

## **AVALIAÇÃO DA PROPOSTA DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA DO BNDES E DO GOVERNO DO ESTADO DO RS PARA O CAIS DO PORTO DE PORTO ALEGRE**

- 1. AVALIAÇÃO DA PROPOSTA DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA DO BNDES E DO GOVERNO DO ESTADO DO RS PARA O CAIS DO PORTO DE PORTO ALEGRE**
- 2. AVALIAÇÃO DA PROPOSTA ECONÔMICO-FINANCEIRO DA PPP BNDES/GOVERNO DO RS**
- 3. DESCRIÇÃO SINTÉTICA: A PPP COM CONTRAPRESTAÇÃO IMOBILIÁRIA**
- 4. ALGUNS RISCOS NO MODELO DE PPP NÃO ELENCADOS NA PPP**
- 5. DIFERENÇAS ENTRE A PPP E A PROPOSTA DO CAIS DO PORTO CULTURAL**
- 6. AVALIAÇÃO COMPARADA DAS DUAS PROPOSTAS DE REVITALIZAÇÃO**
- 7. CONCLUSÕES**

## **PROJETO CAIS CULTURAL - OCUPAÇÃO DO CAIS DO PORTO DE PORTO ALEGRE**



## REVITALIZAÇÃO DO CAIS DO PORTO DE PORTO ALEGRE

### AVALIAÇÃO DA PROPOSTA DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA DO BNDES E DO GOVERNO DO ESTADO DO RS PARA O CAIS DO PORTO DE PORTO ALEGRE

O Governo do Estado divulgou recentemente que pretende abrir a licitação para a revitalização do Cais Mauá por meio de Parceria Público-Privada (PPP). O Coletivo Cais do Porto Cultural, projeto de professores da UFRGS juntamente com a comunidade cultural da cidade, apresentou em fins do ano passado uma proposta de recuperação do espaço do Cais com preservação do caráter público e cultural dos armazéns. Nesse sentido, viemos apresentar perante a Audiência Pública da Comissão de Segurança, Serviços Públicos e Modernização do Estado e das Frentes Parlamentares Estadual e Municipal em Defesa do Cais Mauá nossa avaliação sobre a proposta de ocupação e de modelagem econômico-financeira do Cais do Porto que o BNDES e o Consórcio Revitaliza elaboraram e que foi divulgada recentemente pelo Governo do Estado do RS.

Para isso, em primeiro lugar são apresentados os elementos da PPP proposta pelo BNDES e o Governo do Estado do RS. Em seguida apresentamos as diferenças entre este modelo de negócios proposto e o projeto do *Cais do Porto Cultural*, tanto na composição econômico-financeira que busca viabilizar a revitalização quanto nos tipos de ocupação e usos dos espaços que constituem o patrimônio do Cais Mauá.

#### AVALIAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRO da PPP BNDES/GOVERNO DO RS

Descrição sintética: PPP com contraprestação imobiliária.

- Imóveis das docas (de propriedade do governo Estadual) são alienados como pagamento por obras e serviços que serão feitos pelo agente vencedor do leilão;
- O vencedor deverá realizar, no prazo de 2 anos, projetos e obras de reforma e prestação de serviços na área dos armazéns, com reestruturações viárias e de urbanização no entorno, assim como a construção e manutenção de novo sistema de contenção de enchentes;
- O vencedor deverá prestar serviços de manutenção, limpeza, vigilância, gestão da operação das barreiras móveis contra enchentes, além de locar espaços para atividades econômicas relacionadas à cultura, gastronomia, lazer, comércio e turismo.
- Os armazéns passam a ser geridos pelo empreendedor que assumir o negócio e serão fonte de receita contínua para o negócio privado;
- As docas serão alienadas gradativamente para o empreendedor privado, na medida em que esse for efetivando as reformas nos armazéns e gasômetro;

Pontos complementares:

- 1) A contraprestação imobiliária que o Estado dá pelas obras que vai receber está avaliada em 94,3 milhões. O valor é estimado a partir de parâmetros que não são imobiliários ou urbanísticos, mas econômico-financeiros, em função de reunir um conjunto de bens capaz de produzir receitas por meio de comercialização ou exploração de empreendimentos a serem construídos ali;
- 2) Em 30 anos, o empreendedor privado deverá investir 366 milhões em projetos e obras e 19,53 milhões por ano em serviços de segurança, limpeza, manutenção, operação da contenção de barreiras que irão substituir o muro da Av. Mauá, entre outros;

- 4) A rentabilidade prevista para o setor privado na PPP está descrita por projeções operacionais em cenários moderados, otimistas e conservadores em um prazo de 30 anos, Payback de 12 anos (tempo de retorno do valor investido) , TIR de projeto fixa em 9,52% para os 3 cenários (taxa interna de retorno - ou rentabilidade - resultante dos fluxos de caixa do investimento) e TIR do investidor compreendida entre 10,66, 10,71 e 10,96 conforme o cenário projetado. Foi elaborado um sistema de "contraprestação pública", onde, diante do pior cenário apresentado, haveria a ocorrência de uma contraprestação pecuniária por parte do ente público.
- 5) Ao final dos 30 anos os armazéns e a construção no gasômetro são devolvidos ao Estado. O governo não recebe recursos vivos pela alienação do terreno das docas. Os ganhos econômico-financeiros com as futuras construções nesses terrenos não são tratados na proposta do Consórcio. A construção nas docas fica autorizada desde o início das obras nos armazéns, e a passagem de frações da matrícula do terreno será feita gradualmente conforme a entrega daquelas obras;
- 6) O valor de garantia bancária estimado é de 1% do valor total (R\$3,66 milhões) a serem depositados para o governo estadual. O modelo prevê 30% de recursos por empréstimos e 70% de capital próprio do agente privado interessado. Esse capital próprio deve depender em grande proporção de captação com investidores individuais e/ou fundos de investimentos;

#### ALGUNS RISCOS NO MODELO DE PPP não ELENCADOS pela Proposta BNDES

1. A taxa de retorno prevista aos investidores é muito próxima à remuneração de títulos do tesouro, o que coloca os ativos imobiliários em condição de fragilidade e pode minar a atratividade do modelo;
2. O modelo de negócios de incorporadoras estão fortemente ancorados em captação de investimentos de fundos imobiliários ou investidores individuais, de modo que os 70% de "capital próprio" do investidor privado deve depender fortemente de ainda ser alavancado/captado;
3. Dadas as duas condições anteriores - somadas a um crescimento da oferta de imóveis em Porto Alegre e a uma condição macroeconômica de instabilidade e (ainda) lenta recuperação de indicadores como PIB, renda das famílias, poupança nacional, taxa de juros, etc, após a pandemia - o quadro para captação de investimento coloca diferentes camadas de risco à real atratividade para o agente privado, ainda que não haja nenhum desembolso imediato;
4. Não foi encontrado entre os materiais apresentados laudos e levantamentos detalhados, memorial descritivos e cadernos de encargos do estado atual dos armazéns, condição fundamental para elaboração e detalhamento do projeto de recuperação ou restauro pretendidos sobre eles. Sobre a materialidade presente nos armazéns, questiona-se o que seria mantido ou alterado e como seriam realizadas tais intervenções.
5. Salienta-se que estes bens tombados apresentam condicionantes que podem provocar variações sobre um plano orçamentário de recuperação deles na etapa de execução das obras, uma vez que não estejam devidamente detalhados. Tal situação pode se desdobrar em futuros passivos orçamentários e consequentes dificuldades ao longo do processo.

Diante da proposta de PPP apresentada pelo Governo do Estado são apresentados a seguir alguns pontos de nossa análise sobre esta forma de encaminhar a refuncionalização do Cais e suas diferenças com o Projeto Cais do Porto Cultural.

#### DIFERENÇAS entre a PPP e a PROPOSTA DO CAIS DO PORTO CULTURAL

A proposta do Cais do Porto Cultural é semelhante ao identificar um ativo importante nas Docas que pode ser revertido para a realização do projeto, mas diferencia-se amplamente da PPP quanto à concepção de revitalização e a forma de viabilizá-la.

#### AVALIAÇÃO DAS DUAS PROPOSTAS DE FORMA COMPARATIVA

1. O modelo da PPP com contraprestação imobiliária inverte a lógica de relação do governo do Estado com o setor privado. Nesse modelo, **o Estado deve pagar para que o setor privado faça a revitalização do Cais Mauá**. O setor privado ganha assim tanto o terreno das Docas para construção e exploração, quanto o direito de explorar comercialmente os setores dos armazéns e do gasômetro.
2. Contrariamente, entendemos que o governo do Estado é detentor de um ativo de interesse para o setor imobiliário (terreno das docas), que pode ser alienado para que gere condições financeiras que permitam a restauração e a preparação dos armazéns para usos vinculados principalmente ao setor cultural, agregando outras atividades de interesse público e social, como gastronomia, lazer, meio ambiente, artesanato, educação etc;
3. O modelo da PPP como “desestatização” não parece vantajoso para o Estado do RS e não atende os requisitos da preservação do interesse público. Mesmo dentro do Programa Nacional de Desestatização (Lei 9491/1997) há outras possibilidades como a “concessão, permissão ou autorização de serviços públicos” (art.4o., VI) que podem ser celebradas com PJ de direito privado sem fins lucrativos.
4. A prevalecer a proposta de revitalização privada dos armazéns por meio da PPP, o Cais do Porto se tornará acessível apenas para uma parte da população que tem renda e capacidade de consumo suficientes, como já acontece com o Cais Embarcadero. Será um projeto que atende somente os setores de renda média e alta da sociedade, perdendo o caráter público e original do espaço constituído pelo Cais do Porto.
5. A elitização do Cais do Porto será inevitável porque os empreendimentos a serem realizados nos armazéns deverão necessariamente gerar receitas e lucratividade para o ente privado que assumir o negócio. Em todos os casos de revitalização de áreas portuárias no mundo e mesmo no Brasil o modelo de exploração privada dos espaços é um fator que provoca a seleção dos frequentadores e, com isso, acentua os processos de segregação socioespacial das cidades. Esse modelo privado, em países com elevada desigualdade socioeconômica, como o Brasil, não é adequado, e se choca com os objetivos do desenvolvimento sustentável adotados pelas resoluções internacionais subscreitas pelo Brasil (ODS/ONU), assim como pelo Estatuto da Cidade;
6. Na proposta do *Cais do Porto Cultural*, a possibilidade de alienação do setor das Docas está condicionada a aplicação integral dos recursos na recuperação dos armazéns para uso público e não privado, sendo que esse setor não será privatizado. Essa modelagem traz elementos em sua elaboração capazes de garantir um projeto de revitalização que mantém a ocupação e usos dos armazéns com um caráter público, ou seja, sem realizar a seleção de público por critérios de renda e de capacidade de consumo;
7. A proposta do Cais do Porto Cultural também mantém o Estado do RS desobrigado de desembolsos e investimentos tanto para restauração, recuperação, adequação a novos usos e manutenção do funcionamento dos espaços, sem, contudo, renunciar ao aspecto público

da utilização e da possibilidade de gestão compartilhada com os agentes da cultura, economia criativa e economia solidária entre outras formas de apoio da economia local;

8. A previsão dos recursos necessários para recuperar os armazéns na proposta de PPP (estimativa de orçamentação de investimentos) demonstram uma viabilidade econômica da proposta do Cais do Porto Cultural, visto que a previsão dos recursos oriundos da alienação das docas é semelhante ao que foi estimado para a revitalização dos armazéns. Há, portanto, viabilidade, econômico-financeira, política, administrativa, urbanística e arquitetônica para um funcionamento dos espaços com orientação pública e democrática, numa construção transparente entre Estado e Sociedade Civil e com externalidades positivas de caráter cultural, econômico e urbanísticas.
9. Ao invés da utilização privada dos armazéns prevista no modelo da PPP, na proposta do Cais do Porto Cultural os recursos provenientes da alienação do terreno das docas comporiam fundos que seriam geridos a partir de organizações privadas sem fins lucrativos, com estruturas de governança formadas pelos agentes da cultura, indústria criativa, economia solidária, entre outros movimentos previstos para serem contemplados, com possibilidade de assento também para representações do governo e do setor imobiliário. Trata-se de um modelo democrático, transparente e de caráter público, com possibilidade de controle social e por parte dos órgãos de controle, visando ao interesse coletivo e público desse patrimônio histórico e cultural;
10. Também no *Cais do Porto Cultural* a gestão de receitas e despesas de manutenção e funcionamento seriam administradas pela mesma estrutura de gestão, e no modelo de fundos para administrar tais recursos pelas mesmas pessoas jurídicas; esse modelo já é praticado em alguns casos no Brasil e tem guarida legal na administração pública;
11. A natureza jurídica de direito privado sem fins lucrativos garante à gestão do projeto as mesmas externalidades administrativas e gerenciais apresentadas como vantagens da PPP, quanto à condução das obras e manutenção dos espaços. Embora o coletivo do Projeto Cais do Porto Cultural não concorde com boa parte das críticas indiretas à administração pública que são feitas no modelo apresentado de PPP, esses supostos riscos de descontinuidade política e administrativa também ficam afastados porque a proposta é de atingir uma autossustentabilidade do projeto a longo prazo;
12. As estimativas de receita e de despesas no modelo do consórcio privado com a PPP demonstram que, mesmo sem finalidade de lucro e retorno dos investimentos, como na proposta apresentada pelo CP Cultural, o desenho é sustentável, ainda que com diminuição eventual de receitas pelo uso aberto e gratuito de parte dos espaços para os setores populares da cultura. As fontes de receita mencionadas no modelo privado foram todas contempladas também na proposta do CP Cultural, exceto a de aluguel de um espaço chamado de “coliving”; isso atesta a viabilidade do CP Cultural;
13. As mesmas externalidades econômicas apresentadas no modelo da PPP podem ser esperadas no modelo apresentado pelo CP Cultural, talvez com pequena redução de impostos sobre comercialização de produtos e serviços. Por outro lado, o aumento de oportunidades para pequenos comerciantes, artesãos e trabalhadores da cultura e da indústria criativa têm impacto positivo sobre a renda, o que multiplica externalidades como menor demanda por políticas públicas de saúde e assistência, aumento do potencial de consumo de outros produtos e serviços e geração de poupança;
14. A ocupação e o uso residencial previstos para o setor das Docas irá acentuar a apropriação privada do Cais Mauá e abrir um precedente com consequências negativas quanto à sustentabilidade urbana e ambiental que deve prevalecer na Orla do Guaíba. Diferentemente, a proposta do Cais do Porto Cultural aponta a viabilidade econômico-

financeira do projeto sem necessidade de construções residenciais no Cais Mauá. Dessa forma, a renovação do Cais demonstra preocupação com o planejamento estratégico de Porto Alegre e os cuidados ambientais que a Orla do Guaíba requer.

### **Conclusões:**

#### **A proposta de privatização do Governo Do Estado do RS não é a melhor alternativa para a revitalização do Cais de Porto Alegre**

A proposta do BNDES e do Governo do Estado do RS não é a melhor alternativa para a retomada do Cais do Porto porque se consumada não beneficiará a maioria da população de Porto Alegre e de sua região metropolitana, e tampouco o turismo de massas. Isso porque o modelo privado de ocupação e uso dos Armazéns e do setor do Gasômetro necessariamente causará a seleção dos frequentadores por critérios de renda e de capacidade de consumo, na medida em que o modelo está assentado na necessidade imperiosa de rentabilidade da maioria dos empreendimentos que deverão ser instalados nos armazéns e no gasômetro. A privatização da exploração dos armazéns e do gasômetro tenderá a instituir uma lógica de ocupação urbana com grande potencial de segregação socioespacial e exclusão de grande parte da população de Porto Alegre e da RMPA que não poderão usufruir daquele espaço.

O modelo da PPP como “desestatização” não parece vantajoso para o Estado do RS e não atende os requisitos da preservação do interesse público. Mesmo dentro do Programa Nacional de Desestatização (Lei 9491/1997) há outras possibilidades como a “concessão, permissão ou autorização de serviços públicos” (art.4o., VI) que podem ser celebradas com PJ de direito privado sem fins lucrativos.

A Proposta alternativa elaborada pelo Projeto Cais do Porto Cultural demonstra ser viável em todos os sentidos econômico-financeiros, de gestão e de sustentabilidade, sem que o Estado seja onerado com recursos de investimento e de manutenção dos armazéns, e também sem o uso residencial do Cais do Porto. Além disso, os critérios urbanísticos e arquitetônicos apresentados são capazes de viabilizar a retomada do Cais do Porto de Porto Alegre em bases coerentes com Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS/ONU) e com os princípios do Estatuto das Cidades, referências que devem orientar os Grandes Projetos Urbanos.

### **Assinam:**

Projeto CAIS CULTURAL - Ocupação do Cais do Porto de Porto Alegre

Professores e pós-graduandos da UFRGS das seguintes instituições e grupos:  
Projeto de Extensão Ocupação Cais do Porto Cultural  
Projeto de Extensão Práticas de Patrimônio Insurgente  
Observatório das Metrôpoles - Núcleo Porto Alegre  
Núcleo de Estudos em Gestão Alternativa – NEGA

Em 15/04/2022

