de desenvolvimento de trabalho social de pré e pós ocupação, de apoio à gestão condominial, gestão de carteira de mutuários e de manutenção predial. São Paulo, 2015.

SILVA, L. M. O, SECRETO, M. V. Terras públicas, ocupação privada: elementos para a história comparada da apropriação territorial na Argentina e no Brasil. **Economia e Sociedade, Campinas**, (12): 109-41, jun. 1999.

UNIÃO DOS MOVIMENTOS DE MORADIA (UMM). **Questões para a PPP da “Casa Paulista” para o centro de São Paulo**. Publicação em site. São Paulo, 2014. Disponível em: <<https://sp.unmp.org.br/questoes-para-a-ppp-da-casa-paulista-para-o-centro-de-sao-paulo/>> Acesso em: 27 nov. 2024.

¹ Pesquisa realizada com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), Brasil. Processo nº 2023/16414-0

² Embora a autora tenha desenvolvido a tese da “matrioska” com base no estudo do PIU Arco Jurubatuba, faz-se pertinente utilizar este paralelo com os casos analisados na região central da cidade.

³ A Concessão Urbanística, prevista no Plano Diretor de 2002 e regulada posteriormente pela Lei nº 14.917/2009, é um instrumento que intencionava a realização de projetos de urbanização ou reurbanização na cidade vinculados à iniciativa privada. É definida por um contrato administrativo que delega à iniciativa privada a execução de obras urbanísticas de interesse público na cidade, estabelecidas em Projetos Urbanísticos Específicos (PUEs). Estes projetos seriam a base de contratos de concessão, e a remuneração da concessionária seria advinda da exploração de terrenos e edificações destinados a usos privados e da renda derivada da exploração de espaços públicos.

⁴ O Projeto Nova Luz, sancionado pela Lei nº 14.918/2009, foi uma tentativa da gestão Kassab de emplacar a requalificação urbana da região da Luz, no centro de São Paulo, com base na Concessão Urbanística. De acordo com a legislação, o projeto era pautado pelo “conjunto das intervenções urbanísticas necessárias para a execução de projeto urbanístico específico no perímetro definido pelas Avenidas Cásper Líbero, Ipiranga, São João, Duque de Caxias e Rua Mauá, no Distrito da República” (Lei nº 14.918/2009, art. 1º). O projeto foi judicializado por falta de participação popular, e foi engavetado em 2013.

⁵ A Companhia Paulista de Parcerias - CPP foi criada em 2004 através da Lei nº 11.688/2004, que autorizou órgãos estaduais como o Departamento de Estradas de Rodagem, o Departamento de Águas e Energia Elétrica, o Departamento Aeroviário, a Superintendência de Controle de Endemias e a Fundação para o Desenvolvimento da Educação, a doarem imóveis à Fazenda do Estado (Art. 19, Anexo I). À Fazenda do Estado, por sua vez, foi concedida a autorização para alienar imóveis, podendo destinar a venda desses bens à integralização do capital social da Companhia Paulista de Parcerias. (Art. 20, Anexo II).

⁶ “Os terrenos da OUCAE são remanescentes do conturbado processo de desapropriação para abertura deanel rodoviário pelo DER e posteriormente para abertura da Av. Água Espraiada (hoje Av. Roberto Marinho) nos anos 1970, catalizador de vários processos de remoção nas décadas seguintes (Fix, 2001; Gomes, 2013). O arquivamento do projeto original da avenida, com largura maior para implantação de vias expressas, poupou temporariamente parte dos terrenos desapropriados.” (Mendonça, 2017, p.10)

⁷ O texto de Santos (2021) foi fruto do acompanhamento e participação incessante do pesquisador e de demais integrantes da equipe do LabCidade na articulação contra a remoção e a luta pela permanência dos moradores no território.

⁸ A articulação se juntou à luta nacional pelo Despejo Zero, que conquistou decisões judiciais favoráveis à permanência, impedindo remoções e demolições durante a pandemia. <<https://www.campanhadespejzero.org/>> Acesso em: 1 dez. 2024

⁹ Os documentos do Concurso Nacional estão disponíveis para consulta em: <<https://concursogovspnocentro.org.br/>> Acesso em: 26 de novembro de 2024

¹⁰ Os documentos da PPP Polo Administrativo dos Campos Elíseos estão disponíveis para consulta em: <<https://www.parceriasinvestimentos.sp.gov.br/projeto-qualificado/centro-administrativo-dos-campos-eliseos/>> Acesso em: 27 nov 2024

¹¹ Os documentos da PPP Polo Administrativo dos Campos Elíseos estão disponíveis para consulta em: <<https://www.parceriasinvestimentos.sp.gov.br/projeto-qualificado/centro-administrativo-dos-campos-eliseos/>> Acesso em: 27 nov 2024

¹² Disponível em: <https://concursogovspnocentro.org.br/wp-content/uploads/duvidas/impugnacao/20240510_105940_RECURSO-01.pdf> Acesso em: 26 de nov de 2024

¹³ Disponível em: <https://concursogovspnocentro.org.br/wp-content/uploads/duvidas/impugnacao/20240705_201814_RECURSO_03-04-05-06.pdf> Acesso em: 26 de nov de 2024

¹⁴ Foram analisados a Minuta do Edital, Minuta de Contrato, Anexo 6 - Diretrizes urbanísticas; e Anexo 8 - Diretrizes para comercialização das unidades habitacionais.