



O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E A PPP HABITACIONAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: O DISCURSO ENTRE O DIREITO ADMINISTRATIVO E O URBANO (ESTADO, PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS)

Lais Ribeiro Avila

Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP/USP) | laisrib@outlook.com.br

Sessão Temática 3: Estado, Planejamento e Políticas Públicas

Resumo: O trabalho tem por objetivo analisar a parceria público-privada habitacional promovida pelo município de São Paulo (PPP Casa da Família) sob a ótica do princípio da eficiência. Uma vez que o gestor municipal, em discurso posterior à vitória nas eleições de 2024, apontou a necessidade de apresentação de resultados e de recuperação financeira por parte do ente municipal, verifica-se compreensão do princípio da eficiência a partir da lógica da economicidade e da busca por resultados. Nesse cenário, com base em revisão da literatura, o trabalho se divide em (i) apresentação de outras dimensões do princípio mencionado e relação o direito fundamental à moradia e suas nuances; (ii) análise da PPP habitacional em relação a 3 dimensões do princípio da eficiência previamente apresentadas: economicidade, dever de boa administração e tecnicidade. Pela análise, conclui que o discurso sustentado pelo gestor desconsidera as dimensões do princípio na busca pela concretização dos direitos fundamentais e configura tentativa de legitimar a perpetuação da financeirização nas políticas habitacionais.

Palavras-chave: PPP habitacional; princípio da eficiência; política habitacional; Município de São Paulo.

THE PRINCIPLE OF EFFICIENCY AND THE PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP FOR HOUSING IN THE MUNICIPALITY OF SÃO PAULO: THE DISCOURSE BETWEEN ADMINISTRATIVE LAW AND URBAN

Abstract: *The study aims to analyze the public-private housing partnership promoted by the municipality of São Paulo (PPP Casa da Família) from the perspective of the principle of efficiency. Following the municipal manager's speech after winning the 2024 elections, which emphasized the need to deliver results and ensure the financial recovery of the municipal entity, the principle of efficiency is understood through the lens of cost-effectiveness and the pursuit of outcomes. In this context, based on a literature review, the study is divided into: (i) a presentation of other dimensions of the principle and its relationship with the fundamental right to housing and its nuances; and (ii) an analysis of the housing PPP in relation to three dimensions of the principle of efficiency previously discussed: cost-effectiveness, the duty of sound administration, and technicality. The analysis concludes that the manager's discourse disregards these dimensions of the principle in the pursuit of fundamental rights and represents an attempt to legitimize the perpetuation of financialization in housing policies.*

Keywords: *Public-Private Partnership for Housing; principle of efficiency; housing policy; Municipality of São Paulo.*

EL PRINCIPIO DE EFICIENCIA Y LA ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA PARA LA VIVIENDA EN EL MUNICIPIO DE SÃO PAULO: EL DISCURSO ENTRE EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y EL URBANO

Resumen: *El trabajo tiene como objetivo analizar la asociación público-privada habitacional promovida por el municipio de São Paulo (PPP Casa da Família) desde la perspectiva del principio de eficiencia. Dado que el gestor municipal, en un discurso posterior a su victoria en las elecciones de 2024, señaló la necesidad de presentar resultados y recuperar financieramente al ente municipal, se observa una comprensión del principio de eficiencia basada en la lógica de la economicidad y la búsqueda de resultados. En este contexto, y con base en una revisión de la literatura, el trabajo se divide en: (i) la presentación de otras dimensiones del mencionado principio y su relación con el derecho fundamental a la vivienda y sus matices; y (ii) el análisis de la PPP habitacional en relación con tres dimensiones del principio de eficiencia previamente discutidas: economicidad, deber de buena administración y tecnicidad. A partir del análisis, se concluye que el discurso sostenido por el gestor ignora las dimensiones del principio en la búsqueda de concretar los derechos fundamentales y configura un intento de legitimar la perpetuación de la financiarización en las políticas habitacionales.*

Palabras clave: *Asociación Público-Privada para la Vivienda; principio de eficiência; política habitacional; Municipio de São Paulo.*

INTRODUÇÃO

A tensa eleição para o cargo de Prefeito de São Paulo foi um dos destaques do ano de 2024. Em um segundo turno disputado entre Ricardo Nunes e Guilherme Boulos, a crise habitacional que o município enfrenta esteve nos holofotes como uma das pautas de maior relevância (Barbon, 2024). Para além da diferença entre as agendas defendidas pelos candidatos, o destaque à temática se justifica pelos números que caracterizam o déficit habitacional. De acordo com os dados divulgados pela Fundação João Pinheiro em maio de 2024 (com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua do IBGE feita em 2022), o Estado de São Paulo apresentou o segundo maior déficit habitacional do país em termos absolutos, representando 1,2 milhão de domicílios. A região metropolitana de SP representa mais da metade do total deste quantitativo, somando 638.916 domicílios (Fundação João Pinheiro, 2024).

Ao sagrar-se vencedor da disputa, em 27 de outubro, Nunes fez um discurso acalorado momentos após a divulgação do resultado (Rádio BandNews FM, 2024). Na oportunidade, o então prefeito reeleito sustentou que “quem não tiver um acervo de realizações, quem não tiver algo pra mostrar de concreto e reconhecido pelo povo, terá cada vez mais dificuldade de ter como único argumento político a rejeição do adversário”. Ao pontuar que “política sem resultados não é política, é frustração”, prometeu entregar “o maior programa habitacional da história dessa cidade, recuperar a saúde financeira de São Paulo”. O discurso por diversas vezes mencionou a necessidade de uma política com resultados concretos para a população.

A partir do discurso em questão, são verificadas duas chaves de análise a serem desenvolvidas: (i) o princípio da eficiência como a tradução da necessidade de resultados sustentada pelo prefeito; e (ii) a parceria público-privada (PPP) habitacional do município como a grande política pública proposta pela atual gestão. Em relação ao primeiro ponto, no âmbito da administração pública, o princípio que mais se relaciona com a dimensão da busca por resultados com base na otimização do uso dos recursos é o princípio da eficiência. Previsto no art. 37 da Constituição Federal de 1988 (CRFB/1988), o debate sobre as diversas dimensões do princípio amplia o horizonte de fatores a serem considerados pelo gestor para sua concretização na tomada de decisão.

Quanto ao segundo ponto, a PPP se consolidou como um tipo de contrato administrativo e foi instituída por meio da Lei Federal nº 11.079/2004. No art. 2º da norma, são definidas suas duas modalidades existentes: a concessão patrocinada e a administrativa. A PPP habitacional é caracterizada como concessão administrativa, definida como um “contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens”, conforme art. 2º, § 2º, da lei mencionada. Na prática, significa dizer que, com base em um edital de concorrência, o poder público delega aos agentes privados a construção de habitações de interesse social e habitações de mercado popular, que representam diferentes faixas de renda. Em troca, paga aos agentes contraprestação pecuniária mensal.

Diante do breve panorama, o presente trabalho busca apresentar algumas das dimensões do princípio da eficiência a partir da produção histórica no âmbito do Direito Administrativo. Em contraponto ao discurso do então prefeito, que se centra na política como resultado e como caminho para a recuperação financeira do município, outras dimensões do princípio demonstram a necessidade de uma leitura mais abrangente do papel de uma política pública quando realizada a ponderação na tomada de decisão. Em um segundo momento, busca correlacionar o princípio da eficiência ao direito fundamental à moradia, tendo por premissa a busca pela efetivação dos direitos fundamentais no Direito Administrativo constitucionalizado. Por fim, com base na produção existente sobre a PPP habitacional do município de São Paulo (PPP Casa da Família), busca-se verificar a concretização dos resultados alegados pelo então prefeito quando do discurso mencionado com base no princípio da eficiência. Para tanto, serão abordadas em específico 3 dimensões: a economicidade, o dever de boa administração e a tecnicidade.

A produção deste trabalho tem por metodologia revisão da literatura, tendo por eixos a construção doutrinária do princípio da eficiência e a produção localizada sobre a PPP Casa da Família. Também são utilizados materiais referentes à PPP do estado de São Paulo (PPP Casa Paulista) a título de comparação entre as políticas, de forma a evidenciar características e vulnerabilidades da política pública adotada. A hipótese que se pretende sustentar é que, considerando a existência de diferentes dimensões em relação à eficiência, a PPP habitacional não pode ser considerada exitosa sob o prisma do princípio ora em análise. Nesse sentido, a lógica de resultado que o gestor pretende apresentar torna-se discurso na tentativa de legitimar a perpetuação da financeirização nas políticas habitacionais.

PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA: ORIGEM E DIMENSÕES

À primeira vista, a origem da eficiência como princípio constitucional se justificaria por sua inclusão no rol do art. 37 da CRFB/1988 a partir da Emenda Constitucional nº 19/1998. Contudo, o campo doutrinário do direito administrativo já considerava sua existência antes mesmo da emenda mencionada. Como exemplo, Modesto (2000, p. 108-109) apontou a necessidade de eficiência por meio do art. 70, da CRFB/1988, que já submetia as entidades da administração direta e indireta à legitimidade e à economicidade.

Na origem histórica da incorporação da eficiência ao ordenamento jurídico brasileiro, Modesto (2000, p. 109) também contextualizou a correlação do princípio com o dever de boa administração. Trata-se de construção doutrinária, jurisprudencial e normativa oriunda dos estados membros da União Europeia, sendo inicialmente consagrada em caráter constitucional por meio do art. 16 da Constituição Finlandesa de 1919 (Morgado, 2010, p. 79). O princípio espalhou-se por outros países da Europa e, na Itália, foi tema de notória monografia realizada em 1953 por Guido Falzone, com posterior inclusão na Constituição do

país por meio de seu art. 97 (Cabral, 2018, p. 86). Em linhas gerais, o princípio da boa administração enseja

um forte viés democrático, participativo, consensual, alinhado a princípios constitucionais e direitos fundamentais, e, sobretudo, é pautado pela obtenção de resultados, já que são justamente esses resultados, como decorrência da eficiente atuação administrativa, que darão legitimidade à Administração no atual estágio constitucional. (Cunha, 2021, p. 484)

Incorporado à lógica da Administração Pública no Brasil, o princípio da eficiência também se relaciona com o dever de boa administração. Significa dizer que, uma vez que o gestor correlaciona eficiência e resultado, devem ser consideradas dimensões diversas à mera economicidade de sua escolha com base na vinculação aos direitos fundamentais dispostos. Bruno Santos Cunha defende a ideia do novo perfil da Administração Pública pautado justamente em um direito fundamental à boa administração, na qual são substituídas

a legalidade estrita e a atuação mecanizada pela legitimidade ou juridicidade da Administração [...], com base nos elementos finalidade, eficiência e resultados [...] para implementação de ações corretivas no sentido de alcance de resultados e de melhora de desempenho da atuação administrativa em termos materiais. (Cunha, 2021, p. 487)

Ainda dentro da lógica de expansão do conceito de eficiência em contraposição à noção meramente econômica, Paulo Modesto apresentou o princípio da eficiência a partir de duas dimensões: a da racionalidade e otimização no uso dos meios e a da satisfatoriedade dos resultados da atividade administrativa pública (Modesto, 2000, p. 112). Essas facetas seriam necessariamente conjugadas para que determinada ação do gestor público possa ser considerada, de fato, eficiente.

Fernando Leal, por sua vez, abordou a multiplicidade de conceitos de eficiência, centrando-se em 4 definições: (i) eficiência como economicidade, “que impõe ao administrador o dever indeclinável de buscar a melhor combinação de inputs a menor custo” (Leal, 2008, p. 4); (ii) eficiência como análise do resultado, sendo eficiente a conduta que alcança “a maior satisfação das necessidades em função do peso atribuído pelo agente às diferentes coisas desejadas” (Leal, 2008, p. 4); (iii) eficácia como atendimento satisfatório dos fins da ação, necessário certo “patamar de qualidade atado à finalidade” (Leal, 2008, p. 5); e (iv) eficácia como dever de atingir o fim ao máximo, compreendida a busca do melhor resultado possível (Leal, 2008, p. 5). Ao tratar da construção doutrinária e jurisprudencial do tema, conclui que eficiente “é o meio que também atende a exigências de qualidade, eficácia e/ou produtividade. Assim, nem sempre a opção que se afigure mais barata para a administração será a mais eficiente” (Leal, 2008, p. 12).

Quando analisadas as perspectivas de Cunha, Modesto e Leal, verifica-se que o resultado a ser atingido pela atividade administrativa deve ser compreendido através de lentes como a qualidade e o resultado material. Nesse panorama, os direitos fundamentais são diretamente inseridos nessa equação. Isso porque “a Administração Pública é vista, muito mais do que outrora, como o *locus* inicial de construção e concretização de direitos fundamentais,

individuais e sociais” (Cunha, 2021, p. 484). Dessa forma, não basta que o resultado abarque as definições ora apresentadas – relativas à economicidade, otimização nos usos dos meios, atendimento satisfatório dos fins, atingimento do fim em seu máximo possível –, pois deverá haver por parte do gestor “uma ponderação entre todas as vantagens e restrições que uma medida pode causar relativamente aos fins e aos outros meios, tomando por base as preferências condicionadas estabelecidas pelo sistema constitucional” (Leal, 2008, p. 12).

Como último ponto a ser destacado quanto ao princípio em análise, Alexandre Aragão apresenta a relação entre a eficiência e a tecnicidade na definição contemporânea. Em suma, quando tratamos de atividades que abarcam certa especificidade, pressupõe-se a existência de normas pontuais e a necessidade de órgãos técnicos dotados de certa autonomia (Cocoza, 1999, p. 171 *apud* Aragão, 2021, p. 479). A tecnicidade ligada à eficiência guarda especial relação com a concretização de políticas públicas, pois é traduzida na capacidade que determinada política possui para resolver os males que pretende combater (Morand, 1999, p. 95 *apud* Aragão, 2021, p. 479).

O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA E A LIGAÇÃO COM A POLÍTICA URBANA

Para que se estabeleça uma primeira relação entre o princípio da eficiência e a PPP Habitacional a ser analisada, são mencionáveis outros dois pontos: (i) o direito à moradia como direito fundamental previsto no art. 6º, da CRFB/1988; e (ii) a relação intrínseca entre a produção habitacional com vistas ao atendimento do déficit existente e a política urbana.

Em relação ao primeiro ponto, conforme texto do dispositivo constitucional, o direito à moradia se caracteriza como um direito social. Assim como em outras oportunidades, será seguida no presente artigo a linha defendida por Ingo Sarlet:

Sem que se possa aqui aprofundar este tópico, há de prevalecer, portanto, o entendimento de que, acima de tudo em virtude da expressa previsão do Poder Constituinte, todos os direitos sediados no Título II da CF são direitos fundamentais, ainda que se possa discutir a respeito de quais as exatas consequências, em cada caso, de tal fundamentalidade, visto que se trata de questão relacionada com o regime jurídico-constitucional dos direitos sociais como direitos fundamentais. (Sarlet, 2018, p. 573)

Para além da caracterização do direito à moradia como fundamental, os aspectos necessários à sua concretização são objeto de amplo debate e construção. Como referência, em 2019, durante a 43ª sessão do Conselho dos Direitos Humanos da Assembleia Geral das Nações Unidas, foram apresentadas as Diretrizes para a Implementação do Direito à Moradia Adequada. Dentre elas, estão (i) combater a financeirização da moradia; (ii) garantir a capacidade e a responsabilização de governos locais e regionais na realização do direito à moradia; (iii) garantir o direito à moradia adequada para pessoas internamente deslocadas; (iv) proibir despejos forçados e evitá-los sempre que possível; (v) melhorar assentamentos informais com abordagem baseada em direitos humanos. (Farha, 2019, p. 8-18, tradução

nossa). Ao delimitar como diretriz a garantia do direito humano fundamental à moradia, o relatório o definiu como “o direito de viver em um lar com paz, segurança e dignidade, incluindo segurança de posse, disponibilidade de serviços, acessibilidade, habitabilidade, localização apropriada e adequação cultural” (Farha, 2019, p. 5, tradução nossa).

Uma vez situado o direito à moradia como fundamental, compreende-se que uma tomada de decisão eficiente na elaboração e na implementação de políticas de habitação acarreta o protagonismo do aludido direito na ponderação feita pelo gestor. Ademais, essa ponderação não deve ser feita com critérios meramente discricionários, observados os aspectos adotados para concretização desse direito. Em outras palavras, para além das dimensões do princípio da eficiência, como o atendimento satisfatório dos fins, a economicidade e a otimização do uso dos meios, a busca pela concretização do direito à moradia como um direito fundamental deve objetivar dimensões como a habitabilidade, a localização apropriada, a segurança de posse e o combate à financeirização da moradia.

O segundo ponto diz respeito à correlação entre o direito fundamental à moradia a partir da produção habitacional para atendimento do déficit existente e a política urbana. Em síntese, a atual dinâmica de interação entre política urbana e política habitacional no município de São Paulo aponta para a predominância das lógicas e estratégias do capital imobiliário-financeiro na gestão do público, de forma que

a regulação urbana e habitacional [...] parecem ser mecanismos de penetração dessas lógicas, que constantemente se renovam por meio da redefinição das políticas públicas urbanas e habitacionais, com inserção de mecanismos de regulação e contabilidade que permitem o avanço das dinâmicas de financeirização e privatização na produção de moradias [...]. Essa agenda apropriou-se das lutas pelo direito à moradia para expandir as fronteiras dos mercados imobiliário-financeiros, e a regulação urbana é um importante instrumento nessa expansão. (Stroher *et al.*, 2024, p. 4).

É nesse panorama que o princípio da eficiência em sua definição ligada à tecnicidade possui especial relevância. Isso porque

A regulação da atividade urbanística tem como pressuposto a produção capitalista do espaço na esfera social. Como tal, é uma regulação específica, que se diferencia funcionalmente por adotar um regime jurídico particular, mas que não pode ser pensado como algo desconectado da incidência do direito sobre as atividades sociais gerais. (Massonetto, 2015, p. 143)

Assim, a tomada de decisão eficiente a partir da tecnicidade na seara habitacional ensejaria a adoção do caminho contrário ao atualmente verificado, vide orientação das Nações Unidas quanto ao combate à financeirização da moradia. Ainda na lógica de tecnicidade apresentada por Alexandre Aragão, os males que os órgãos da administração direta relacionados ao planejamento urbano e a aplicação da regulação jurídico-institucional da produção habitacional deveriam combater referem-se ao déficit habitacional que, conforme já

antecipado, no município de São Paulo, corresponde a um número significativo de pessoas vulneráveis.

Uma leitura sobre o princípio da eficiência que parece ter sido adotada no contexto brevemente apresentado, referente à financeirização e à lógica público-privada a partir da tecnicidade necessária às questões habitacionais, pode ser atribuída à pauta da globalização. Diogo de Figueiredo Moreira Neto, em texto de 2008, pontuou que “[a] palavra-chave introduzida pela globalização no Estado em mutação é eficiência: qualidade essencial da boa governança, tanto em sua atuação externa como interna” (Moreira Neto, 2008, p. 103). Apesar de defender a realização dos direitos fundamentais como parte do novo Direito Público, devendo o princípio da eficiência representar os resultados de um Direito Administrativo que cumpre a Constituição (Moreira Neto, 2008, p. 111), o autor abordou essa defesa sob uma visão funcionalista, “[p]ouco importando quem será o prestador [das demandas da sociedade]: se for uma entidade pública, privada, local, regional, nacional, multi ou metanacional. Em uma palavra: o que realmente importa é a eficiência, aferida pelo resultado.” (Moreira Neto, 2008, p. 105)

Ocorre que um Estado “voltado a propiciar mais um desdobramento contemporâneo do capitalismo” (Moreira Neto, 2008, p. 114) a partir de uma suposta superação da “mera assistência paternalista para propiciar um real estímulo educacional, voltado ao desenvolvimento das aptidões individuais e empresariais das pessoas, para enfrentarem a competição pelo progresso econômico e social” (Moreira Neto, 2008, p. 115); ou um Estado que passa “a valer-se, paulatina e preferentemente, da cooperação e da colaboração em tudo o que puder ser mais vantajosamente atendido pela consensualidade, notadamente com a ampliação [...] de negociação de interesses metaindividuais” (Moreira Neto, 2008, p. 116) acabou por gerar o abandono do caráter social da produção do espaço urbano e uma desconexão com a reprodução da vida material (Massonetto, 2015, p. 144). A consensualidade que, para o Direito Administrativo, geraria “caminhos para uma maior eficiência estatal, abrindo espaços [...] para o desenvolvimento de novos e imaginativos instrumentos contratuais e complexos” (Moreira Neto, 2008, p. 118), tem resultado em uma gestão urbana que representa “redução de riscos e tutela, a partir do fundo público, da renda financeira e dos processos de acumulação” (Massonetto, 2015, p. 145), secundarizada a mitigação dos riscos sociais e a expansão de direitos.

Assim, com base numa interrelação entre os sistemas jurídico, econômico, político e social, compreende-se que “o Direito [...], para ser eficiente, deve buscar compreender os códigos do sistema social regulado, buscando, através da permeabilização das fronteiras do subsistema jurídico com os demais subsistemas sociais, em especial o econômico, o acoplamento de suas respectivas lógicas” (Aragão, 2021, p. 481). Nesse sentido,

O objeto da regulação urbanística [...] não pode ignorar o território como um produto das relações sociais de produção, nem a intervenção ordenadora do Estado na gestão política da riqueza social. [...] A sobrevalorização de regiões da cidade, a descapitalização de parcelas do

território, a segregação espacial, [...] a justa distribuição dos ônus e derivados da atuação urbanística são ações políticas desempenhadas pelo Estado como regulador da riqueza social das cidades. (Massonetto, 2015, p. 142)

Suscitada a correlação do tema com a política urbana e debatidos os aspectos do direito fundamental à moradia – atrelados às dimensões de um princípio da eficiência que busca a concretização dos direitos fundamentais, a tecnicidade e o atendimento satisfatório dos fins com níveis de economicidade –, passamos à análise da PPP Casa da Família sob a ótica do princípio em questão.

UMA LEITURA DA PPP CASA DA FAMÍLIA SOB A ÓTICA DE DIMENSÕES DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Para que fosse possível verificar a caracterização do princípio da eficiência na PPP Casa da Família, duas perguntas foram utilizadas como chave de análise: (i) como a PPP busca incorporar a eficiência? (ii) em contrapartida, como essa eficiência deveria de fato se manifestar numa política pública habitacional? Diante dos questionamentos, busca-se apresentar um paralelo entre a realidade da política implementada e os pontos já abordados no presente trabalho.

Preliminarmente, são oportunas breves considerações sobre a PPP do Governo do Estado de São Paulo, denominada “PPP Casa Paulista”. Isso porque a produção científica sobre a temática, até o presente momento, centra-se nas problemáticas identificadas na PPP estadual, uma vez que sua origem é anterior à PPP municipal. Em linhas gerais, Pedro Mendonça apresentou suas três grandes contradições: (i) a desvinculação da política em relação ao território ao longo da modelagem, quando, inicialmente, a provisão das unidades habitacionais deveria ser nas áreas centrais; (ii) a mobilização de recursos financeiros e imóveis num contexto no qual se alegou escassez de recursos; e (iii) as ameaças de remoções a ocupações estabelecidas, com conseqüente aumento do déficit habitacional, com vistas à construção das novas unidades (Mendonça, 2017, p. 16).

As contradições justificam-se pela combinação do discurso da moradia “com a narrativa neoliberal que se apoia na ideia da incapacidade de os governos financiarem transformações e na concepção ideológica de que o mercado seria mais eficiente (e menos corrupto), sugerindo formas de acionamento do mercado privado para substituir um universo de habitações precárias por novas unidades” (Santoro; Lima; Mendonça, 2018, p. 117). A partir de um critério meramente quantitativo para apurar o resultado e definir a eficiência da política – isso é, política habitacional eficiente torna-se aquela que entrega o maior número de unidades habitacionais –, a solução

não dialoga com o quadro de necessidades nem habitacionais nem urbanas, embora dialogue em forma, em processo e em modelo de acesso com os projetos de reestruturação urbana, organização do mercado produtor de moradia e a lógica de rentabilidade imposta pelos mesmos. (Santoro; Lima; Mendonça, 2018, p. 131)

Conforme brevemente mencionado, compreender a lógica da PPP Casa Paulista é um bom início para uma análise da eficiência sob a lógica da PPP Casa da Família, haja vista que a política municipal foi lançada em 2018 com objetivos e modelagem semelhantes à política estadual (Moreira; Sígolo, 2023, p. 442-443). Em uma leitura ampliada,

pelo fato de a PPP estadual servir como referência para a municipal, esta parece ser mais uma etapa para a consolidação de um formato de atuação concertada entre setores público e privado para a produção de habitação – e diferenças, como alterações na modelagem que sinalizam para uma revisão de aspectos considerados falhos ou inseguros. (Almeida *et al.*, 2020, p. 192)

Diante do contexto, é possível correlacionar em uma análise inicial as dimensões do princípio da eficiência com os principais pontos abordados na produção existente sobre a PPP Casa da Família até o momento. Como referência, menciona-se 4 deles: (i) o subdimensionamento dos dispêndios do poder público na modelagem proposta; (ii) a invisibilização das ocupações já existentes nas áreas dispostas nos editais e as consequentes remoções de milhares de moradores; e (iii) a contradição da disposição de Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) nos projetos e o aparente desconhecimento do território.

A ECONOMICIDADE E O SUBDIMENSIONAMENTO DOS DISPÊNDIOS

Quanto ao primeiro ponto, o subdimensionamento dos dispêndios do poder público se relaciona com o princípio da eficiência a partir da lógica da economicidade. Em síntese, a dimensão da economicidade seria concretizada caso a PPP representasse menos custos ao município de São Paulo para a construção das unidades habitacionais encomendadas. Contudo, análises quanto à modelagem da PPP indicam que os cerca de R\$ 4,3 bilhões referentes à totalidade dos contratos firmados vão na contramão do discurso sobre a desoneração do ente municipal (Bleich, 2023).

Para além do mais que expressivo orçamento indicado na via contratual, outro desdobramento influencia na análise da economicidade: a flexibilização do compartilhamento dos recursos, referente à redução do percentual de destinação da arrecadação por receitas acessórias à administração. Em síntese, as PPPs municipal e estadual abrem a possibilidade, ao agente privado, “de exploração de atividades econômicas e alienação de áreas não residenciais, cuja arrecadação deve ser compartilhada com o poder público” (Almeida *et al.*, 2020, p. 193). A exploração desses pontos comerciais nos edifícios e a gestão condominial serão feitos pelo particular com prazo de 20 anos, podendo a concessão das áreas comerciais ser prorrogada por mais 10 anos, evidenciada a diversificação das formas de rentabilidade disponibilizadas (Almeida; Marino, 2019).

O ponto poderia ser positivo no que concerne ao fator economicidade; contudo, “[n]o caso municipal essa proporção foi reduzida, ficando apenas 20% do valor com o poder público” (Almeida *et al.*, 2020, p. 193). A redução representa menos da metade do percentual disposto

na modelagem estadual (50%) e foi estabelecida a menor sem qualquer motivação, subentendendo-se a discricionariedade da administração direta municipal nessa decisão.

O cenário brevemente apresentado se assemelha ao diagnóstico alcançado por Pedro Henrique Mendonça ao analisar a PPP estadual: “se justifica pela falta de recursos públicos para se fazer a política, no entanto, há um comprometimento grande de recursos públicos [...] para que o serviço seja prestado [...], chegando a comprometer recursos públicos por mais de uma gestão.” (Mendonça, 2017, p. 4)

O DEVER DE BOA ADMINISTRAÇÃO E AS REMOÇÕES

O segundo ponto refere-se à invisibilização de famílias que ocupam as terras que a Prefeitura destina à PPP e a consequente promoção de remoções consecutivas. O tópico é correlacionável com o já apresentado dever de boa administração, haja vista que a ponderação a ser feita pelo gestor público deveria considerar o direito fundamental à moradia e a garantia de habitação, remanejando as famílias de forma similar em caso de remoções estritamente necessárias. Contudo, não parece ser o que vem ocorrendo.

Em 2019, após o processo de licitação de 6 lotes da PPP, o Labcidade denunciou que o edital incluía áreas que ensejariam a remoção de mais de 3 mil famílias para que as novas unidades habitacionais fossem construídas. Na oportunidade, ressaltou-se que o número seria subdimensionado, “já que os estudos da PPP invisibilizam os domicílios que terão que ser demolidos” (Almeida; Marino, 2019).

Como exemplo da aludida invisibilização, a área disponibilizada ao Lote 7 (Vila Maria – Vila Guilherme) da PPP englobou as Favelas do Violão I e II, Aurora e Aron Master, bem como a ocupação Viva Jardim Julieta. O Edital nº 001/2018, ao tratar da temática, limitou-se a propor a “erradicação da favela existente ao longo do Córrego do Violão”. A partir dessa proposição, dois pontos são importantes: (i) apesar da Prefeitura garantir que as famílias removidas seriam atendidas pelo programa, as unidades habitacionais destinadas à primeira faixa de renda (HIS-1) não atenderiam nem a metade das famílias removidas; e (ii) as áreas vazias próximas ao território destinado à PPP foram especificamente destinadas às atividades de logística, justificadas no edital por serem áreas de vocação para o referido uso (Almeida; Marino, 2019; Bleich, 2023). Em suma, “[n]o contrato não há nenhuma menção aos moradores [...], e nenhuma diretriz específica para garantir o seu atendimento habitacional, mesmo diante da realidade informal que dificulta a comprovação de renda” (Bleich, 2023).

Mais recentemente, ao analisar o edital de convocação lançado pela Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB) para enquadramento das famílias beneficiárias das unidades, o Labcidade reforçou a problemática da insuficiência de unidades habitacionais para atendimento das famílias removidas e apresentou a solução proposta no edital: a reserva de unidades para situações extraordinárias. A Secretaria Municipal de Habitação poderia comprar do agente privado 15% das HIS-1 para, por meio da COHAB, destinar à demanda remanescente. Além da medida apresentar problemas quanto à

economicidade (“a SEHAB teria que pagar os valores de mercado desta habitação para a concessionária, que são, geralmente, maiores do que se a própria Companhia produzisse a unidade, cujos impactos em relação ao fundo público não estão medidos” (Bleich *et al.*, 2023)), essas unidades não chegariam “nem perto de atender as 6 mil famílias que têm suas casas ameaçadas pela PPP” (Bleich *et al.*, 2023).

Um segundo aspecto do ponto ora tratado é o gerenciamento do discurso de risco das moradias a serem removidas. Como exemplo, menciona-se o caso do Lote 12 da PPP (Peri Alto, Zona Norte do município). Na área abrangida, “estão localizadas ocupações no entorno do Córrego do Bispo” (Almeida *et al.*, 2020, p. 209). Sob a justificativa de risco de acidentes geotécnicos e com base em um levantamento feito em 2010, a área foi considerada de risco muito alto e 1200 famílias foram removidas do local, “apesar do questionamento de que algumas áreas poderiam ser demarcadas com risco menor, diante da escala adotada no levantamento e da sua desatualização” (Almeida *et al.*, 2020, p. 209-210).

Em uma primeira análise, a decisão de remoção pelo fator risco não seria relacionável à PPP; contudo,

A motivação da remoção importa, pois se a remoção for considerada em função das obras da PPP habitacional, o Estado ou a PPP teriam obrigatoriedade de oferecer solução habitacional definitiva para as famílias removidas e pagar auxílio aluguel até fornecer a solução permanente. Quando outras justificativas são usadas, essa obrigatoriedade desaparece e, além disso, no caso de justificativa de remoção por risco, a família poderia receber auxílio aluguel só por até dois anos. [...] Por estarem em perímetro da PPP, no entanto, as famílias deveriam receber o auxílio-aluguel por tempo indeterminado, até terem acesso ao atendimento definitivo, que deveria ser assegurado. (Almeida *et al.*, 2020, p. 209-210)

Novamente, a decisão enseja questionamento quanto à aparente violação ao dever de boa administração. No caso mencionado, o direito à moradia das famílias é violado por decisão que não se justifica, já que a área foi incluída no contrato da PPP para construção de novas unidades habitacionais. Não suficiente a violação, verifica-se que a “solução” adotada pela gestão envolve maior vulnerabilização das famílias removidas, que ficarão desassistidas e desalojadas.

A TECNICIDADE E A CONTRADIÇÃO DAS ZEIS: DESCONHECIMENTO DE TERRITÓRIO?

Por fim, no que concerne à escolha das áreas a serem disponibilizadas nos contratos, é de se observar que grande parte se enquadra como ZEIS. Ainda mencionando como exemplo o Lote 7, verifica-se que

a área em que se situam as Favelas Violão I e II, Aurora e Aron Master é demarcada como ZEIS-1, e por determinação da lei, a prefeitura deve constituir um Conselho Gestor composto por representantes de moradores, do Executivo e da sociedade civil organizada para participar da formulação e implementação das intervenções a serem realizadas neste território. (Bleich, 2023)

As ZEIS são previstas no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) como instrumento jurídico e político e seu enfoque inicial consistiria na previsão de áreas para habitação de interesse social, conforme arts. 4º, V, "f"; e 42-A, V, da norma. No município de São Paulo, o instrumento é regulamentado por meio do Plano Diretor vigente (Lei Municipal nº 16.050/2014), que dispõe, em seu art. 48, que "deverão ser constituídos Conselhos Gestores compostos por representantes dos moradores, do Executivo e da sociedade civil organizada, para participar da formulação e implementação das intervenções a serem realizadas" nas áreas de ZEIS 1 e 3. Tratam-se, respectivamente, das ZEIS caracterizadas por presença de favelas e/ou loteamentos irregulares; e lotes ou conjunto de lotes vazios ou subutilizados em regiões dotadas de serviço e infraestrutura.

Uma vez que as áreas são previstas como ZEIS a partir do Plano Diretor, é certo que o poder público possui a obrigação de constituir os conselhos gestores e formular planos de ação com base nas demandas locais. Essa obrigação deriva da norma, que possui por comando o dever da administração. Como exemplo, menciona-se o art. 50 do Plano Diretor: "[o]s Planos de Ação Integrada em ZEIS 1 ou ZEIS 3 ocupadas por população de baixa renda deverão ser formulados preferencialmente pelo Executivo, com a participação direta de seus respectivos moradores e conselhos gestores". Trata-se de comando direto com base em dever técnico referente ao planejamento urbano municipal.

São pelos aspectos normativo e urbano que esse ponto pode ser correlacionado com a dimensão de tecnicidade presente no princípio da eficiência. Conforme já apresentado, a concretização de políticas públicas em cenários de especificidade, nos quais normas específicas incidem, a atuação de órgãos técnicos e a leitura do poder público quanto ao contexto se torna fundamental para alcance de resultados efetivos. Nesse trabalho, centralizamos a questão habitacional, atrelada à questão urbana, como significativamente específica, de forma que as ZEIS constituem instrumento determinante no planejamento das cidades. Todavia,

A PPP municipal segue no sentido inverso do que é exigido pelo Plano Diretor para intervir em áreas ocupadas: primeiro contrata (já com quantidades e tipologias definidas), depois dimensiona e especifica as soluções para as pessoas afetadas, em vez de montar os conselhos gestores para que estes identifiquem demandas específicas e elaborem planos de urbanização, cuja intervenção recomendada poderia não ver a ser uma PPP nesses moldes. (Almeida *et al.*, 2020, p. 202)

A imposição de uma nova política sem que essa necessariamente dialogue com as normas vigentes e com as especificidades já existentes é vista não apenas na questão das ZEIS, mas na sobreposição da PPP com outros projetos de maior benefício às populações vulneráveis:

parte dos terrenos da COHAB incluídos no primeiro edital lançado já estavam cedidos, após realização de chamamentos públicos, a movimentos, organizações e entidades para construção de habitação em regime de autogestão com financiamento do Minha Casa Minha Vida – Entidades. [...] No entanto, o poder público passou a pressionar as entidades para que abrissem mão dos terrenos em troca da possibilidade de indicarem demanda para as unidades, sob a

ameaça de que a entrega de terrenos para a PPP seria a única forma de as entidades viabilizarem a construção das unidades. (Almeida *et al.*, 2020, p. 191)

Denota-se que a tecnicidade necessária à concretização do princípio da eficiência nos casos de moradia é relativizada pela necessidade de consolidação da PPP como o grande projeto municipal. Esse aspecto pode ainda ser conjugado à questão das remoções, vista no ponto anterior. Pelo aparente desconhecimento do território ou pela narrativa a ser priorizada pelo município, as medidas adotadas se distanciam de diagnósticos apresentados no próprio Plano Diretor da cidade a partir da instauração das ZEIS.

CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou apresentar o princípio da eficiência, disposto no art. 37 da CRFB/1988, a partir de suas diversas dimensões. A construção doutrinária permite concluir que a busca por resultados na tomada de decisão do gestor público vai além de fatores meramente quantitativos ou econômicos, observada a virada constitucional do ordenamento brasileiro e a consequente valorização dos direitos fundamentais em todas as esferas. Nesse sentido, ao ressaltar a apresentação de resultados e a recuperação financeira do município, o prefeito reeleito Ricardo Nunes refere-se indiretamente a um princípio que, para ser concretizado, depende de fatores que vão além daqueles mencionados no discurso realizado quando da vitória eleitoral.

Ao tratar da questão habitacional no mesmo discurso, o gestor promete entregar o maior programa da história do município. Todavia, deixa de mencionar aspectos a serem corrigidos ou não reproduzidos quanto à PPP habitacional em curso, implementada durante a gestão anterior. Nesse sentido, cabe ressaltar que o então prefeito já fazia parte da referida gestão na qualidade de vice-prefeito desde 2018, durante o governo de Bruno Covas. Há, nesse sentido, uma continuidade da agenda sem qualquer revisão, ainda que a produção acadêmica quanto ao tema aponte diversas falhas e deficiências da PPP em seus dois editais.

Neste trabalho, essas falhas foram exemplificadas a partir de 3 dimensões do princípio da eficiência: economicidade, dever de boa administração e tecnicidade. Respectivamente, por meio dos recursos despendidos, das remoções realizadas e da desconsideração das ZEIS instituídas, verifica-se a fragilidade do discurso em uma análise ainda inicial com base no princípio da eficiência. Não se pretendia esgotar as dimensões e as análises possíveis, sendo considerado um caminho para novas pesquisas.

Em síntese, a análise com base no princípio aqui tratado, trazido um discurso mais recente, ratifica que [a]s narrativas oficiais que justificam essas PPPs – de que irão reduzir o déficit habitacional, reduzir a ‘fila’ do auxílio aluguel e levar mais moradia para o centro ou para a periferia – são falsas” (Almeida *et al.*, 2020, p. 197). Mesmo após 15 anos, o fenômeno em análise dialoga com o diagnóstico feito por Luciana Royer quanto à nova economia ainda em 2009, uma vez que demonstra a limitação do “papel do Estado ao fomento do mercado e das

condições reais para o seu livre funcionamento” (Royer, 2009, p. 18). Mudam os recursos narrativos – dessa vez, a exacerbação do que seria entendido por tomada de decisão eficiente –, mas não o pano de fundo, ressaltada a pertinência do déficit habitacional com base nos dados mais recentes.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Isadora Marchi de; MARINO, Aluizio. Nova parceria público-privada de habitação, novas ameaças de remoção. **Labcidade**, 22 abr. 2019. Disponível em:

<https://www.labcidade.fau.usp.br/nova-parceria-publico-privada-de-habitacao-novas-ameacas-de-remocao/>. Acesso em: 24 nov. 2024.

ALMEIDA, Isadora Marchi de; UNGARETTI, Débora; SANTORO, Paula Freire; CASTRO, Ulisses Alves de. PPPs habitacionais em São Paulo: política habitacional que ameaça, remove e não atende os removidos. *In*: MOREIRA, Fernanda Accioly; ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula Freire (org.). **Cartografias da Produção, Transitoriedade e Despossessão dos Territórios Populares**. São Paulo: LabCidade; FAUUSP, 2020.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. O princípio da eficiência. *In*: MARRARA, Thiago (coord.). **Princípios de Direito Administrativo**. 2. ed. rev., ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 477-482.

BARBON, Júlia. Crise habitacional tensiona disputa pela Prefeitura de São Paulo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 11 ago. 2024. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2024/08/crise-habitacional-tensiona-disputa-pela-prefeitura-de-sao-paulo.shtml>. Acesso em: 2 dez. 2024.

BLEICH, Amanda Silber. PPP Habitacional do Município de São Paulo: mobilização de terras públicas e remoção de territórios populares. **Anais do XX ENANPUR**, Belém, 2023.

Disponível em: <https://anpur.org.br/wp-content/uploads/2023/05/st05-58.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2024.

BLEICH, Amanda Silber; PACHECO, Ana; MARTINS, Matheus; INGLEZ, Vitor; SANTORO, Paula Freire. PPP Habitacional: garantias à racionalidade econômica e incertezas para os afetados.

Labcidade, 20 jul. 2023. Disponível em: <https://www.labcidade.fau.usp.br/ppp-habitacional-garantias-a-racionalidade-economica-e-incertezas-para-os-afetados/>. Acesso em: 24 nov. 2024.

CABRAL, Flávio Garcia. A efetivação do princípio da boa administração pública pela atuação da Advocacia-Geral da União. **Publicações da Escola Superior da AGU, [S. l.]**, v. 10, n. 03, 2018. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/2340>.

Acesso em: 19 nov. 2024.

CUNHA, Bruno Santos. O princípio da eficiência e o direito fundamental à boa administração. *In*: MARRARA, Thiago (coord.). **Princípios de Direito Administrativo**. 2. ed. rev., ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 483-503.

FARHA, Leilani. **Guidelines for the Implementation of the Right to Adequate Housing**: report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-Discrimination in This Context. Geneva: United Nations (Human Rights Council), 2019. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/3872412?v=pdf>. Acesso em: 2 dez. 2024.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil 2022**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2024. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/13FL-MVsULmFMjkQb1nQsYzO2JVhLQvwz/view>. Acesso em: 2 dez. 2024.

LEAL, Fernando. Propostas para uma abordagem teórico-metodológica do dever constitucional de eficiência. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico - REDAE**, Salvador, n. 15, p. 1-23, ago./set./out. 2008. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=300>. Acesso em: 19 nov. 2024.

MASSONETTO, Luís Fernando. Pontos cegos da regulação urbanística: notas sobre uma articulação programática entre o Direito Econômico e o Direito Urbanístico. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFE**, Belo Horizonte, ano 4, n. 6, p. 141-154, set./fev. 2015.

MENDONÇA, Pedro Henrique Rezende. Três contradições das PPPs paulistas: da provisão habitacional aos negócios imobiliário-financeiros. **Anais do XVII ENANPUR**, São Paulo, p. 1-18, 2017. Disponível em: <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/1807>. Acesso em: 20 nov. 2024.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 51, n. 2, p. 105-119, abr./jun. 2000. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/328>. Acesso em: 19 nov. 2024.

MOREIRA, Rebecca Moura; SÍGOLO, Leticia Moreira. O avanço das Parcerias Público-Privadas na política habitacional de São Paulo: desafios e conflitos no acesso à moradia digna. **Scientific Journal ANAP**, [S. l.], v. 1, n. 8, p. 433-450, 2023. Disponível em: <https://publicacoes.amigosdanatureza.org.br/index.php/anap/article/view/4414>. Acesso em: 20 nov. 2024.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O paradigma da eficiência. *In*: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Quatro Paradigmas do Direito Administrativo Pós-Moderno**. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 96-122.

MORGADO, Cíntia. Direito à boa administração: recíproca dependência entre direitos fundamentais, organização e procedimento. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro, v. 65, p. 68-94, 2010. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/revista-de-direito/2010-volume-65>. Acesso em: 19 nov. 2024.

RÁDIO BANDNEWS FM. Prefeito reeleito em São Paulo, Ricardo Nunes (MDB), faz discurso após vitória. YouTube, 27 out. 2024. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=nadNlnP5_xY. Acesso em: 2 dez. 2024.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional**: limites e perspectivas. 2009. Tese (Doutorado em Habitat) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-19032010-114007/pt-br.php>. Acesso em: 2 dez. 2024.

SANTORO, Paula; LIMA, Pedro; MENDONÇA, Pedro. Parcerias Público-Privadas e Habitação Social: vínculos perversos. *In*: ROLNIK, Raquel *et al.* (org.). **Cidade Estado Capital**: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo. São Paulo: FAUUSP, 2018, p. 116-163.

SARLET, Ingo Wolfgang. Art. 6º. *In*: CANOTILHO, José Joaquim Gomes *et al.* (coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

STROHER, Laisa Eleonora Maróstica; SANTORO, Paula Freire; CANAN, Henrique Giovani; SOUZA, Paula Victoria Santos Gonçalves de. Fake his: a falsa inclusão nos eixos de mobilidade via produção habitacional de mercado. **PosFAUUSP**, São Paulo, Brasil, v. 31, n. 58, p. 1-21, 2024. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/posfau/article/view/215111>. Acesso em: 19 nov. 2024.