

Modelos institucionais de Parcerias Público-Privadas: habitação social no Brasil e nos Estados Unidos

Institutional models of Public-Private Partnerships: social housing in Brazil and the United States

Vinicius Nakama [I]
Heloisia Macena [II]

Resumo

Este artigo analisa o papel das instituições no avanço das Parcerias Público-Privada em concessões “verticais” de habitação de interesse social. O trabalho, de natureza qualitativa, identifica e compara os modelos institucionais do Brasil e dos Estados Unidos para assim determinar as suas especificidades em diferentes contextos. Ademais, apresenta o estudo de caso da PPP “Casa Paulista”, a primeira experiência do tipo em habitação social no Brasil. A partir da análise do ciclo de vida da PPP, verificou-se como a dinâmica institucional impactou a estruturação do projeto e as possíveis consequências da adoção desse instrumento para a política habitacional. Os resultados apontam que, embora se identifique uma orientação institucional na promoção do modelo, falta maior padronização de modo a consolidá-lo.

Palavras-chave: parceria público-privada; Casa Paulista; instituições; habitação social; política habitacional.

Abstract

This article analyzes the role played by institutions in the advance of Public-Private Partnerships in “vertical” concessions of social housing. This qualitative study identifies and compares the institutional models of Brazil and the United States to determine their specificities in different contexts. Furthermore, it presents the case study of the PPP “Casa Paulista”, the first experience of the kind in the context of social housing in Brazil. From the analysis of the PPP’s life cycle, we learned how the institutional dynamics impacted the structuring of the project and identified the possible consequences of the adoption of this instrument for the housing policy. The results indicate that, although we identified an institutional orientation to promote the model, a greater standardization is needed to consolidate it.

Keywords: public-private partnership; Casa Paulista; institutions; social housing; housing policy.



Introdução

A ascensão do neoliberalismo no mundo, a partir de meados da década de 1970, relaciona-se com as consequências da recessão de 1973, como a desindustrialização, o aumento do desemprego e a austeridade fiscal. Diante desse cenário, países-membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – liderados pelas administrações de Margaret Thatcher (Reino Unido) e de Ronald Reagan (EUA) – iniciaram, na década de 1980, profundas mudanças em suas instituições e políticas econômicas. Tal transformação acarretou uma ampla desregulamentação setorial, na qual as cidades passaram a ser os novos focos de acumulação e crescimento da economia mundial (Brito e Silveira, 2005; Mattos, 2006).

Até os anos 1990, época em que o conceito de Parceria Público-Privada (PPP) germinou, o contexto econômico supracitado compeliu as economias desenvolvidas a reorganizar os seus ativos públicos, destinando parte deles às privatizações (Brito e Silveira, 2005). Essa conjuntura trouxe um forte apelo à “racionalidade de mercado” sobre as administrações públicas, que passaram a adotaram uma postura “empreendedora” sobre a “administrativa” (Harvey, 2005).

Nos Estados Unidos, as primeiras experiências em PPPs ocorreram há cerca de três décadas. Apesar disso, observa-se que o mercado de parcerias norte-americano ainda é pouco desenvolvido, demonstrando um certo descompasso com a sua tradicional abertura à iniciativa privada. No Brasil, a reorientação da política econômica apontada ocorreu

tardiamente e com outras especificidades, tendo a década de 1990 como aquela marcada pelas privatizações. O estabelecimento do regime de PPP como uma concessão “especial” surgiu somente em 2004, com a publicação da lei federal n. 11.079 que pode, inclusive, ser aplicada a diversos segmentos de infraestrutura.

Normalmente, as PPPs buscam financiar duas categorias de infraestruturas: as chamadas “econômicas” (ou “horizontais”), como aeroportos, rodovias e portos; e as “sociais” (ou “verticais”), caracterizadas por habitação, hospitais, escolas, prisões, etc. A despeito da predominância do tipo “econômico” no Brasil (em saneamento, iluminação pública, transporte metroviário), a penetração do modelo na provisão de infraestruturas sociais revela um possível movimento de expansão do instrumento para novos setores, sendo o caso da PPP Casa Paulista a primeira experiência do tipo no País.

Este trabalho, de natureza qualitativa, identifica e compara diferentes modelos institucionais de PPPs do Norte e Sul global, de modo a fornecer uma estrutura relevante para compreensão da lógica que circunda o complexo processo de estruturação e de funcionamento do instrumento. Embora o instituto da PPP tenha sido criado em 2004 no Brasil, as razões por trás da adoção dessa forma de concessão ainda são pouco claras, principalmente como instrumento de produção da política habitacional. À vista disso, analisa-se a PPP Casa Paulista com o objetivo de revelar a dinâmica institucional que promoveu e viabilizou a sua estruturação.

Uma vez que a política habitacional em São Paulo é complexa e debatida com profundidade por diversos autores, este artigo se detém a analisar a aplicação do instrumento

PPP no setor habitacional, de modo a iluminar uma nova chave para a interpretação da expansão e da transformação de instrumentos de produção de infraestruturas verticais, como a habitação.

O artigo divide-se em duas partes principais, além da presente introdução e das considerações finais. Na primeira parte, os modelos institucionais e as estruturas legais que regulam as PPPs no Brasil e nos EUA são caracterizados e comparados. Ademais, as transformações institucionais brasileiras que apoiaram o desenvolvimento do instrumento também são analisadas. A segunda parte apresenta o estudo de caso da PPP Casa Paulista a partir do seu ciclo de vida. Por fim, tecem-se considerações específicas sobre como a dinâmica institucional brasileira impactou o arranjo do projeto.

Parte I

Modelos institucionais de parcerias público-privadas

A definição de uma parceria público-privada é um importante ponto de partida que deve anteceder à discussão dos modelos institucionais, dado a grande variedade de acepções que pode ser encontrada na literatura. O World Bank Group Knowledge Lab, por exemplo, caracteriza uma PPP como um “contrato de longo prazo entre uma parte privada e uma entidade governamental para fornecer um ativo ou serviço público”, enquanto o Build America Bureau a descreve como “acordos contratuais entre um órgão público e uma entidade privada que permitem maior participação privada na entrega de projetos”. No Brasil, o art. 2º da

lei n. 11.079/2004 que instituiu a PPP a define, de forma genérica, como um “contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa”.

O levantamento realizado por Romero (2015) identificou ao menos 25 definições diferentes para as PPPs. Embora tal amplitude de significados impossibilite um entendimento mais uniforme, ela revela algumas especificidades do instrumento no contexto global. Em geral, observa-se que cada país adapta o conceito mais abrangente de PPP ao seu ambiente jurídico-institucional, de modo a criar uma legislação que forneça uma estrutura confiável e com incentivos suficientes para aceitação e adoção do modelo pelos setores público e privado. Nesse sentido, a adoção de um modelo institucional adequado torna-se fundamental para apoiar o desenvolvimento e a execução das PPPs.

North (1990) define uma instituição como as regras formais e informais de uma sociedade que moldam o comportamento dos agentes e fornecem uma estrutura estável, mas não necessariamente eficiente, de regulação. Segundo o autor, tais regras tendem a restringir determinadas ações, a fim de reduzir as incertezas durante as trocas econômicas, bem como determinar o quão custosas serão. Assim, o conjunto de regras básicas – políticas, sociais e jurídicas – estabelece as bases de produção, troca e distribuição, de modo a constituir um “ambiente institucional” (Davis e North, 1971).

Tendo em vista que as PPPs são concebidas em um ambiente institucional bastante específico e complexo, sendo frequentemente cercadas por incertezas, as instituições buscam fornecer uma estrutura estável de regulação da troca por meio de um arranjo institucional,

isto é, um conjunto de regras que define como as atividades econômicas serão coordenadas na sociedade (Fiani, 2013). O arranjo específico utilizado pelo Estado e que institucionaliza a PPP pode ser definido como:

A formação de um modelo padronizado de PPP promovido por um governo central ou regional, exercido sob a forma de um amplo espectro de atividades em vários níveis de tomada de decisão e em vários órgãos do setor público. (Mrak, 2006, pp. 93-94; tradução nossa)¹

A partir desse balizamento, Mrak (2006) identifica três modelos institucionais: (1) fortemente centralizado, no qual uma unidade central mantém toda a organização institucional focada nas PPPs; (2) fortemente descentralizado, em que não há unidade central para apoiar ou coordenar os projetos de PPPs; e (3) misto, que combina uma unidade central de PPPs com unidades setoriais e outras instituições.

Quando comparados os modelos institucionais brasileiros e estadunidenses, observam-se diferenças substanciais. No Brasil, o modelo adotado pode ser caracterizado como misto, visto que até maio de 2019 existia uma unidade federal de PPP sob tutela do Ministério do Planejamento e outras 15 unidades de PPP sob jurisdição subnacional. Ainda que a referida unidade federal tenha sido substituída pelo Programa de Parceria de Investimento (PPI) – que atua como um programa mais amplo de parcerias e desestatizações –, entende-se que as funções de apoio à estruturação de parcerias de interesse federal foram, em certa medida, preservadas.

Em contraste, o modelo institucional dos EUA é um caso isolado entre as economias desenvolvidas. Apesar das primeiras experiências datarem os anos 1990, as PPPs ganharam

tração somente em anos recentes. Isso ocorre porque a capacidade institucional dos EUA permanece relativamente enfraquecida devido às suas barreiras organizacionais, como a fragmentação do setor público e do cenário político inconsistente (Mahalingam, 2010).

Dado as especificidades do seu sistema jurídico, os EUA enfrentam dificuldades em estabelecer políticas centralizadas, o que caracteriza o seu modelo institucional como *descentralizado*. Tal constatação pode ser exemplificada a partir da exposição que Casady et al. (2018, p. 12; tradução nossa) elaboraram para o segmento de infraestrutura rodoviária:

Enquanto alguns estados conduzem seus programas de PPPs diretamente por meio do departamento de transporte do Estado, [...] outros utilizam entidades ou escritórios mais especializados para administrar seus programas de PPPs [...]. Conseqüentemente, [...] experimentaram durações variáveis de licitação de PPP e uma distribuição relativamente desigual de contratações de PPPs.²

Segundo o relatório da consultoria PwC (2016) sobre o mercado de PPP nos EUA, 35 estados mais o Distrito de Colúmbia e Porto Rico possuem legislação permissiva às Parcerias Público-Privadas. Contudo, até 2016, apenas 49% dos estados e Porto Rico contrataram algum projeto. Embora o relatório aponte um aumento no número de projetos e maior diversificação de segmentos, ele recomenda a centralização e a padronização dos processos de estruturação em uma unidade de PPPs, visto que algumas responsabilidades do Estado se dividem entre diversas agências. Em geral, observam-se poucos departamentos (como o de transportes) que possuem áreas internas dedicadas à promoção e ao planejamento de

PPPs. Tal fato, contudo, não caracteriza tais áreas como unidades especiais de concessão devido à sua relativa falta de autonomia.

A partir da identificação dos modelos institucionais adotados em cada país, questiona-se de que forma cada arquétipo afeta a adoção das PPPs como um novo modo de produção, em especial de infraestruturas sociais, como no caso da habitação. Evidentemente, ambientes institucionais distintos promoverão modelos diferentes que, alinhados à legislação existente, devem estabelecer marcos de cooperação entre agentes públicos e privados, refletindo (ou não) um maior nível de confiança no instrumento.

Embora as primeiras experiências habitacionais de articulação entre os setores público e privado nos EUA datem da década de 1960,³ evidências recentes demonstram que a PPP é uma opção regularmente empregada na manutenção de conjuntos habitacionais existentes e não na sua produção propriamente dita. Comparativamente, nota-se que tal uso difere das iniciativas brasileiras que visam principalmente à construção de moradias. Antes de adentrar no estudo de caso da PPP Casa Paulista, as estruturas legais do instrumento dos dois países serão analisadas, de modo a iluminar como cada modelo institucional afeta a sua constituição.

Estrutura legal das parcerias público-privadas

A legislação que criou a parceria público-privada em ambos os países estudados varia em diferentes níveis. *Grosso modo*, pode-se dizer que, nos EUA, os próprios estados regulam o tema; enquanto, no Brasil, há uma lei federal

que instituiu as normas gerais para licitação e contratação de PPPs. Em alguns casos, também é possível encontrar legislação em nível estadual e municipal.

Promulgada em dezembro de 2004, a lei federal n. 11.079, que instituiu a PPP no Brasil, define e regulamenta o regime de contratação entre os setores público e privado para a prestação de um determinado serviço. De acordo com a lei, a concessão tida como “especial”⁴ possui duas formas distintas: a administrativa, na qual os recursos da contratação provêm exclusivamente do orçamento público; e a patrocinada, em que o pagamento das contraprestações é compartilhado entre a administração pública e os usuários do serviço (via tarifas, por exemplo).

Nos EUA, a normatização das PPPs muda de acordo com o cenário legislativo de cada estado, no qual diferentes impressões políticas sobre o assunto influenciam a sua regulamentação. Nesse sentido, Bennon, Kim e Levvit (2017) afirmam que a baixa expressão da indústria estadunidense de PPPs ante seu potencial reside na “bifurcação institucional” da tomada de decisões em diferentes níveis, local e estadual.

Diante das especificidades apontadas, o Quadro 1 sistematiza os principais tópicos da estrutura legal de PPPs em ambos os países. Adianta-se que, apesar de alguns pontos comuns serem observáveis, é a partir das diferenças que se revela como o modelo institucional de cada localidade influencia a forma de licitação, a estrutura dos contratos e as formas de financiamento.

Conforme é possível observar no Quadro 1, a principal diferença entre as duas estruturas legais reside no contrato, especialmente na exigência de garantias. Nos EUA, é atípico que as administrações públicas ofereçam

Quadro 1 – Estrutura legal de PPPs no Brasil e nos EUA

Estrutura Legal	Brasil	Estados Unidos
Modelos de Parceria Público-Privada	1. DFBO (design-finance-build-operate), DBO (design-build-operate); 2. DBFM (design-build-finance-maintenance); 3. BOT (build-operate-transfer); BOOT (build-own-operate-transfer), BTO (build-transfer-operate); 4.ROT (refurbish-operate-transfer). [1]	1. Project delivery models; 2. DB (design-build); 3. DB (design-build with warranty); 4. O&M (operate-maintain); 5. Construction management at risk; 6. DBOM - (design-build-operate-maintain); 7. DBFO (design-build-finance--operate); 8. Brownfield concessions; 9. Greenfield concessions; 10. BTO (build-transfer-operate); 11. BOOT (build-own-operate-transfer).
Procedimento de Licitação		
PMI	Utilizado para obter estudos de viabilidade (técnicos, jurídicos e econômicos) em projetos específicos.	Cada estado possui procedimentos específicos para a licitação.
Avaliação e Subvenção	Critérios de concessão: (i) menor custo; (ii) melhor proposta; ou (iii) um critério misto.	Critérios de concessão: (i) menor valor presente líquido da receita bruta necessária; (ii) menor duração do prazo da concessão; (iii) menor subsídio ou pagamento de disponibilidade necessário; ou (v) dollar value da oferta.
Contrato		
Entidade Legal	O concessionário deve ser representado mediante uma Sociedade de Propósito Específico.	O concessionário deve ser representado mediante uma Sociedade de Propósito Específico
Pagamento da Contraprestação	Geralmente condicionado à prestação do serviço pela concessionária (KPIs).	Mecanismos de pagamento baseados em: (i) receita; ou (ii) disponibilidade.
Garantias do Estado	Pode ser garantido por: (i) penhora de receitas; (ii) fundos especiais; (iii) compra de garantias de seguradoras; (iv) garantias de organizações internacionais ou instituições financeiras privadas; ou (v) fundos garantidores ou empresas estatais	Em geral, os estados dos EUA não oferecem garantias.
Garantias Privadas	Geralmente são necessárias garantias fiduciárias	A maioria dos estados exige que as concessionárias mantenham vários níveis de seguro ou limitações
Alocação de Risco	O risco deve ser alocado à parte (pública ou privada) que pode gerenciá-lo a um custo menor	Transferências de risco de acordo com o modelo de PPP.
Propriedade de ativos	No início da concessão, o Poder Concedente transfere os ativos públicos da PPP e, no final da concessão, o concessionário deve retornar todos os ativos	O Poder Concedente geralmente tem o controle dos ativos subjacentes nas PPPs e controla a quantidade de envolvimento privado.
Finanças	O concessionário é responsável pelo financiamento e investimento	As PPPs são frequentemente financiadas por uma combinação de fundos públicos e privados

Fonte: elaboração própria, a partir de Edwards et al. (2018), Ministério da Economia (Brasil).

garantias estatais, demandando, na realidade, a contratação de diferentes níveis de seguro pelo parceiro privado. Isso ocorre porque a solvência do governo norte-americano nunca foi, historicamente, um problema (Edwards Jr. et al., 2018). Em linha oposta, a lei brasileira de PPPs prevê a criação do Fundo Garantidor de Parceria Público-Privada (FGP)⁵ como forma de garantia por parte do Estado. Embora o FGP busque reduzir as incertezas sobre a capacidade do Estado de cumprir as suas obrigações financeiras, ele não as elimina eficientemente, uma vez que a integralização do fundo advém de títulos da dívida pública, bens imóveis dominicais, bens móveis, dentre outros. Dadas as características desses ativos, há um possível risco de liquidez que pode afetar a real disponibilidade dos recursos.

Outra importante constatação concerne à propriedade dos ativos. No Brasil, é usual que os ativos públicos sejam transferidos para o parceiro privado no início do contrato (quando não são construídos) e devolvidos no fim da concessão. Antagonicamente, nos EUA o poder concedente geralmente controla os ativos subjacentes, bem como também regula a extensão do envolvimento privado (ibid.).

Em suma, entende-se que o Estado desfruta de custos de transação menores ao possuir uma estrutura institucional sólida. A análise comparativa do corpo legal do instrumento demonstra que as instituições estadunidenses adotam uma postura mais circumspecta ao envolvimento privado; enquanto, no Brasil, o modelo *misto* manifesta-se de modo mais permissivo e fomentador. Tal dinâmica pode ser explicada, em parte, pelas recentes mudanças institucionais que reorientam a governança urbana a ser pautada, cada vez mais, por investimento privados.

Transformações institucionais no Brasil

Visto que as instituições definem as “regras do jogo” de uma sociedade (North, 1990), fica claro que o conceito de PPP é heterogêneo e a forma de aplicação do instrumento apresenta variações de acordo com os diferentes contextos institucionais, como em diferentes países, por exemplo. Uma vez que a construção do ambiente institucional é fundamental para a viabilização das parcerias, a transformação das próprias instituições torna-se patente. Todavia, questiona-se: é possível identificar evidências que comprovem mudanças no ambiente institucional brasileiro, principalmente no que se refere à forma de produção e do financiamento estatal?

Antes de responder à pergunta, é importante destacar que a mudança institucional não decorre exclusivamente de incentivos e interesses domésticos. Por trás da promoção das PPPs, há instituições financeiras internacionais (IFIs), organismos multilaterais, órgãos intragovernamentais (como o G20 e G7) e agências de desenvolvimento que desempenham grande influência, além de utilizar recursos próprios para subsidiá-las (Hall, 2015). Na América Latina e Caribe, é possível identificar o forte engajamento de bancos de desenvolvimento na questão, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Este último, inclusive, usufrui de um acordo de cooperação com o Banco Mundial para o desenvolvimento de instrumentos financeiros para o financiamento de infraestruturas (BNDES, 2018).

A atual agenda do Banco Mundial, denominada Maximizing Finance for Development (MFD), articula um conjunto de incentivos para que os bancos de desenvolvimento ampliem o fomento aos investimentos privados em infraestruturas de países em desenvolvimento, visando a “alavancar sistematicamente todas as fontes de financiamento, conhecimento e soluções para apoiar o crescimento sustentável dos países”⁶ (World Bank, 2018; tradução nossa). Nesse âmbito, constata-se que somente em 2019 o International Finance Corporation (IFC, braço financeiro do Banco Mundial) investiu globalmente cerca de \$1,1 bilhão em PPPs.

Stone e Ladi (2015) denominam como “Global (Public) Policy” (GPP) o processo de “deliberação e cooperação público-privada entre organizações oficiais estatais, internacionais e atores não estatais em torno do estabelecimento de normas e agendas políticas comuns” (p. 840). Entretanto, as autoras ressaltam que a noção de “público” do termo, em parênteses, muitas vezes perde o seu sentido mais amplo, uma vez que o setor público passa a se subordinar aos interesses externos.

No contexto doméstico, as relevantes mudanças institucionais elencadas a seguir têm como palco a crise político-econômica que foi “superada” pela imposição de um novo governo de viés liberal a partir de 2016. O aprofundamento da liberalização econômica, pautado pela narrativa de crise fiscal, é visível a partir das várias reformas promovidas, como o novo regime tributário (2016), a reforma trabalhista (2017) e a reforma da previdência social (2019), a “Lei da Liberdade Econômica” (2019), a nova previdência (2020), o novo marco do saneamento (2020), dentre outros.

Em particular, o novo regime tributário (PEC 241/1955) congelou os gastos públicos por 20 anos, prejudicando áreas essenciais, como saúde, educação e infraestruturas. Ainda que uma correlação causal seja difícil de se estabelecer, um ano após a aprovação do referido regime, o Ministério do Planejamento revelou 2.797 obras públicas paralisadas, sendo 18,5% projetos de infraestrutura como saneamento, aeroportos, rodovias, dentre outros (CNI, 2018).

A transição da postura “administrativa” para “empreendedora” do Estado (Harvey, 2005) na provisão de infraestrutura foca, particularmente, em parcerias, concessões e privatizações. Nesse sentido, retoma-se o fato de que, em 2016, o governo federal promulgou a lei n. 13.334 que criou o Programa de Parceria de Investimento (PPI). O principal objetivo da iniciativa é ampliar as oportunidades de investimentos privados, cabendo ao Programa “expandir e fortalecer a interação entre o Estado e o setor privado por meio da assinatura de parcerias, acordos e outras medidas de privatização” (PPI, ca. 2016).

Em geral, o quadro apresentado demonstra uma mudança incremental que visa ao aprimoramento do ambiente institucional, de modo a reduzir as incertezas e garantir maior estabilidade e segurança aos parceiros privados. No que tange ao desenvolvimento das PPPs, cuja estruturação incorpora especificidades – de cooperação mútua entre o setor público e privado –, verifica-se que o PPI pode agregar um conjunto de recursos especializados que apoiam o gerenciamento de todo o processo (Quélin et al., 2016).

Até o ano de 2018, cerca de cem projetos de PPPs haviam sido assinados, totalizando cerca de R\$160 bilhões em investimento

privado (Dutra, 2018). Contudo, a taxa global de sucesso das PPPs ainda é considerada relativamente baixa. Mesmo com a criação do PPI e de unidades subnacionais, problemas como incertezas e assimetrias técnicas entre setores público e privado são recorrentes.

Apesar das questões apontadas, pode-se dizer que a consolidação das PPP já é uma realidade. Embora as parcerias tenham se concentrado majoritariamente na provisão de infraestruturas econômicas, observam-se tentativas incipientes, mas concretas, de penetração do instrumento na produção de infraestrutura social. Analisar esse movimento de expansão é relevante, porque a experiência sugere que as infraestruturas econômicas são preferíveis à lógica do mercado, uma vez que propiciam taxas de retorno mais altas, são mais viáveis e já possuem um mercado consolidado ante as PPPs “verticais” (Akitoby, Hemming e Schwartz, 2007).

Em tese, quanto maior a experiência acumulada a partir da colaboração entre setores público e privado, melhor o desenho dos contratos e menores os custos de transação. Visto que as PPPs de habitação social são recentes, a estruturação da concessão ainda tende a estar rodeada de incertezas, dadas as particularidades desse segmento.

A seguir, o estudo de caso da PPP Casa Paulista detalha o seu ciclo de vida e analisa como as dinâmicas institucionais que circundaram o projeto afetaram a sua estruturação. Em um segundo momento, os possíveis impactos da adoção do instrumento como parte da política habitacional serão abordados.

Parte II

A política habitacional paulista

A política habitacional brasileira é tradicionalmente vinculada ao crédito bancário, principalmente por meio do financiamento imobiliário. Apesar de não caber uma discussão aprofundada sobre as fases que antecederam a política habitacional atual (cf. Royer, 2009; Ferreira, 2012; Rolnik, 2015), verifica-se que o déficit habitacional em São Paulo é expressivo. De acordo com dados da Fundação João Pinheiro (2015), o déficit no ano de 2015 chegou a 1,3 milhão de moradias (8% de todo o déficit nacional). Somente a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) concentrou uma carência de 640 mil residências no mesmo período, ou seja, 49,2% do déficit de todo o estado.

A estrutura institucional que tradicionalmente apoiou a política habitacional no estado de São Paulo foi a Companhia Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano (CDHU), fundada em 1949 e ligada à Secretaria de Habitação. Recentemente extinta, a CDHU foi responsável por produzir e financiar programas habitacionais para famílias cuja renda não excedesse a dez salários-mínimos; além de se encarregar de outras funções, como a urbanização de favelas, regularização fundiária, etc. (CDHU, 2019). Outro agente vinculado à Secretaria de Habitação é a Agência de Habitação Social – Casa Paulista. Desde 2011, o órgão é responsável pela aplicação de recursos financeiros de fundos habitacionais destinados à promoção de moradia popular. Dentre

os objetivos da agência, destaca-se o aumento de participação do setor privado na construção habitacional de baixa renda, principalmente pela promoção de PPPs.

Embora a municipalização da política habitacional na cidade de São Paulo seja notável ao longo do tempo, o governo do Estado deixa de ter um papel secundário (Marques, Pulhez e Pagin, 2018) e intervém na produção de moradia social de modo mais consistente. Apesar da adoção da PPP como instrumento da política habitacional ainda ser recente, muitas reflexões podem ser feitas a partir da experiência apresentada a seguir.

O ciclo de vida da PPP Casa Paulista

O Manual de Parcerias do Estado de São Paulo (São Paulo (SP), 201-?) divide o ciclo de vida de uma PPP em quatro fases: (1) pré-enquadramento: na qual a conveniência e a oportunidade da contratação de estudos de modelagem são avaliadas; (2) modelagem: etapa em que se realizam os estudos de viabilidade técnica, jurídica, econômico-financeira e modelagem final do projeto; (3) licitação: realização de consulta pública, audiência pública e seleção do parceiro privado; e (4) gestão do contrato: fase em que a execução e a operação do projeto são acompanhadas durante o seu prazo de vigência.

A concessão da PPP Casa Paulista, que leva o nome da agência que a estruturou, foi realizada mediante licitação internacional, em modalidade administrativa – na qual a administração pública é admitida como usuária indireta –, e se destinou à produção de habitação social, serviços de assistência social pré e pós-ocupação, apoio à gestão de condomínios e à manutenção predial.

O ciclo de vida da PPP começou em 2011, com a deliberação favorável do Conselho Gestor de Programas de Parceria Público-Privada (CGPPP)⁷ sobre a proposta preliminar de construção de 50 mil unidades habitacionais para a população de baixa renda na RMSP (CGPPP, 2011). Sobre essa decisão, deve-se contextualizar que a aprovação da proposta se embasou em um cenário no qual diversas iniciativas voltadas à produção habitacional estavam em andamento.⁸

A fase de modelagem foi iniciada a partir do Chamamento Público n. 004/2012 que definiu o centro da capital paulista como recorte territorial e estabeleceu outras diretrizes gerais (CGPPP, 2012). Nessa etapa, a administração pública convoca a iniciativa privada a desenvolver estudos que possam subsidiar a estruturação da concessão. À vista disso, as empresas que desejam participar do processo devem demonstrar o seu interesse através de um Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI).⁹ Como forma de incentivo, os proponentes podem receber uma compensação monetária proporcional ao grau de aproveitamento dos estudos entregues na modelagem final da concessão.

O Chamamento Público delimitou seis setores (denominados de A e F) na região central da cidade para a construção de 10 mil unidades habitacionais (UHs), com oferta de 1,5 a 2 mil UHs por setor para a população-alvo¹⁰ do projeto. Por iniciativa do parceiro privado, o chamamento possibilitou o incremento na quantidade de UHs para outros níveis de renda. Contudo, os estudos a serem apresentados nos PMIs deveriam, obrigatoriamente, destinar 90% das UHs para famílias com renda bruta de um a cinco salários-mínimos, uma margem alta se considerado que

a renda familiar média em São Paulo no ano de licitação da PPP era de 1,6 salário-mínimo (IBGE, 2015).

Além de estabelecer diretrizes, premissas e obrigações entre o ente público e os agentes privados, o Chamamento Público também definiu uma matriz de responsabilidades. Dentre as mais relevantes, caberia ao parceiro privado a elaboração de projetos, realização das obras habitacionais e de infraestrutura, a implementação de equipamentos e serviços sociais, dentre outros.¹¹ Já as obrigações do Poder Concedente limitavam-se a garantir, por meio de fundos estatais, o pagamento das contraprestações ao agente privado, mediar a relação com a sociedade civil organizada e conceder poderes de expropriação ao poder privado. Sobre este último aspecto, o governo do estado chegou a decretar, em 2013, a criação de um mecanismo de transferência do poder de expropriação para o futuro parceiro-privado, mas que foi posteriormente revogado devido aos diversos questionamentos sobre a sua constitucionalidade (São Paulo (SP), 2013a; São Paulo (SP), 2013b).

Paralelamente, destaca-se que, durante a etapa de elaboração dos PMIs, em 2012, o Banco Mundial aprovou, por meio do International Finance Corporation, o investimento de \$25 milhões na Canopus Holding, empresa que viria a ser a única vencedora da licitação da PPP Casa Paulista.

Em março de 2013, os resultados do Chamamento Público foram apresentados ao conselho de administração do fundo estadual de habitação social e outras entidades públicas. Das 32 empresas que manifestaram interesse (PMI), apenas cinco entregaram os estudos técnicos. Em todas as propostas, os seis

setores (A-F) foram considerados, sendo cinco delas compensadas monetariamente (São Paulo (SP), 2016).¹²

Embasada nos estudos técnicos aproveitados, a modelagem da PPP apresentou mudanças expressivas se comparada ao escopo preliminar do Chamamento Público. Essencialmente, destacam-se duas mudanças principais: o total de unidades saltou de 10 mil para 21.221 UHs, e a faixa máxima de renda da população alvo subiu de dez para 15 salários-mínimos, apesar de ter mantido como prioridade a população entre um e cinco salários-mínimos.

Além disso, os seis setores (A-F) foram divididos em três lotes. A distribuição das unidades habitacionais por faixa de renda familiar, destinou 62% (12.508 UHs) delas para a primeira faixa, de 1 a 4 salários-mínimos, e 38% (7.713) para a segunda faixa, entre 5 e 15 salários-mínimos (CGPPP, 2013). Apesar do incremento considerável sobre a renda máxima, nota-se que o percentual da primeira faixa de renda foi 28% maior do que o inicialmente previsto. Ademais, o período de concessão foi estabelecido em 20 anos, com Capex¹³ estimado de R\$4.638 bilhões e Opex¹⁴ anual em torno de R\$296,48 milhões (ibid.).

Sobre a matriz de responsabilidades, verificou-se que aquelas que concernem as obrigações do parceiro privado permaneceram praticamente inalteradas, exceto pelo acréscimo de encargos sobre as licenças ambientais e pela necessidade de maior detalhamento dos serviços prestados. Além disso, o poder público – cujas obrigações eram inicialmente poucas – passou a ser responsável por uma gama maior de obrigações, como definir os parâmetros técnicos das moradias, o teto de preço dos

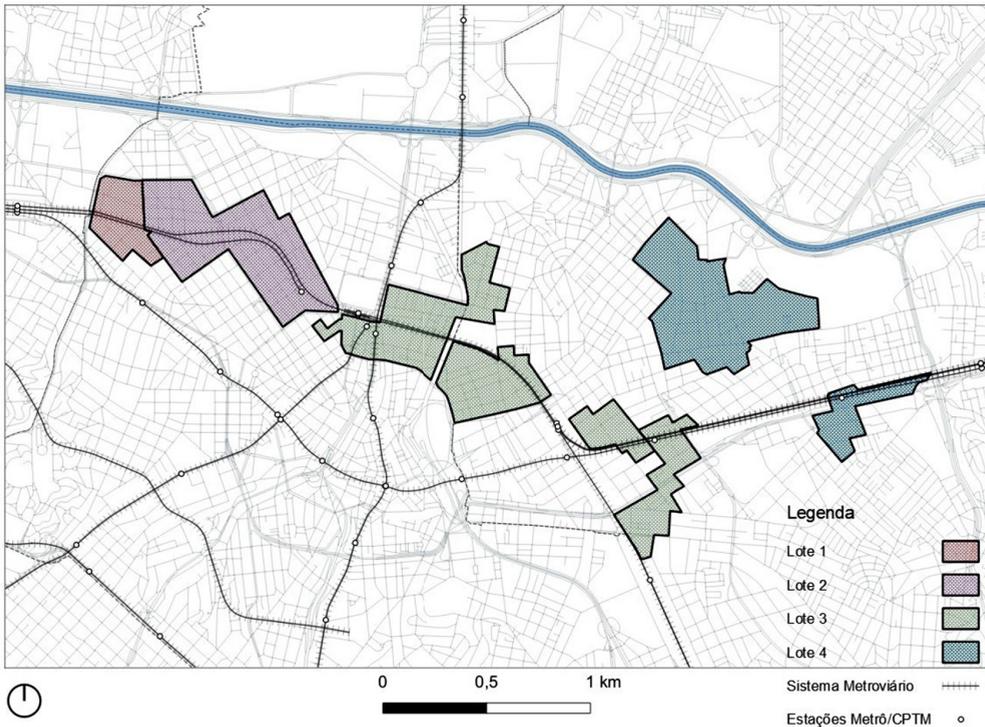
imóveis; propiciar condições de financiamento para as famílias beneficiárias, dentre outros (São Paulo (SP), 2016).

Geralmente, ao término da modelagem, vem fase de consulta e audiência pública para, enfim, encaminhar-se a licitação. Todavia, em agosto de 2014, mais de um ano após o fim da apresentação dos estudos técnicos, o CGPPP (2014) realizou novas deliberações sobre a modelagem e reduziu o total previsto de UHs em 31% (de 20.221 para cerca de 14 mil, preservando a proporção de 62% das unidades

para a primeira faixa de renda e 38% para a segunda faixa de renda). Na ocasião, o comitê gestor justificou as alterações como forma de adequar a quantidade de terras públicas provisionadas à iniciativa privada.

Passado o período da consulta pública, e três anos após o início do processo de estruturação da PPP, o edital de licitação internacional (n. 001/2014) foi finalmente publicado, dando início à terceira fase do ciclo de vida do projeto. O principal objetivo da licitação era, então, implementar 14.124 unidades habitacionais,

Mapa 1 – Perímetro dos lotes da PPP Casa Paulista na região central



Fonte: elaboração própria a partir do edital de licitação. Base Cartográfica, CEM.

distribuídas em quatro lotes, sob o modelo de concessão administrativa com prazo de 20 anos de duração (São Paulo (SP), 2014).

Apesar das diversas inconsistências encontradas no edital,¹⁵ aponta-se como a principal incongruência o total de UHs destinadas à primeira faixa de renda familiar (entre 1 e 4 salários-mínimos). A licitação definiu, para essa faixa, o mesmo montante de unidades previsto no Chamamento Público (9 mil UHs), representando uma queda de 28% diante da quantidade considerada na modelagem anterior às modificações do CGPPP em 2014. Em 2015, o processo licitatório foi finalmente encerrado, definindo apenas um vencedor para um único lote, uma vez que não houve partes interessadas nos demais. Conforme já adiantado, a Canopus Holding, sob a forma de uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), intitulada “PPP Habitacional Lote 1 S.A.”, adquiriu a concessão do primeiro lote por R\$1.876 bilhão, devendo implementar 3.683 UHs (2.260 HIS e 1.423 HMP). Ao longo da concessão, o Poder Concedente desembolsaria anualmente o valor de R\$85.526.006 (São Paulo (SP), 2017).

Até 2035, a concessão encontrar-se-á na etapa de gestão de contrato, a última fase do seu ciclo de vida. Segundo a Secretaria da Habitação, até 2020 a PPP entregou 1.443 UHs na região central da capital paulista, além de promover obras de infraestrutura e revitalização, como a reforma da praça Júlio Prestes, a construção da creche municipal Nova Luz, etc. (São Paulo (SP), 2020).

A compreensão do ciclo de vida da PPP Casa Paulista é relevante, pois coloca em perspectiva a modelagem do projeto em questão, bem como o de futuras PPPs habitacionais. Em meio aos diversos aspectos intrínsecos ao complexo processo de estruturação da PPP, pode-se dizer que as constantes mudanças no escopo do projeto (principalmente no quantitativo de UHs) são resultado da falta de experiência acumulada das agências promotoras da PPP. Além disso, outros fatores, como as incertezas inerentes ao longo processo de concessão, também podem gerar hesitação no setor privado, o que explica parte do baixo interesse do mercado nos demais lotes licitados.

Tabela 1 – Quantitativo de UHs por faixa de renda familiar

	RF	Lote 1	Lote 2	Lote 3	Lote 4	Total UH por RF	Total parcial
HIS	1	559	509	683	512	2.263	9.000
	2	547	499	707	567	2.320	
	3	576	525	598	511	2.210	
	4	578	526	597	506	2.207	
HMP	5	659	617	642	458	2.376	5.124
	6	764	717	827	440	2.748	

Fonte: elaboração própria a partir do edital de licitação.

Avanços e limites institucionais

A análise da PPP Casa Paulista revela o papel fundamental das estruturas institucionais na promoção e coordenação de todas as fases do seu ciclo de vida. No caso estudado, ao menos três agências envolvidas no processo foram identificadas: a Companhia Paulista de Parcerias (CPP), a Unidade de Parcerias Público-Privadas (UPP) e o Conselho de Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas (CGPPP). Ainda assim, pode-se dizer que, do ponto de vista dos agentes envolvidos, a presença desses órgãos não garantiu o completo “sucesso” da PPP.

Visto que as incertezas decorrem da incompletude de informações (North, 1990), é possível apontar diversos aspectos da PPP Casa Paulista que as suscitam, dentre eles: o longo período de estruturação e concessão, as constantes mudanças no escopo de projeto, a falta de delimitação das áreas de desapropriação, a complexidade do contrato e os altos custos de informação. Ademais, o objeto da concessão é um ativo muito específico (dada a localização, demanda futura, características técnicas, etc.), fato que dificulta a antecipação de todas as circunstâncias futuras relevantes pelos setores público e privado e torna o contrato altamente incompleto (Fiani, 2013). Ainda que mecanismos contratuais de ajustes futuros (*ex post*) existam – como o reequilíbrio econômico-financeiro –, eles nem sempre eles conseguem atenuar as incertezas.

Diante de tantas variáveis, torna-se difícil e possivelmente oneroso, ao ente privado, determinar de forma confiável o retorno que terá sobre o investimento. Apesar de o papel

das instituições ser, justamente, o de fornecer uma estrutura confiável para a troca, é possível apontar que as agências envolvidas “falharam” no desenho de um contrato com incentivos suficientes para o mercado. Isso ocorreu pela incipiência do modelo, estruturado sem experiência prévia ou assessoria de consultorias especializadas.

Apesar disso, constata-se que a adoção e a aceitação da PPP no segmento de habitação social implicam a realização de novas PPPs, de modo a estabelecer, gradativamente, padrões regulares de transação até o ponto em que os benefícios do contrato superarão os seus custos. Sob a perspectiva institucional, a consolidação do modelo exige a estruturação de novas PPPs a fim de padronizar o instrumento e consolidar uma estrutura confiável para a troca. No caso, a padronização é determinante porque se manifesta das habilidades e experiências acumuladas durante os processos anteriores, garantindo maior confiabilidade nas instituições e no ambiente institucional (Quélin et al., 2016).

Desse modo, verifica-se que os resultados controversos da PPP Casa Paulista não inibiram a idealização de novas concessões, vide o caso mais recente da PPP Casa da Família, lançada pela prefeitura de São Paulo em 2018. Embora ambas as PPPs estejam sob responsabilidade de diferentes níveis administrativos (estadual e municipal, respectivamente), entende-se que, mesmo indiretamente, há troca de experiência que favorece a standardização do modelo. Grosso modo, pode-se ilustrar a situação supramencionada a partir da comparação entre ambas as PPPs. Ainda que preliminarmente, verifica-se um percentual bastante

próximo de moradias populares (em torno de 60%) para as mesmas faixas de renda familiar (1 a 4) em ambas as concessões.

Ademais, também é possível apontar que, à medida que as instituições definem o custo da troca (North, 1990), é provável que os futuros projetos de PPPs também tenham prêmios mais altos, visto que os benefícios atuais não parecem superar as incertezas que pairam sobre a concessão.

Uma vez que o emprego das PPPs é justificado por um cenário de escassez de recursos do Estado, o comprometimento orçamentário por um longo período pode se revelar uma grande contradição, visto que o modelo não implica, necessariamente, uma opção mais vantajosa ou eficiente, se comparado a um contrato público comum. Na primeira fase do ciclo de vida – que avalia a conveniência e a oportunidade de contratação da PPP –, esta pesquisa não encontrou nenhum estudo que justificasse a admissão do modelo como aquele que representasse o melhor interesse público sobre outras formas de produção. Mesmo que o instrumento diminua as restrições fiscais no curto prazo, há o risco de as administrações públicas assumirem riscos e obrigações fiscais desproporcionais no médio e longo prazo, de modo a comprometer a receita de arrecadações futuras e prejudicar a prestação de serviços públicos (Akitoby, Hemming e Schwartz, 2007; Hall, 2015). Vistos os avanços e os limites institucionais das parcerias público-privadas no segmento de habitação social, destaca-se que a aplicação do modelo ainda carece de padronização, um estágio que somente poderá ser alcançado via orientação institucional que acarrete a acumulação de experiências em ambos os setores, público e privado.

Considerações finais

A adoção das parcerias público-privadas na provisão de habitação social no Brasil dá continuidade a um movimento de ruptura e liberalização das formas de produção estatal tradicionalmente empregadas. O processo de mudança institucional abordado nesta pesquisa evidencia uma nova dinâmica de gestão “empreendedora”, na qual a participação privada se torna cada vez mais relevante para o desenvolvimento urbano.

Apesar do amplo apoio às PPPs por instituições financeiras internacionais, bancos de desenvolvimento e governos, observa-se que as eventuais consequências do uso excessivo do modelo são pouco discutidas, tanto em termos fiscais quanto pela transferência de deveres e responsabilidades públicas para entes privados. Ademais, pesquisas futuras também podem comparar a PPP Casa da Família à PPP Casa Paulista, de modo a determinar o grau de experiência acumulada a partir da primeira iniciativa.

Quando a PPP Casa Paulista foi anunciada, ela atendeu a uma antiga demanda dos movimentos de moradia e da sociedade civil organizada, no que diz respeito à provisão de habitação social no centro da cidade. No entanto, a não adequação da demanda à faixa predominante do déficit habitacional e a exclusão da população sem renda revelam uma lógica de produção do espaço bastante intrínseca, principalmente a partir da substituição da população residente por camadas de renda mais alta.

À medida que o instrumento reforça um amplo processo de transformação e reorientação das instituições, cresce a dependência

da administração pública por financiamento privado para o desenvolvimento urbano. Consequentemente, o próprio capital tem maior poder de escolha sobre os investimentos no espaço, criando outros domínios de prática, governança e fragmentação espacial (Harvey, 2005). Dessa maneira, terras, bens e serviços públicos passam, cada vez mais, a ser convertidos e geridos como ativos.

Embora esta pesquisa tenha identificado um modelo institucional que promova a expansão do instrumento no segmento de infraestrutura social, enfatiza-se que o processo ainda não foi padronizado. A discussão realizada permite avançar sobre a compreensão da instrumentalização da produção de moradias, fundamental para a proposição e a construção de políticas habitacionais alternativas.

[I] <https://orcid.org/0000-0001-7171-9942>

Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. São Paulo, SP/Brasil.
vinicius.nakama@usp.br

[II] <https://orcid.org/0000-0002-4568-9695>

Universidade Presbiteriana Mackenzie, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, SP/Brasil.
helo.macena@gmail.com

Notas

- (1) Em inglês: *“the formation of a standardized PPP model promoted by a central or regional government and carried out in the form of a broad spectrum of activities at various levels of decision-making and in various public sector bodies.”*
- (2) Em inglês: *“While some states conduct their PPP programs directly through the state’s department of transportation [...], others utilize more specialized entities or offices to steward their PPP programs [...]. Consequentially [...] experienced variable PPP tendering durations and a relatively uneven distribution of PPP procurements.”*
- (3) Segundo o Departamento de Desenvolvimento Habitacional e Urbano dos EUA, seus programas e políticas possuem significantes aspectos público-privados, como os das “Parcerias Público-Privadas”, embora possam não se qualificar sob uma interpretação estrita desse termo.
- (4) A Lei de PPP considera um regime de concessão “especial”, pois a lei n. 8.987 de 1995 já dispunha de um regime de concessão “comum”, com menor participação do Estado durante o prazo de concessão.

- (5) Cf. § 4º do art. 16 da lei n. 11.079/2004.
- (6) Em inglês: “[...] *systematically leverage all sources of finance, expertise, and solutions to support developing countries’ sustainable growth.*”
- (7) O CGPPP é o mais alto órgão de tomada de decisão do Programa Estadual de PPP, vinculado ao Gabinete do Governador do Estado.
- (8) Dentre as iniciativas, aponta-se a criação do Conselho Estadual de Habitação, do Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social (FPHIS) e do Fundo Garantidor Habitacional (FGH), dentre outros (MCMV).
- (9) Fundamento legal na lei federal n. 8.987/1995, artigo 21 e lei federal n. 11.922/2009.
- (10) População-alvo definida de até 10 salários-mínimos vigentes no estado de São Paulo; e 90% das UHs deveriam ser ofertadas para famílias com renda bruta mensal de até 5 salários-mínimos. As unidades habitacionais seriam dirigidas à população que trabalha na área central e que não é proprietário ou possui financiamento de imóvel residencial em território nacional.
- (11) Também couberam ao parceiro privado o financiamento habitacional, o gerenciamento de portfólio de tomadores, a administração do condomínio e o serviço social pré e pós-ocupação.
- (12) Foram previstos R\$9 milhões para remuneração dos estudos. No total, foram pagos R\$6,240 milhões (69,33% do valor previsto), distribuídos entre as empresas Urbem (58%), Consórcio Revida (6%) e Bairro Novo & Pedro Taddei Arquitetos Associados (6%).
- (13) *Capex (capital expenditure)* é o montante destinado para a aquisição de bens.
- (14) *Opex (operational expenditure)* é o montante destinado às despesas operacionais.
- (15) Cf. Manifestação encaminhada à consulta pública do projeto de Parceria Público-Privada da Agência Casa Paulista (Manifestação..., 2013).

Referências

- AKITOBY, B.; HEMMING, R.; SCHWARTZ, G. (2007). Public investment and public-private partnerships. *Economic Issues*. Washington, n. 40.
- BENNON, M.; KIM, J.; LEVITT, R. (2017). *The US infrastructure gap(s): federal policy and local public institutions*. California, Stanford Global Projects Centre.
- BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento (2018). *Infraestrutura: BNDES e Banco Mundial firmam acordo de cooperação*. Disponível em: <https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/detalhe/noticia/Infraestrutura-BNDES-e-Banco-Mundial-firmam-acordo-de-cooperacao/>. Acesso em: 20 fev 2020.
- BRITO, B.; SILVEIRA, A. (2018). Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. *Revista do Serviço Público*. Brasília, v. 56, n. 1, pp. 7-21.

- CASADY, C.; LEVITT, R.; ERIKSSON, K.; SCOTT, R. (2018). Examining the state of Public-Private Partnership (PPP) institutionalization in the United States. *The Engineering Project Organization Journal*. Chennai, v. 8, pp. 177-198.
- CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (2019). *Quem somos*. Disponível em: <http://www.cdhu.sp.gov.br/>. Acesso em: 30 out 2019.
- CNI – Confederação Nacional da Indústria (2018). *Grandes obras paradas: como enfrentar o problema?* Brasília, CNI.
- CGPPP – Conselho Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas (São Paulo) (2011). Ata da 41ª reunião ordinária do CGPPP. Diário Oficial do Estado de São Paulo: Seção I: Poder Executivo. São Paulo, v. 121, n. 242, p. 8.
- _____ (2012). Chamamento público No 004/2012. Diário Oficial do Estado de São Paulo: Seção I: Poder Executivo. São Paulo, v. 122, n. 83, pp. 124-126.
- _____ (2013). Ata da 53ª reunião ordinária do CGPPP. Diário Oficial do Estado de São Paulo: Seção I: Poder Executivo. São Paulo, v. 123, n. 55, p. 1.
- _____ (2014). Ata da 66ª reunião ordinária do CGPPP. Diário Oficial do Estado de São Paulo: Seção I: Poder Executivo. São Paulo, v. 124, n. 169, p. 3.
- DAVIS, L.; NORTH, D. (1971). *Institutional change and american economic growth*. Cambridge, Cambridge University Press.
- DUTRA, F. (2018). Promoting bankable PPPs in Brazilian municipalities. *World Bank Blogs*. Disponível em: <https://blogs.worldbank.org/ppps/promoting-bankable-ppps-brazilian-municipalities>. Acesso em: 29 out 2019.
- EDWARDS JR., R. H. et al. (2018). “Brazil”. In: WERNECK, B. e SAADI, M. *The Public-Private Partnership Law Review*. Londres, Encompass Print Solutions (Law Business Research).
- FERREIRA, J. S. W. (2012). *Produzir Casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano*. São Paulo, Labhab/Fupam.
- FIANI, R. (2013). *Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas*. Textos para discussão, n. 1815. Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2015). *Déficit Habitacional no Brasil*. Disponível em: <http://fjpdados.fjp.mg.gov.br/deficit/>. Acesso em: 10 out 2019.
- HALL, D. (2015). *Why public-private partnership don't work: the many advantages of the public alternative*. Greenwich, Public Services Research Unit.
- HARVEY, D. (2005). *A produção capitalista do espaço*. São Paulo, Annablume.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2015). *IBGE divulga renda domiciliar per capita 2015. Rio de Janeiro*. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pnad_continua/default.shtm. Acesso em: 30 out 2019.
- IFC – International Finance Corporation (2019a). *Products and services*. Disponível em: https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/corp_ext_content/ifc_external_corporate_site/solutions/products+and+services/equity/equity. Acesso em: 2 nov 2019.
- _____ (2019b). *IFC Brazil Investments*. Disponível em: <https://finances.worldbank.org/Projects/IFC-Brazil-Investments/nwzt-8kkf>. Acesso em: 23 out 2019.

- ISEKI, H.; ECKERT, J.; UCHIDA, K.; DUNN, R.; TAYLOR, B. (2009). Task B-2: status of legislative settings to facilitate public-private partnerships in the US. *California PATH Research Report*. Berkeley, University of California.
- MAHALINGAM, A. (2010). PPP Experiences in Indian cities: Barriers, Enablers, and the Way Forward. *Journal of Construction Engineering and Management*. Clemson, v. 136, n. 4, pp. 419-429.
- MANIFESTAÇÃO encaminhada à consulta pública do projeto de Parceria Público-Privada da Agência Casa Paulista (2013). Disponível em: <<https://polis.org.br/publicacoes/manifestao-encaminhada-consulta-pblica-do-projeto-de-parceria-pblico-privada-da-agencia-casa-paulista/>>. Acesso em: 11 nov 2019.
- MARICATO, E.; ROYER, L. (2017). “A política urbana e de habitação”. In: MEDEIROS, J.; MARINGONI, G. (orgs.). *Cinco mil dias: o Brasil na era do lulismo*. São Paulo, Boitempo.
- MARQUES, E.; PULHEZ, M.; PAGIN, S. (2018). “Produção pública de habitação”. In: MARQUES, E. (org.). *As políticas do urbano em São Paulo*. São Paulo, Editora Unesp.
- MATTOS, C. (2006). Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana. Nueva Sociedad. *Nueva Sociedad*. Buenos Aires, n. 212, n. 1, pp. 82-96.
- NORTH, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge, Cambridge University Press.
- PPI – Programa de Parcerias de Investimento [ca. 2016]. Sobre o programa. Disponível em: <<https://www.ppi.gov.br/sobre-o-programa>>. Acesso em: 29 out 2019.
- PWC – PRICEWATERHOUSECOOPERS (2016). public-private partnership in the US: The state of the market and the road ahead. Disponível em: <<https://www.pwc.com/us/en/industries/capital-projects-infrastructure/library/public-private-partnerships.html>>. Acesso em: 20 fev 2020.
- QUÉLIN, B.; CABRAL, S.; LAZZARINI, S.; KIVLENIECE, I. (2016). The private scope in public-private collaborations: an institutional and capability-based perspective. *Organization Science*. Catonsville, v. 30, n. 4, pp. 831-846.
- ROLNIK, R. et al. (2015). O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. *Cadernos Metr pole*. São Paulo, v. 17, n. 33, pp. 127-154.
- ROMERO, M. (2015). *What lies beneath? A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development*. Brussels, Eurodad.
- ROYER, L. (2009). *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- SÃO PAULO (SP) (2013a). Decreto n. 59.273. Diário Oficial do Estado de São Paulo: Seção I: Poder Executivo. São Paulo, v. 123, n. 106, p. 3, 8 jun.
- ____ (2013b). Decreto n. 59.853. Diário Oficial do Estado de São Paulo: Seção I: Poder Executivo. São Paulo, v. 123, n. 225, p. 6, 29 nov.
- ____ (2014). Secretaria da Habitação. Concorrência internacional n. 001/2014: Parceria Público-Privada para concessão administrativa destinada à implantação de Habitações de Interesse Social, Habitação de Mercado Popular na região central da Cidade de São Paulo e a prestação de serviços de desenvolvimento de trabalho social e de pré e pós-ocupação, de apoio à gestão condominial e gestão de carteira de mutuários, e de manutenção predial. São Paulo.

SÃO PAULO (SP) (2016) Processo: TC-013442/026/15. Diário Oficial do Estado de São Paulo: Seção I: Poder Executivo. São Paulo, v. 126, n. 84, p. 20.

_____ (2017) Secretaria de Habitação. PPP Habitacional do Centro da Cidade de São Paulo (Apresentação Institucional). São Paulo.

_____ (2021). Governo do Estado de São Paulo. PPP da Habitação avança com a construção de mais 210 unidades no centro da capital. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/ultimas-noticias/ppp-da-habitacao-avanca-com-a-construcao-de-mais-210-unidades-no-centro-da-capital/>. Acesso em: 8 mar 2021.

_____ (201-?). Governo do Estado de São Paulo. Manual de parcerias do estado de São Paulo. São Paulo, [s.n.]. 268 p. Disponível em: http://www.parcerias.sp.gov.br/parcerias/docs/manual_de_parcerias_do_estado_de_sao_paulo.pdf. Acesso em: 23 out 2019.

STONE, D.; LADI, S. (2015). Global public policy and transnational administration. *Public Administration*, v. 93, n. 4, pp. 839-855.

SUNDARAM, J.; CHOWDHURY, A.; SHARMA, K.; PLATZ, D. (2016). Public-Private Partnership and the 2030 agenda for sustainable development: fit for purpose? *DESA Working Paper*. Nova York, n. 148.

WHITFIELD, D. (2012). PPP Wealth machine: UK and global trends in trading project ownership. *ESSU Research Report*. Duagh, n. 6.

WORLD BANK (2018). Maximizing finance to power development. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/news/immersive-story/2018/09/28/maximizing-finance-to-power-development>. Acesso em: 10 out 2021.

Texto recebido em 12/nov/2021
Texto aprovado em 27/mar/2022