

# Parceria público-privada para construção de moradia popular: fundamentos institucionais para a expansão do mercado de habitação em São Paulo

Public-private partnership for social housing: institutional principles for the expansion of the housing market in São Paulo

Alvaro Luis dos Santos Pereira [I]  
Gabriel Maldonado Palladini [II]

## Resumo

Este artigo trata da dinâmica das articulações entre Estado e mercado no setor habitacional em face da ascensão do neoliberalismo e da difusão de uma agenda de política pública calcada na hegemonia da "nova economia institucional". Com base em estudo de caso sobre um projeto de parceria público-privada para a provisão de habitação de interesse social promovida pela Agência Casa Paulista, apresentamos uma reflexão sobre as mudanças e as continuidades que o atual modelo de política habitacional do estado de São Paulo representa em relação ao modelo anterior, protagonizado pela Companhia Paulista de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Os dados coletados evidenciaram uma tendência de deslocamento da primazia nas atividades de formulação e financiamento de políticas habitacionais para o setor privado.

**Palavras-chave:** parceria público-privada; política habitacional; neoinstitucionalismo; neoliberalismo; mercantilização.

## Abstract

*The article deals with the dynamics of the articulations between State and market in the housing sector, in view of the rise of neoliberalism and the diffusion of a public policy agenda grounded on the hegemony of the "new institutional economy". Based on a case study about a public-private partnership project for the provision of social housing promoted by Agência Casa Paulista, we present a reflection on the changes and continuities that the current housing policy model of the State of São Paulo represents in relation to the previous model, carried out by Companhia Paulista de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). The collected data revealed that the primacy in the housing policy formulation and financing activities tends to have been shifted to the private sector.*

**Keywords:** public-private partnership; housing policy; neoinstitutionalism; neoliberalism; commodification.



## Introdução

Este trabalho busca oferecer uma contribuição ao debate sobre as tendências recentes no campo da política habitacional a partir da experiência de formulação de um projeto de parceria público-privada (PPP) de produção de moradia popular pela Agência Casa Paulista do governo do estado de São Paulo, abordando, sobretudo, a dimensão institucional desse processo.

O setor habitacional vem figurando como um importante campo de incubação de ambientes regulatórios forjados sob a hegemonia do pensamento neoliberal, podendo-se observar ações recorrentes no sentido da difusão de arranjos de mercado nesse segmento econômico. Podem-se mencionar ao menos duas razões principais por trás desse fenômeno: em primeiro lugar, o caráter estratégico de se impulsionar o desenvolvimento de relações de mercado num setor com tamanha dimensão econômica; em segundo lugar, a necessidade de se forjar tecnologias institucionais consideravelmente sofisticadas para que seja possível contornar as barreiras à introdução de relações de mercado num campo árido como este.

O ímpeto de incorporação do setor habitacional à esfera do mercado esbarra em diversos obstáculos, tais como a temporalidade de realização do capital investido, a fixidez territorial do produto, a carência de demanda solvente, a existência de lutas sociais por sua desmercantilização, a sua assimilação como direito social por legislações e decisões judiciais, entre outros. Tais fatores fazem com que a internalização do setor habitacional ao mercado seja um processo truncado, exigindo o emprego

de doses consideráveis de imaginação e experimentalismo institucional. Tais dificuldades se tornam ainda mais intensas no contexto de países periféricos como o Brasil, em que o acesso à moradia digna nunca foi socialmente assimilado como parte integrante do custo de reprodução da força de trabalho (Oliveira, 1976; Kowarick, 1979; Maricato, 2001) e em que parte significativa das relações de ocupação e posse de imóveis não se enquadra em formatações jurídicas reconhecidas pelo direito estatal.

Argumenta-se que as dificuldades envolvidas e as possibilidades oferecidas pela incorporação do setor habitacional ao mercado fazem com que esse setor figure como alvo estratégico da agenda teórica e prática da chamada nova economia institucional,<sup>1</sup> que acompanhou a ascensão do pensamento neoliberal. Como será discutido ao longo deste trabalho, essa agenda teve forte impulso no Brasil a partir dos anos 1990, podendo-se observar um processo lento, porém persistente, de introdução de mudanças regulatórias e institucionais de caráter incremental voltadas para a promoção do aprofundamento de uma lógica de mercado no setor habitacional, assim como a implementação de políticas públicas voltadas para a ampliação do acesso à casa própria com base em mecanismos que emulem uma relação de mercado.<sup>2</sup>

Há significativa produção bibliográfica sobre os impulsos do processo de mercantilização ocorridos no setor habitacional no contexto de difusão das políticas neoliberais, bem como sobre processos anteriores de ação estatal voltada para a estruturação de uma dinâmica de mercado nesse setor, como a amplamente estudada experiência do Banco Nacional de Habitação (BNH) – política habitacional forjada

no âmbito de um modelo econômico dirigista e centralizado que exerceu papel-chave na transformação do setor habitacional brasileiro num circuito de acumulação de capital. Ainda que algumas referências a períodos anteriores sejam necessárias, fugiria aos objetivos deste trabalho fazer uma recapitulação em detalhes de toda essa trajetória. Buscamos oferecer uma contribuição específica para o estudo do tema a partir da análise de transformações recentes no modo de organização do setor habitacional, tendo por objeto de análise principal a disseminação de parcerias público-privadas como forma de provisão habitacional para segmentos sociais de baixa e média renda. Trataremos especificamente de experiências situadas no estado de São Paulo. Esse recorte analítico se justifica pelo fato de haver uma trajetória minimamente estabelecida de formulação e implementação de ações desse tipo no contexto paulista (ainda que em pequena escala até o presente momento) e por sua possível influência na consolidação de uma agenda de política pública para o setor.

Como metodologia, avaliou-se como opção mais adequada o estudo de caso. A PPP de habitação do centro de São Paulo foi o primeiro projeto do estado de São Paulo a utilizar o instrumento jurídico contratual da PPP para a provisão de moradia popular. Nesse sentido, optou-se por estudar essa experiência em profundidade, em virtude do entendimento de que ela figura como uma espécie de projeto piloto, tendo sido concebida com o intuito de ser replicada. Como forma de coleta de dados, optou-se pela realização de entrevistas em profundidade com alguns dos principais agentes envolvidos no projeto, divididos em dois grupos: funcionários do governo paulista e

representantes do setor privado de diferentes áreas (consultores, advogados, empreendedores do setor de construção civil, entre outros). Além das entrevistas, a pesquisa valeu-se também da análise documental de processos administrativos da Secretaria de Habitação (processo SH n. 625/05/2011, v. I – XVIII), bem como de editais de licitação (chamamento público n. 004/2012 e concorrência internacional n. 001/2014) e de atas de reuniões disponibilizadas pelo governo estadual.

## O neoliberalismo, a nova economia institucional e o avanço da lógica de mercado sobre o setor habitacional no Brasil

Os impulsos de disseminação e aprofundamento de relações de tipo mercantil que se sucederam à ascensão do neoliberalismo – receituário que se consolidou como agenda governamental no Brasil a partir dos anos 1990 – manifestaram-se de modo heterogêneo conforme o segmento econômico considerado. O setor habitacional brasileiro pode ser apontado como um campo de implantação tardia e relativamente truncada de ambientes regulatórios e padrões organizacionais característicos da agenda neoliberal. Outros segmentos econômicos, tais como telecomunicações, finanças, energia elétrica, metalurgia e certos ramos da indústria de transformação, foram mais diretamente atingidos pelas reformas neoliberais em seu estágio inicial. Diante do processo de reconfiguração do capitalismo que se sucedeu à emergência desse "novo" receituário econômico em escala

mundial, tais segmentos se tornaram alvos de uma agenda de reformas que almejou aproximá-los ao máximo das condições que caracterizariam o funcionamento de um mercado ideal, teoricamente fundado na livre-iniciativa e na concorrência, sendo submetidos a processos de maior ou menor alcance de desestatização, quebra de monopólios, abertura a fluxos internacionais de capital, precificação de bens e serviços e sujeição de agentes e atividades econômicas a regimes jurídicos de direito privado.

Como amplamente ressaltado em estudos de diferentes matrizes teórico-metodológicas (Evans, 1998; Faria, 1999; Panitch e Konings, 2009; Aalbers, 2016), a despeito da difundida caracterização do ajuste neoliberal como um processo de retração do Estado e de desmantelamento de seus aparatos regulatórios, o que ocorreu efetivamente foi uma redefinição de objetivos e instrumentos de atuação estatal, e não a mera passagem de uma ordem dirigista e burocrática a outra marcada pelo abstencionismo estatal. Ao invés de uma mera desregulação econômica, o que se observou, na prática, foi a montagem de novos aparatos regulatórios, frequentemente mais complexos que os anteriores (Levi-Faur, 2005; Braithwaite, 2008; Raco, 2014). Nos termos propostos por Purcell (2009), a metáfora que designaria o papel assumido pelo Estado na ordem econômica neoliberal em sua real complexidade não seria a ideia de *laissez-faire*, mas sim a de *aidez-faire*, que expressa simultaneamente o engajamento estatal e a progressiva perda de sentido de oposições dicotômicas entre Estado e mercado.

Em diversos segmentos econômicos, o processo de implementação da agenda neoliberal se deparou com entraves à introdução do que seriam arranjos ideais na ótica de seus

defensores – ou seja, uma ordem fundada na livre-iniciativa, na concorrência e na ausência de interferências e controles por parte de forças supostamente estranhas ao mercado. Nesses casos, como apontam Dardot e Laval (2016), a tônica da agenda neoliberal foi a introdução parcial de relações de mercado, a criação de quase-mercados, a mobilização de dispositivos de regulação menos intrusivos, buscando promover a maximização do princípio mercantil nos limites de sua aderência à realidade.

É importante atentar para as imbricações entre a agenda de reformas que vem sendo efetivamente implementada ao redor do mundo ao longo das últimas décadas e a recente ascensão de uma das vertentes do institucionalismo no âmbito do debate teórico e da ação governamental – a chamada nova economia institucional.<sup>3</sup> Seja enquanto referencial analítico, seja enquanto projeto normativo, essa corrente de pensamento constitui uma das mais acuradas representações discursivas do capitalismo contemporâneo. A paisagem ideológica assentada na hegemonia da nova economia institucional não se traduz nem numa crença ilimitada na possibilidade de se alcançar uma ordem econômica eficiente de modo "espontâneo", a partir do consentimento à atuação livre e desimpedida das forças atomizadas do mercado, nem numa busca consciente de se conter as esferas de atuação do princípio utilitarista enquanto dispositivo de racionalização do comportamento de agentes econômicos e de alocação de recursos, mas sim na disseminação de modelos analíticos e/ou prescritivos em que o Estado e as instituições figuram como catalisadores da estruturação e do desenvolvimento de forças de mercado. O subtítulo de um relatório publicado pelo Banco Mundial em

2002 – *building institutions for markets* – expressa de modo preciso o *leitmotiv* da agenda política subjacente à regulação do capitalismo contemporâneo. Tal enunciado evidencia, ao mesmo tempo, a condição de dependência dos mercados em relação às instituições e a disseminação de um projeto normativo de instrumentalização das instituições ao imperativo de expansão dos domínios da forma mercadoraria.<sup>4</sup>

A introdução das PPPs habitacionais no estado de São Paulo constitui um fenômeno representativo da difusão dessa agenda. Tal processo, entretanto, não representa um divisor de águas na configuração do ambiente regulatório e institucional da habitação, mas fundamentalmente um novo impulso numa agenda persistente de desenvolvimento de instituições para o mercado. Ao longo das próximas seções, elencamos alguns marcos importantes dessa trajetória, buscando dar subsídios para a reflexão sobre o que as PPPs habitacionais representam em termos de mudança e de continuidade.

## O governo do estado de São Paulo e a provisão de habitação

A década de 1980 foi marcada por uma forte retração do papel exercido pelo governo federal na esfera da política habitacional, o que fez com que muitos estados e municípios criassem suas próprias estruturas administrativas ou ampliassem aquelas já existentes, para prover habitação à população de baixa e média renda, resultando no que Arretche (1996) chamou de “descentralização por ausência”. A extinção do

Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986, marcou o início de um período de progressiva perda de capacidade de gestão por parte do governo federal com relação à política habitacional (*ibid.*). Para além da questão da crise fiscal, esse processo foi impulsionado também pela própria estrutura do pacto federativo estabelecido na Constituição de 1988, em que se buscou promover maior descentralização político-administrativa e ampliar as competências das esferas de poder local. Como exemplo desse processo, definiu-se, como competência comum dos três entes federativos, a promoção de programas habitacionais, de modo que as atividades de formulação e implementação de políticas públicas nessa área fossem institucionalizadas como poder-dever da administração pública em todos os seus níveis.<sup>5</sup> É importante ressaltar que a atuação de estados e de municípios na provisão habitacional não se iniciou nesse contexto, podendo-se observar a presença desses entes federativos nessa área já na época marcada pelo protagonismo do BNH e mesmo em momentos anteriores à sua criação. No entanto, seu engajamento na política habitacional intensificou-se nesse contexto.

Em São Paulo, no final dos anos 1980, constituiu-se um sistema estadual de habitação com programas próprios e formulou-se, no âmbito da companhia estadual de habitação, uma política de produção, comercialização e concessão de subsídios, cujos mecanismos de decisão passaram a ser inteiramente independentes do governo federal (Arretche, 1998, p. 116).

A constituição de um fundo público foi o ponto de maior relevância na estrutura criada para suportar os investimentos em habitação no estado. A principal fonte de financiamento foi a previsão de destinação de uma parcela

da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) – tributo de competência estadual – a esta finalidade.<sup>6</sup> O fluxo contínuo de recursos destinados exclusivamente ao setor foi o que propiciou o surgimento de um sistema estadual próprio de habitação. Em virtude de uma decisão judicial que considerou inconstitucional a vinculação de receitas ao financiamento de políticas públicas setoriais específicas, a obrigatoriedade do repasse deixou de existir a partir de 1998. No entanto, segundo Royer (2002), o governo estadual seguiu repassando o valor equivalente à referida quota, apesar da inexistência de obrigatoriedade.

Uma análise atenta da dinâmica da política habitacional promovida pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) e de sua evolução ao longo do tempo permite identificar a simultaneidade de lógicas e modos de atuação estatal associados a momentos históricos distintos, consubstanciando a passagem gradual de um modelo de Estado intervencionista, calcado no ideário nacional-desenvolvimentista, em direção a um modelo de Estado neoliberal, orientado para a ampliação das esferas de atuação do setor privado. Por um lado, o arranjo de política habitacional centrado na CDHU tem como traços gerais a primazia de uma empresa estatal e do financiamento público como expedientes de organização da ação governamental, o que expressa a relativa permanência das estruturas burocráticas associadas ao período nacional-desenvolvimentista. Por outro lado, o *modus operandi* desse arranjo de política pública passa a sofrer mudanças consideráveis em face dos ajustes macroeconômicos e do chamado processo de "reforma do Estado" dos anos

1990 (Bresser-Pereira, 1996). De uma companhia habitacional propriamente dita, dotada de corpo técnico especializado, equipamentos e recursos próprios empregados na produção habitacional pública, a CDHU vai se convertendo progressivamente numa gestora de licitações e contratos, passando a delegar um rol crescente de obras e serviços, antes executados diretamente pelo setor público, a agentes privados (Pulhez, 2016). Embora a aparência da sistemática de provisão habitacional organizada por uma empresa como a CDHU seja a de um serviço público prestado por uma estrutura burocrática do Estado, sua materialidade, ou seja, as atividades de elaboração de projetos, construção civil, implantação de equipamentos urbanos, prestação de serviços de administração e manutenção predial, entre outros, assume progressivamente o caráter de atividade empresarial privada. Essa transformação, que avança de modo gradual, porém continuado, é representativa do processo de reorganização das atividades estatais sob a égide de um dos mantras da difusão do modelo da chamada New Public Management e do "Estado regulador", em que se preconiza que este deve se concentrar em conduzir o barco, abstendo-se de remá-lo – a conhecida máxima do "*steer, don't row*" (Hood, 2009; Lynn Jr., 2009).

A reorganização do sistema estadual de política habitacional a partir dessa racionalidade vem ganhando novo impulso desde o início da década de 2010, quando se deu a criação da Agência Casa Paulista, em vista à introdução de um modelo de provisão habitacional centrado no instrumento contratual da parceria público-privada. Como buscamos evidenciar, a introdução desse "novo" modelo não representa uma ruptura radical em relação

à sistemática anterior, mas sim uma mudança de natureza incremental, em que algumas tendências que já estavam em andamento se acentuam. Sua caracterização como modalidade de provisão habitacional centrada no protagonismo da iniciativa privada, em contraste com um modelo anterior supostamente baseado na primazia do Estado, é antes de mais nada uma construção simbólica, por meio da qual se busca difundir a imagem da superação de um paradigma alegadamente anacrônico de administração burocrática – representado de forma caricatural em discursos hegemônicos – e da adaptação dos aparatos de implementação de políticas públicas a uma lógica gerencial, que teoricamente os tornaria mais modernos, enxutos e eficientes.

Feita essa ressalva quanto aos exageros presentes nas representações discursivas das mudanças supostamente trazidas pela introdução das PPPs, argumentamos que algumas transformações relevantes de fato vêm ocorrendo no bojo da adoção do modelo de política habitacional centrado nesse instrumento. Destaca-se, nesse sentido, o modo como as PPPs vêm interferindo em dois aspectos de importância fundamental nas políticas habitacionais: sua formulação e seu financiamento. Entretanto, para que se possa colocar em perspectiva histórica a entrada em cena das PPPs no setor habitacional em São Paulo e no Brasil e avaliar o que elas de fato representam em termos de mudança e de continuidade, é necessário resgatar alguns acontecimentos importantes da trajetória da política habitacional e da regulação do setor imobiliário na escala nacional no período recente. Com essa finalidade, tratamos sucintamente das experiências do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) e do

Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) na próxima seção.

## Governo Federal e a política habitacional nos anos 2000

No final dos anos 1990, uma importante inovação no setor, ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, foi a criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI). Tal ambiente regulatório foi introduzido com o intuito de se estruturar um mercado de securitização de hipotecas semelhante ao existente nos EUA (Fix, 2011; Royer, 2014; Sanfelici, 2013). Um acontecimento anterior à criação do SFI, e que já sinalizava as mudanças que seriam introduzidas no ambiente regulatório do financiamento imobiliário no Brasil naquele período, foi a criação dos fundos de investimento imobiliário (FIIs) em 1993 – figura inspirada nos Real Estate Investment Trusts (REITs) norte-americanos. A promoção de reformas legais com tais características foi uma diretriz amplamente defendida por agências internacionais como alternativa para se ampliar o acesso à habitação pela via do mercado. O raciocínio baseava-se na tese de que a introdução de um ambiente institucional visto com bons olhos pelos agentes do mercado de capitais levaria à redução da percepção de risco, o que propiciaria a elevação do volume de investimentos e a redução dos custos de crédito para o financiamento habitacional no contexto de economias ditas "emergentes", como a brasileira. A premissa por trás da introdução dos FIIs e do SFI no ordenamento jurídico brasileiro era a de que seria estratégico ampliar os elos entre o mercado de capitais e

o setor imobiliário. Não é por acaso que, paralelamente à estruturação jurídica desses novos ativos e modalidades de investimento de base imobiliária, a agenda de reformas regulatórias promovida no período promoveu também uma série de medidas orientadas para o fortalecimento da segurança jurídica de credores em atividades de financiamento à produção e à compra de imóveis, tais como a alienação fiduciária, o patrimônio de afetação e o regime fiduciário. Em síntese, defendia-se que a estruturação de um ambiente institucional e regulatório adequado tenderia a impulsionar o desenvolvimento do mercado de habitação, eventualmente possibilitando sua extensão a segmentos populacionais de menor renda e contribuindo para o enfrentamento das carências habitacionais.

Tal aposta, entretanto, não se concretizou conforme os prognósticos dos idealizadores das reformas mencionadas. O SFI vem sendo operado de forma praticamente "artesanal" desde a sua criação (Aragão e Cardoso, 2013, e Pereira, 2017). Embora apresente uma curva de crescimento relativamente alta, está longe de ter desencadeado um salto no volume de crédito imobiliário no Brasil. Sua contribuição enquanto fonte direta de financiamento para imóveis em geral, e para imóveis residenciais em particular, é pouco significativa, e praticamente inexistente no caso de empreendimentos habitacionais destinados à população de baixa renda. Os recursos provenientes desses canais de financiamento são direcionados, sobretudo, a edifícios corporativos, *shopping-centers*, galpões de logística e hotéis.

Embora não tenham impulsionado diretamente o avanço da produção habitacional mercantil em direção a segmentos de renda

mais baixa, pode-se identificar uma contribuição indireta dessas reformas para transformações nesse sentido. Como se pode depreender dos estudos de Royer (2014), Fix (2011) e Sanfelici (2013), a tentativa de replicação do modelo de securitização de hipotecas dos EUA desencadeou um esforço abrangente de reformas orientadas para a montagem de um ambiente regulatório palatável ao mercado. Se a securitização de recebíveis não se desenvolveu de modo vigoroso, a regulação introduzida para lhe dar suporte pavimentou o caminho para o aprofundamento de relações de tipo mercantil no setor por outras vias, contribuindo para a afirmação de um paradigma da habitação enquanto *commodity* no país.

Já, nos anos 2000, pode-se observar uma nova onda de transformações na dinâmica de funcionamento do mercado imobiliário no País. Acompanhando o movimento geral de aquecimento econômico, o setor imobiliário teve forte impulso nesse período. Um dos fatores constitutivos desse processo foi a diversificação do perfil dos produtos imobiliários ofertados pelas empresas do setor, destacando-se o crescimento exponencial da produção de imóveis residenciais para grupos de renda mais baixa – o chamado "segmento econômico" (Shimbo, 2012) –, nunca atendidos pelo mercado imobiliário formal.

Um dos fatores que impulsionaram tal processo foi a adoção de novas formas de capitalização pelas principais empresas do setor imobiliário. Especialmente, a partir de 2005, muitas dessas empresas, buscando aproveitar-se do cenário de elevada liquidez no mercado de capitais no período que antecedeu à crise financeira internacional, abriram seu capital na bolsa de valores, passando a ser

mais diretamente influenciadas por dinâmicas, padrões gerenciais e métricas de desempenho características do mercado financeiro. Como apontam diversos estudos (Fix, 2011; Shimbo, 2012; Sanfelici, 2013), muitas dessas empresas – grupos até então geridos em bases familiares, em sua maioria – foram induzidas a adotar práticas mais "agressivas" para aumentar suas projeções de resultados, sendo levadas a "desbravar" o até então incipiente mercado habitacional de baixa renda. Embora seja frequentemente caracterizada como um processo de desenvolvimento endógeno do "mercado", a entrada massiva de capitais que impulsionou tal mudança de cenário no setor imobiliário brasileiro, conforme já apontado acima, foi amplamente favorecida pelas reformas regulatórias da década anterior. Se a implementação dessas reformas não foi condição suficiente para que tal processo ocorresse, combinando-se com fatores como o forte desempenho da economia brasileira e a abundância de liquidez no cenário internacional no período, certamente figurou como condição necessária para que houvesse um afluxo de capitais de tal proporção para o setor imobiliário brasileiro e, particularmente, para que o processo alcançasse o segmento habitacional de baixa renda.

O ciclo de expansão do circuito da habitação de mercado no Brasil vivenciado durante os anos 2000, aparentemente capitaneado por forças do próprio mercado, atingiria seu esgotamento com a eclosão da crise financeira internacional. Diante da inversão do cenário econômico mundial, da contração generalizada do crédito e do refluxo de recursos financeiros para as economias centrais, as bases de sustentação do crescimento do circuito imobiliário

brasileiro do período anterior esvaíram-se. As empresas do setor viram-se subitamente diante de uma tendência de forte retração da demanda, combinada a uma situação de alavancagem excessiva, forte exposição a dívidas e acumulação de estoques de insumos e produtos de baixa liquidez. Configurou-se, inclusive, um temor de quebra generalizada das grandes empresas do setor nesse período. A crise internacional teria interrompido drasticamente o processo de expansão do mercado para habitação no País se não fosse o advento de uma nova rodada de intervenção estatal que, nas palavras de Fix (2011), levou tais empresas "do inferno ao céu": o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

## O Programa Minha Casa Minha Vida

Em 2009, o governo federal lançou o que veio a se tornar o maior programa habitacional dos últimos vinte anos: o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). A extensa literatura existente sobre o programa mostra que, mais do que atacar o problema das necessidades habitacionais não atendidas, pretendia-se mitigar os impactos da crise a partir dos efeitos multiplicadores da indústria da construção civil. A utilização de políticas públicas no setor da habitação para mitigar efeitos de crises ou para aquecer a economia é uma prática que vem sendo adotada pelo menos desde a época do BNH (Andrade, 1976; Bolaffi, 1972). Além da questão macroeconômica, o programa também tinha por intuito solucionar a crise específica das empresas do setor de construção civil,

seriamente ameaçadas pela súbita inversão do cenário econômico decorrente da crise financeira internacional.

O PMCMV foi fortemente inspirado nas experiências de política habitacional chilena e mexicana, calcadas no protagonismo do setor privado (Rolnik, 2015). No caso brasileiro, conforme relatou Andrade (2011), foram os representantes das empresas do setor imobiliário que apresentaram a proposta que mais se aproximou do que veio a ser o programa efetivamente implementado.

A sistemática adotada no PMCMV, assim como ocorre nas políticas habitacionais mexicana e chilena, tem como pilar fundamental a concessão de subsídios à demanda por meio de recursos públicos. O programa conta com um conjunto de modalidades específicas, com públicos-alvo, fontes de financiamento, critérios de seleção de demanda e volumes de subsídio distintos. A maior parte das unidades produzidas no âmbito do programa enquadra-se na modalidade "PMCMV – Empresas", observando-se forte protagonismo das empresas privadas de construção civil na produção habitacional promovida no âmbito dessa política pública.

A aposta na iniciativa privada como protagonista do programa é acompanhada de um discurso de falta de capacidade gerencial da administração pública, em especial dos municípios. Como aponta Fix:

A justificativa é a dificuldade do poder público (sobretudo municipal) na aplicação de recursos induzindo o governo federal a optar por uma produção diretamente de mercado. Deste modo, ao invés de atuar para reverter o quadro de entraves à gestão pública, fortalecendo-a, assume a premissa

de que a eficiência está mesmo do lado das empresas privadas. (2011, p. 52)

O arranjo constituído no PMCMV poderia ser caracterizado como exemplo de criação de um "quase-mercado" por meio da ação do Estado. A produção da mercadoria imobiliária fica a cargo da iniciativa privada. A realização dessa mercadoria, por sua vez, é garantida pelo Estado. Nas diferentes modalidades e linhas de financiamento existentes no programa, o Estado garante, direta ou indiretamente, a existência de demanda solvável para as mercadorias produzidas pelas empresas privadas. As construtoras não se sujeitam ao risco de inadimplência do mutuário final ao produzirem no âmbito do programa, sendo tal risco absorvido pelos fundos públicos que financiam de modo subsidiado a compra das unidades – Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), conforme a modalidade e a faixa de renda em questão.

O elevado volume de recursos públicos e da poupança de fundos semi-públicos (FGTS) canalizados para o programa permitiu que se suprisse a ausência de demanda efetiva (ou seja, com capacidade de pagamento) em volume suficiente para dar vazão aos estoques e à alta capacidade instalada que as empresas de construção haviam constituído no período anterior à crise, evitando que se configurasse um cenário de crise de superprodução no setor no curto prazo. Esse programa deu sustentação ao processo de desenvolvimento de relações de mercado no âmbito do assim chamado "segmento econômico". É importante ressaltar que, ao ampliar a escala de atividades empresariais voltadas para esse

nicho populacional, o programa não apenas permitiu a absorção das tendências de crise gestadas no ciclo anterior, como também estimulou um processo de mudanças técnicas e gerenciais no processo produtivo da habitação que reduziram seus custos (Shimbo, 2012; Baraveli, 2014). Dessa forma, possibilitou que se desenvolvessem condições objetivas para um processo mais perene de avanço do circuito imobiliário mercantil sobre a produção habitacional destinada a segmentos de menor renda.

O PMCMV constituiu um momento importantíssimo na trajetória recente de provisão de estímulos institucionais e regulatórios para o desenvolvimento de um mercado de habitação no País. Embora não seja denominado dessa forma, o programa apresenta diversas semelhanças com as parcerias público-privadas, podendo ser considerado um catalisador do atual processo de difusão desse modelo no campo da política habitacional. A sistemática estabelecida no âmbito do programa atribuiu protagonismo às empresas privadas em aspectos como a elaboração de projetos arquitetônicos, a aquisição de terrenos e a construção dos empreendimentos. No entanto, manteve a primazia do setor público em atribuições como a elaboração de modelagens econômico-financeiras e jurídicas, o financiamento dos empreendimentos e a prestação de serviços posteriores à entrega das unidades habitacionais. A tentativa de transferência – ainda que parcial – dessas atribuições à iniciativa privada é o que representa um passo adicional na agenda de estruturação de um circuito mercantil para a habitação, como buscamos evidenciar na próxima seção por meio do caso das PPPs promovidas pela Agência Casa Paulista.

## A atividade privada no setor de habitação paulista

A criação da agência de habitação popular Casa Paulista insere-se em um contexto de crescente participação da atividade privada na prestação de serviços públicos no estado de São Paulo. O objetivo do órgão, segundo texto do decreto de sua criação, é o de “atuar como agente indutor e estimulador da atividade privada para o setor de habitação de interesse social” (decreto n. 57.370, de 2011).

Desde a sua criação, a agência tem atuado em duas frentes principais: a promoção de parcerias com o PMCMV e a constituição de uma espécie de laboratório de modelagem de projetos de moradia popular.<sup>7</sup> Foi com o intuito de promover a atividade privada no setor e de desenvolver um arcabouço jurídico para fomentar um ambiente de negócios que se concebeu o chamamento público n. 004/2012, por meio do qual se encomendou a elaboração de estudos técnicos e modelagens de projetos de parceria público-privada de Habitação de Interesse Social por agentes privados.

A possibilidade de participação da iniciativa privada na modelagem de serviços públicos já havia sido prevista no artigo 21º da lei federal n. 8.987/1995, conhecida como a lei geral de concessões. Essa lei prevê que o trabalho de modelagem realizado por instituições privadas seja remunerado pelo concessionário vencedor da licitação. Diferentemente de alguns países em que se proíbe a participação de instituições privadas que atuaram no desenvolvimento de estudos no processo licitatório principal, no caso brasileiro, a participação de instituições

que desenvolveram os estudos na licitação subsequente é permitida pelo artigo 31º da lei federal n. 9.074/1995. Esse tipo de prática, que até então não havia recebido nomenclatura e tratamento jurídico específico, passou a ser regulamentada nas casas legislativas dos estados e municípios a partir de 2004, após a aprovação da lei federal n. 11.079/2004.<sup>8</sup> No estado de São Paulo, a lei estadual n. 11.688/2004 regulamentou as parcerias público-privadas e o decreto n. 57.289/2011 criou o conceito de Manifestação de Interesse Privado (MIP), definindo-o em seu artigo 2º como: “a apresentação de propostas, estudos ou levantamentos, por pessoas físicas ou jurídicas da iniciativa privada, com vistas à inclusão de projetos no Programa de PPP”.

O instrumento da MIP foi primeiramente utilizado no estado de São Paulo em 2011 na elaboração de estudos para um projeto de parceria público-privada a ser estabelecida com a Fundação para o Remédio Popular (Furp), englobando a realização de obras de adequação da infraestrutura existente, bem como sua gestão, operação e manutenção. A ideia de publicar um edital de chamamento no setor de habitação popular, segundo funcionário da Secretaria de Habitação, veio dessa primeira experiência da Furp, tida como exitosa.

A PPP de Habitação consiste num projeto de parceria público-privada para a construção de 14 mil unidades no centro expandido da capital, com aproximadamente 9 mil unidades de Habitação de Interesse Social (HIS) e 5 mil unidades de Habitação de Mercado Popular (HMP). A modelagem incluí a prestação de serviços pelo concessionário (serviços de pré e pós-ocupação a serem prestados aos futuros residentes dos empreendimentos, apoio

à gestão condominial e manutenção predial), conforme definido no Contrato SH 001/2015. O prazo de vigência do contrato previsto no edital é de 20 anos, período ao longo do qual são distribuídas as contraprestações pecuniárias pagas pelo governo paulista ao concessionário vencedor da licitação.

A tentativa de se transferir o protagonismo na provisão de moradia popular para o setor privado tem como ponto de partida uma mudança no significado do próprio conceito de déficit habitacional. Conforme observou funcionário da Casa Paulista em entrevista:

Nas condições de uma economia de mercado, quem tem necessidade e poder de compra, vira demanda. O poder de compra da habitação, ou seja, a capacidade do cidadão de comprar uma casa, quase que para a maioria da população, é a capacidade que ele tem de contrair um financiamento habitacional. Tem um contingente enorme da população que tem necessidade, mas não consegue alavancar crédito. Como ele resolve essa situação? Na oferta irregular: favela, área invadida, área de risco. Esse é o problema da política habitacional. É essa oferta irregular que satisfaz essa demanda que não consegue se resolver no mercado.

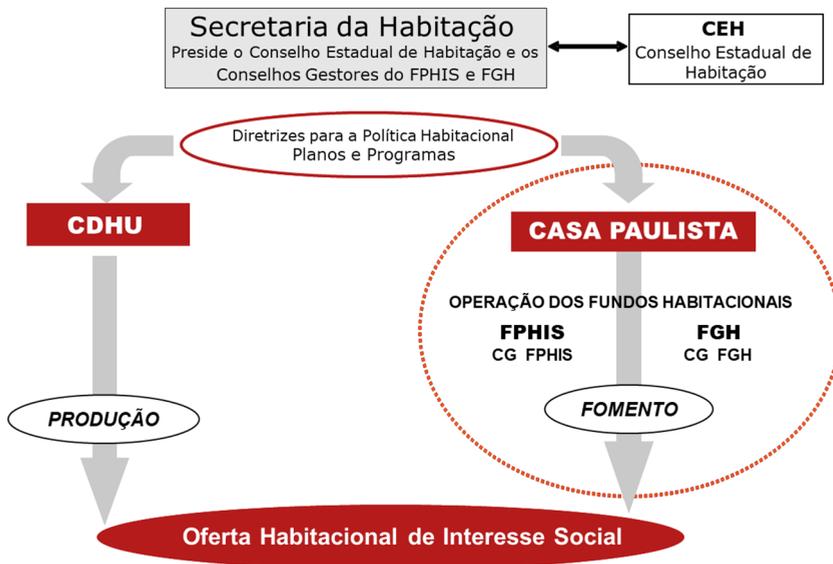
Pode-se perceber uma mudança no tratamento do próprio setor habitacional, que deixa de ser tratado como política social. A necessidade habitacional da população de baixa renda que, sob a perspectiva de políticas públicas sociais, poderia ser encarada como um direito social se transforma em demanda por moradia, obedecendo ao raciocínio intrínseco à relação oferta-demanda. Segundo o funcionário entrevistado, o objetivo da criação da Agência Casa Paulista foi o de criar um mercado em que a

população de baixa renda pudesse ser vista como demanda por moradia pelo setor privado. Em suas palavras:

Em uma economia capitalista ninguém atende necessidade, atende demanda. Como fazemos para pendurar essa população de baixa renda na curva da demanda? Se o problema é a capacidade de contrair crédito, começamos a estudar a possibilidade de ter uma política de fomento. Foram nessas bases que começamos a se estruturar uma política de fomento ao setor privado para que ele oferecesse imóveis para a população-alvo da política pública habitacional.

A agência é, então, criada com foco no fomento ao setor privado e na proposição de novas formas de produção de moradia popular com protagonismo do setor privado (ver Figura 1). A proposta de parceria público-privada, formulada pelo setor privado a partir do instrumento de MIP, priorizou grandes construtoras e empreiteiras, reservando papel secundário às construtoras de pequeno e médio porte que historicamente atuavam no setor de moradia popular como subcontratadas de empresas públicas, como a CDHU e as companhias municipais de habitação. O próprio desenho do programa foi pensado de modo que a

Figura 1 – Estrutura governamental paulista – Setor de habitação popular



Fonte: Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo, 2015.

apresentação de propostas se restringisse aos grandes players do mercado, deixando a construção da moradia *stricto sensu* como mais um de vários elementos de um contrato com um conjunto de obrigações mais complexas. Conforme sintetizou um dos idealizadores da PPP habitacional no governo:

A PPP queria introduzir um modelo de risco no mercado de habitação popular, para quem conhece estruturação do mercado financeiro. Construir os apartamentos poderia ser qualquer empresa, é como uma commodity, a construção é a parte menos complexa da PPP. O que a gente queria de verdade era criar um modelo diferente de oferta de habitação e ampliar o volume de oferta de moradia popular no estado. Queríamos criar um mercado do tamanho que é o negócio do metrô. A ideia era que a gente trouxesse grandes players como tem os de metrô, por exemplo. Era a criação de um novo mercado.

Essencialmente, são duas as principais mudanças que ocorreram na PPP habitacional em relação aos programas anteriores: 1) processo de formulação da política; e 2) sistemática do seu financiamento. Conforme explicado no tópico anterior, com a aprovação da lei federal das PPP em 2004, o estado de São Paulo regulamentou a Manifestação de Interesse Privado (MIP), que foi o artifício jurídico usado pela Secretaria de Habitação para construir o projeto de PPP habitacional em conjunto com o setor privado. Diferentemente dos projetos anteriormente realizados pela CDHU, em que o setor público era o responsável pelo desenho do programa, a PPP da Casa Paulista transferiu essa responsabilidade ao setor privado, utilizando o instrumento da MIP para tal. Em entrevista, um advogado que atua no mercado de

consultorias relacionadas a projetos desse tipo definiu a MIP como:

um instituto que procurou pavimentar as conversas entre a iniciativa privada e o setor público. Essas conversas existem hoje, sempre existiram e sempre vão existir. Como essas conversas ocorrem em bases institucionais? Como você regula esses diálogos para serem transparentes, republicanos, pautados em regras iguais para todos?

É interessante notar que, apesar de caracterizado como republicano pelo entrevistado, nenhum dos decretos e leis que regulam o instrumento faz menção à participação popular no processo de modelagem dos projetos. Trata-se de um instituto criado fundamentalmente para mediar a relação entre a administração pública e empresas privadas, não atribuindo qualquer papel relevante à população em geral, nem mesmo a grupos diretamente impactados pelos projetos em questão.

Do ponto de vista dos gestores públicos, a MIP é apontada também como uma forma de financiar estudos com equipes dotadas de qualificação técnica e diversificação profissional. Conforme apontou um funcionário público em entrevista:

É a possibilidade de o mercado trazer coisas que a gente não viu. Porque a gente é muito burocrático, tradicional, não gosta de mudar. Na escala que queríamos atuar, não tínhamos dinheiro para bancar o estudo. O Urbem gastou no mínimo R\$ 10 milhões para fazer o estudo. O Estado pôde receber uma proposta muito melhor do que ele faria. Se você pegar a composição técnica do Urbem, são 70 pessoas, um sociólogo, um urbanista, advogado, economista, é uma gama de equipe que

eu jamais conseguiria pagar. É uma oportunidade que o Estado tem de se bancar e receber estudos sem custo direto aos cofres públicos.<sup>9</sup>

As empresas privadas, por sua vez, têm como uma das motivações para se envolver no processo de criação em conjunto com o setor público a possibilidade de construir um edital que lhe garanta condições competitivas na concorrência licitatória a partir da captura da assimetria de informação<sup>10</sup> gerada no processo da MIP. Conforme colocou um dos entrevistados que participou como proponente da MIP da Casa Paulista,

As construtoras entram nisso [MIP] para ganhar a concessão. Trata-se de uma assimetria de informação que todas as empreiteiras costumam capturar para poder ganhar a concessão, ou seja, elas investem numa modelagem de estrada de rodagem ou hidrelétrica, por exemplo, para depois, quando sair o edital de licitação, elas saberem mais do que os concorrentes. No final das contas, quem tem a assimetria de informação acaba ganhando a concorrência.

Outro ex-funcionário da prefeitura de São Paulo, especialista no mercado de concessões e PPPs, afirmou que os governos, no geral, têm dificuldade de manter internamente equipes com capacitação necessária para modelar projetos de grande porte e que, por isso, existe uma necessidade de se recorrer ao mercado:

Há duas alternativas possíveis nos casos de projetos de grande porte: ir ao mercado e contratar consultores ou fazer a MIP. Para contratar é complicado, tem a lei 8.666, a lei de licitações, que tem um monte de dificuldades, limitações,

privilegia custo ao invés da qualidade. Às vezes o processo é moroso, pode ter questionamento dos tribunais de contas. Aí surge o PMI, que funciona da seguinte forma: tenho uma ideia do que fazer, mas não sei exatamente como. É ir a mercado e capturar a sua engenhosidade para desenvolver o projeto.

Diferentemente dos projetos anteriores, em que a Secretaria de Habitação era a responsável pela execução e pelo desenho dos projetos de habitação popular, com a criação da Casa Paulista e a estruturação da política de fomento ao setor privado, delegou-se também a definição da política habitacional ao setor privado por meio da MIP.

É difícil determinar com precisão, a partir da fala dos funcionários públicos entrevistados, qual era a inovação que se esperava conseguir no caso da PPP de habitação. Em contraste com alguns setores que lidam diretamente com tecnologia, como foi o caso do projeto de parceria público-privada para iluminação pública na cidade de São Paulo, a produção de moradia popular e os serviços inerentes a essa produção vêm sendo feitos pelas companhias estaduais e municipais desde os anos 1940. Dessa forma, entende-se que, mais do que atender a uma necessidade específica da população, o objetivo da Agência Casa Paulista é o de desenvolver novos modelos para a provisão habitacional, figurando como um laboratório de incubação de projetos com forte atuação da iniciativa privada.

A segunda mudança relevante do projeto da PPP habitacional é a sistemática de financiamento. Na produção via CDHU, é a companhia pública a responsável pelo financiamento às famílias para aquisição da moradia. A CDHU

contrata a construção do empreendimento, paga a construtora após a entrega da obra e financia a venda das unidades às famílias beneficiárias. A diferença entre os valores envolvidos nessas duas transações (ou seja, entre o valor pago pela CDHU às construtoras e o valor pago pelas famílias à CDHU ao longo do período de amortização do financiamento) configura o subsídio público paulista à política habitacional. Na PPP habitacional, o concessionário faz o investimento necessário à construção do empreendimento (com recursos próprios ou com crédito obtido no mercado financeiro), sendo remunerado ao longo do período de execução do contrato de PPP, e não logo após a conclusão da obra. O financiamento da compra das unidades pelas famílias é feito pela Caixa Econômica Federal. A diferença entre o valor global de remuneração da concessionária da PPP e o somatório dos valores pagos pelas famílias beneficiárias ao longo da amortização do financiamento é coberta pelo governo estadual sob a forma de contraprestação pecuniária prevista no contrato da PPP.

Em ambos os modelos de produção estatal, tanto pela CDHU quando pelo PMCMV, o tempo entre o investimento inicial e o momento em que as construtoras recebem pela construção das unidades não passa dos 24 meses (exposição ao mercado). No caso da PPP habitacional, o pagamento pela construção dos conjuntos é diluído ao longo de 20 anos. A remuneração, portanto, no modelo CDHU ou PMCMV, ocorre pela construção das unidades habitacionais propriamente ditas, enquanto o valor unitário pela habitação na PPP inclui não só os custos inerentes à sua construção, mas também uma remuneração pelo capital investido do concessionário ao longo dos 20 anos

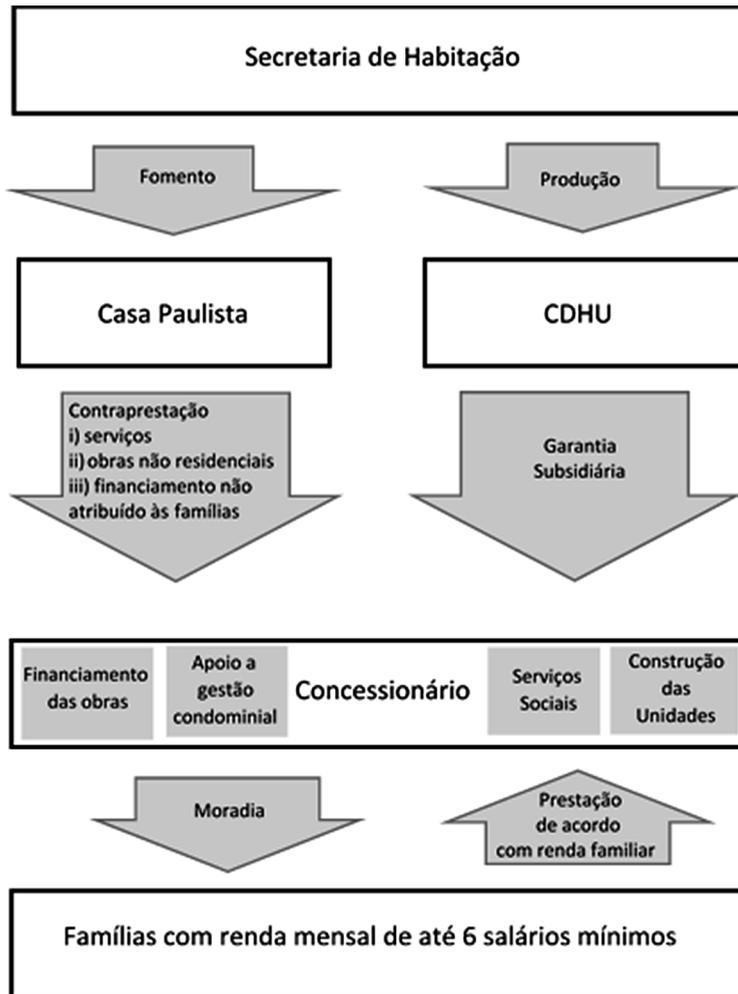
de contrato. Em síntese, a relação econômica estabelecida é análoga a de uma concessão de crédito pelo concessionário da PPP ao governo estadual, de modo que a equação financeira prevista no contrato leva em conta o tempo de recuperação do investimento.

Essa mudança no regime de financiamento do projeto demandou do governo a estruturação de um esquema de garantias de pagamento ao concessionário que fosse visto como confiável, de modo a evitar que um eventual calote do governo fizesse com que o concessionário ficasse sujeito a receber eventuais débitos pela via de precatórios.<sup>11</sup> Como é de praxe no governo do estado de São Paulo, seis contraprestações mensais são garantidas pela Companhia Paulista de Parcerias (CPP), um fundo com recursos dos cofres estaduais instituído para garantir pagamentos em projetos de PPPs. A novidade na PPP habitacional foi a forma como se estruturaram as garantias subsidiárias: criou-se um fundo provisório com os recebíveis da CDHU<sup>12</sup> e se ofereceu um penhor provisório desse fundo à concessionária no caso de inadimplência do governo estadual. Foi possível perceber, ao longo das entrevistas, a existência de uma preocupação grande por parte de agentes do mercado com relação às garantias de pagamento. Um consultor de projetos de infraestrutura ressaltou que as garantias são um elemento essencial em projetos de longo prazo, sendo exigidas pelas instituições bancárias que financiam esses projetos.

A PPP é caracterizada pelos seus próprios idealizadores como uma forma de financiar o Estado

O negócio da PPP é fundamentalmente um negócio financeiro. Alguém que está botando dinheiro no Estado em uma obra

Figura 2 – Modelo proposto na PPP habitacional



Fonte: elaboração própria.

e recebendo, obtendo retorno pelo risco tomado, que é o que a gente chama de taxa interna de retorno do capital.

Outro entrevistado, representante do mercado privado, afirmou que o concessionário atuaria como uma unidade de financiamento

de todos os serviços inerentes à oferta de habitação (construção dos empreendimentos, manutenção predial, auxílio à gestão condominial) e não apenas à construção dos edifícios. Segundo o entrevistado, as atribuições do concessionário seriam as atividades que antes eram realizadas pela própria CDHU:

a PPP Casa Paulista é nada mais do que uma desestatização da CDHU. O que a CDHU faz? Pra você entender a PPP, entenda o que a CDHU faz. Historicamente, no Brasil, quem fazia o papel dos atuais concessionários ou parceiros privados eram as empresas estatais. Por que uma Petrobras, Eletrobras foi criada? Para que a CDHU foi criada? Foi criada não só para construir unidades habitacionais, mas para prestar uma série de serviços para que uma pessoa se fixe no lugar, tenha boas condições de vida. A atuação da CDHU é muito mais ampla do que apenas a construção de novos conjuntos.

A comparação do custo final por unidade habitacional em relação ao modelo de produção via CDHU é de difícil estimativa, visto que a PPP inclui obras públicas,<sup>13</sup> serviços de pré e pós-ocupação e de manutenção predial, além do fato de o projeto encontrar-se ainda em fase inicial de implementação.<sup>14</sup> No entanto, apesar de a PPP habitacional ser exaustivamente caracterizada em discursos como uma alternativa que poderia proporcionar custos inferiores aos do modelo de produção da CDHU, tanto um ex-secretário estadual de habitação estadual,<sup>15</sup> quanto gestores públicos da própria Casa Paulista entrevistados, admitiram a possibilidade de o modelo da PPP vir a custar mais caro ao governo estadual. Segundo relato de um gestor público, funcionário da Casa Paulista, o modelo da PPP pode custar mais ao Estado em razão da remuneração do capital privado:

Qual o custo do capital? Para o privado utilizar recursos próprios ou buscar crédito privado para depois receber do Estado, quanto custa isso? A PPP eventualmente pode ficar mais cara não é porque o modelo de operação é mais caro, mas porque estou remunerando o capital de terceiros,

um dinheiro que eu não tenho e quero antecipar a meta.

A justificativa para o uso de PPPs permeia a baixa capacidade de investimento do setor público e coloca o investimento privado, mesmo que mais caro aos cofres públicos no longo prazo, como essencial para “antecipar a meta”. Segundo estimativa da própria secretaria de habitação, o déficit habitacional do estado de São Paulo é de 1,2 milhão de unidades. Com orçamento anual de 2 bilhões de reais e um custo por unidade habitacional de 70 mil (números trazidos por funcionário da Casa Paulista para o ano de 2016), seriam necessários 42 anos para zerar o déficit de 2017. O argumento que o governo utiliza para justificar a utilização da PPP como forma de financiamento do Estado é de antecipar a cumprimento dessa meta utilizando recursos privados.

Parcerias público-privadas têm sido cada vez mais utilizadas como alternativa para a provisão de moradia popular, e a PPP de habitação do centro vem figurando como referência nesse processo. O próprio governo do estado lançou, em 2016, a segunda PPP de habitação, conhecida como Fazenda Albor, com características parecidas com as do projeto do centro no tocante à sua modelagem econômica e jurídica. No âmbito local, é possível identificar a proliferação de propostas voltadas à provisão de moradia popular pela via das PPPs. No município de São Paulo, por exemplo, foi realizada uma apresentação pública sobre a estruturação de um programa de locação social utilizando o instrumento da PPP. As garantias dessa PPP municipal seriam o penhor temporário dos recebíveis da Cohab, algo muito parecido com o que foi feito pela Casa Paulista com os recebíveis

da CDHU. O objetivo de política pública perseguido por meio da concepção da PPP do centro, muito mais do que a entrega de unidades habitacionais, foi o desenvolvimento de um modelo replicável de utilização do instrumento jurídico-contratual da parceria público-privada para a construção de moradia popular. A Agência Casa Paulista coloca-se, dessa forma, como um laboratório de novas formas de provisionamento de moradia popular, tendo como foco atribuir à iniciativa privada papel central na proposição e execução de projetos.

## Conclusão

A experiência da PPP promovida pela Agência Casa Paulista para a produção de moradia destinada à população de baixa renda na área central de São Paulo constitui um exemplo bastante ilustrativo da dinâmica das articulações entre Estado e mercado que vêm se proliferando com a ascensão do neoliberalismo e a difusão de uma agenda de políticas públicas calcada na hegemonia teórica e política da nova economia institucional. Esse caso mostra a existência de entraves à introdução de relações de produção e consumo de caráter propriamente mercantil em determinadas esferas da vida, como a habitação, bem como a necessidade do emprego intensivo de expedientes de intervenção na esfera econômica por parte do Estado, que abrangem fatores como a provisão de condições regulatórias, a estruturação de arranjos institucionais e a alocação de subsídios, para que se possa, em alguma medida, promover a incorporação dessas esferas à racionalidade

e aos circuitos de acumulação propriamente mercantis. Buscamos mostrar que, nesse contexto, o Estado nem sai de cena para dar espaço ao mercado, nem se impõe como obstáculo ao seu desenvolvimento, mas que, ao contrário, as instituições públicas exercem o papel de catalisadoras da estruturação e do desenvolvimento de forças do mercado, figurando como pilares fundamentais de uma ordem política e econômica que poderia ser sintetizada na noção de *aidez-faire*. A análise de discursos de gestores públicos revelou que, para além de uma alternativa de política pública que venha proporcionar redução de custos, ganhos de qualidade ou outros aspectos percebidos como vantajosos no curto prazo, o engajamento do governo paulista na organização de uma sistemática de provisão habitacional pela via da PPP é, antes de mais nada, uma ação de caráter estratégico e programático, orientada para a incubação de novos circuitos mercantis.

Buscamos mostrar, a partir da análise da trajetória recente de transformações no aparato de política habitacional do estado de São Paulo, as mudanças e continuidades que podem ser observadas na passagem do período desenvolvimentista para o período neoliberal, argumentando haver um aprofundamento da lógica mercantil nessa transição. As relações de tipo mercantil não surgem nem se estabelecem de modo pleno e irrestrito na esteira dessa passagem, mas avançam de modo incremental sobre esferas cuja internalização ao mercado deparava-se com entraves de difícil superação. A construção institucional exerce papel fundamental nesse processo, figurando como mediação indispensável à ampliação dos domínios da forma mercadoria.

Dentre os principais indicadores de mudança associados à introdução das PPPs no setor habitacional no estado de São Paulo, destacam-se o que se poderia entender como uma tentativa de deslocamento da primazia nas atividades de formulação e o financiamento de políticas habitacionais para o setor privado.

No tocante à formulação, o uso crescente dos chamados Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMIs) na concepção e modelagem de ações governamentais vem operando um processo de paulatina transferência dessa atribuição tradicionalmente exercida por entes públicos à iniciativa privada. Tal processo desencadeia uma crescente subordinação dessas políticas a um paradigma mercadológico, colocando o equilíbrio

econômico-financeiro dos projetos à frente do interesse público.

Quanto ao financiamento, a sistemática introduzida pela PPP busca estimular o maior engajamento da iniciativa privada no esforço de financiamento da habitação, introduzindo uma dinâmica de prazos mais longos para a recuperação de investimentos em comparação às formas anteriores de articulação entre os setores público e privado. O principal gargalo enfrentado para a concretização de um objetivo como esse – que, a princípio, implica a elevação do risco dos parceiros privados – é a estruturação de formas de garantia tidas como confiáveis, o que vem se configurando como um dos aspectos centrais na agenda de mudança institucional das PPPs.

**[I] <https://orcid.org/0000-0001-6553-997X>**

Universidade Federal de São Paulo, Escola Paulista de Política, Economia e Negócios. Osasco, SP/ Brasil.

alvarolsp@yahoo.com

**[II] <https://orcid.org/0000-0002-0360-0437>**

Profissional autônomo.

gmpalladini@gmail.com

## Agradecimentos

Os autores agradecem a Maria Lúcia Refinetti Rodrigues Martins, Paula Custódio de Oliveira, Mariana Hyppolito, Alexandre Akemine, Monalisa Pinheiro e Danilo Tavares pela leitura atenta e pelos comentários feitos em diferentes momentos de elaboração deste trabalho, o que em muito contribuiu para o seu aprimoramento. Eventuais erros e deficiências são de responsabilidade exclusiva dos autores.

Alvaro Luis dos Santos Pereira agradece à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) pela bolsa de pós-doutorado concedida (processo n. 2016/01487-9, vinculado ao processo n. 2015/50131-0).

Gabriel Maldonado Palladini agradece à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) pela bolsa de mestrado concedida (processo n. 2016/18454-6).

## Notas

- (1) A pesquisa de doutorado de Luciana Royer (2014), intitulada *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*, pode ser apontada como um estudo pioneiro na investigação do processo de aplicação de uma agenda política inspirada no pensamento da nova economia institucional no campo da regulação do setor habitacional no Brasil. Segundo a autora, a nova economia institucional figurou como "matriz ideológica" das reformas regulatórias e institucionais promovidas nesse setor a partir dos anos 1990.
- (2) A expressão "habitação social de mercado", utilizada por Shimbo (2012), sintetiza de modo preciso os fundamentos das políticas habitacionais a que estamos nos referindo.
- (3) O chamado neoinstitucionalismo não se caracteriza como uma corrente de pensamento uniforme, com um conjunto de premissas teórico-metodológicas e objetos de investigação comuns claramente definidos. Trata-se de um campo epistêmico amplo e bastante heterogêneo, que integra diversas áreas do conhecimento e que tem como fator de convergência o interesse pelo tema das "instituições". No artigo *The Theoretical Core of the New Institutionalism*, que se tornou um dos trabalhos de maior repercussão no debate sobre o neoinstitucionalismo, Immergut (1998) destaca três vertentes principais: a da "escolha racional", a da "teoria das organizações" e a do "institucionalismo histórico". Em linhas simplificadas, a autora mostra como o espectro das teorias institucionalistas se estende desde variantes do utilitarismo, elaboradas a partir da assimilação de proposições da teoria dos jogos, até perspectivas metodologicamente alinhadas à escola da regulação e ao neomarxismo, mostrando o ecletismo desse campo de reflexão. Outra obra de referência no debate sobre o institucionalismo em se que se propõe uma tipologia bastante semelhante à de Immergut é o artigo *Political science and the three new institutionalisms*, de Hall e Taylor (1996). No artigo *Institutional economics and planning theory: a partnership between ostriches?*, Moulaert (2005), por sua vez, traça uma distinção bastante clara entre o que seria o "neoinstitucionalismo" e a "nova economia institucional". Segundo a diferenciação estabelecida por esse autor, o "novo institucionalismo", tendo o economista Geoffrey Hodgson como um de seus principais expoentes, manteria proximidade com a "velha economia institucional" norte-americana do final do século XIX (referenciada na obra de Thorstein Veblen) e com a escola histórica alemã. Essa vertente beberia também das teorias evolucionistas (que remetem ao darwinismo de modo mais ou menos imediato) e à escola da regulação francesa. Teria como traço central o coletivismo metodológico, abarcando preocupações com o contexto, os processos históricos, as relações de poder, os processos de cognição e os conflitos e negociações coletivas. A "nova economia institucional", por sua vez, teria o mérito de refutar as premissas do sujeito plenamente racional e do mercado competitivo que fundamentam o discurso neoliberal *mainstream*, enfatizando problemas como a racionalidade limitada, a assimetria de informações e os custos de transação. Entretanto, não se contraporía ao individualismo metodológico do pensamento econômico dominante. Teria uma forte carga normativa, gravitando em torno da problemática da correção de falhas de mercado, principalmente por meio da minimização dos chamados custos de transação. Teria Ronald Coase e Oliver Williamson como seus principais precursores, remetendo também à tradição da escola austríaca. O emprego da expressão "nova economia institucional", neste trabalho, faz referência fundamentalmente a essa segunda acepção do termo.

- (4) Nesse sentido, o estudo desenvolvido por Arantes (2004) sobre o papel exercido pelo Banco Mundial na definição do rumo de políticas urbanas em cidades da América Latina nos anos 1990 identificou a difusão de uma agenda política de teor fortemente programático, protagonizada pela referida instituição financeira, na qual se buscava orientar as práticas governamentais para o estímulo ao desenvolvimento de ações "no" mercado e "para o" mercado.
- (5) Nesse sentido, vale mencionar os seguintes dispositivos da Constituição Federal: “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”.
- (6) O artigo 3º da lei estadual n. 6.556/1989 elevou a alíquota de 17% prevista no inciso I do artigo 34 da lei estadual n. 6.374/1989 em 1 ponto percentual, passando para 18%. O artigo 5º da lei estadual previu a obrigatoriedade de se destinar os recursos adicionais decorrentes do aumento da alíquota ao financiamento de programas habitacionais.
- (7) A parceria do governo estadual com o PMCMV consistiu no aporte adicional de até 20 mil reais por unidade habitacional construída no estado, de modo que se pudesse viabilizar a construção de empreendimentos em regiões onde os custos de produção eram demasiadamente elevados em face dos limites financiáveis por unidade no âmbito do programa. Segundo relato obtido em entrevistas realizadas com funcionário da agência, essa parceria resultou na construção de 150 mil unidades no estado de São Paulo. Apesar da quantidade expressiva de unidades da parceria com o governo federal, o cerne da criação da Agência Casa Paulista era a proposição de novas formas de produção de moradia popular a partir da atuação da iniciativa privada.
- (8) Os estados e municípios atribuem dois principais nomes aos estudos, levantamentos e projetos visando ao desenvolvimento de PPPs: Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMI) e Manifestação de Interesse Privado (MIP). Com algumas variações entre as unidades estaduais e municipais, essas são as denominações com que o instrumento aparece com mais frequência na legislação.
- (9) O funcionário faz referência ao Instituto de Urbanismo e Estudos para a Metrópole (Urbem), organização do terceiro setor que ganhou a fase de modelagem da PPP habitacional e desenvolveu 58% do conteúdo presente no edital de licitação. A remuneração por esse estudo, segundo legislação federal, é de responsabilidade do concessionário vencedor da licitação.
- (10) Assimetria de informação ocorre quando dois ou mais agentes econômicos estabelecem transações entre si com uma parte detendo informações que a outra desconhece, tanto de ordem qualitativa quanto quantitativa. Na microeconomia, assimetria de informação é considerada como falha de mercado (Pindyck e Rubinfeld, 2008).
- (11) Precatórios são requisições de pagamento expedidas pelo judiciário para cobrar, de municípios, estados ou da União, assim como de autarquias e fundações, o pagamento de valores devidos após condenação judicial definitiva. Segundo entrevistas com consultores privados, disputas judiciais por falta de pagamento do setor público frequentemente ultrapassam os 20 anos e acabam sendo executadas pela via de precatórios. Foi possível notar, ao longo das entrevistas, uma desconfiança generalizada por parte do setor privado em relação a contratos com o setor público, encarando as garantias de pagamento previstas em contrato como essenciais para projetos de longo prazo que envolvem a remuneração do capital privado investido.
- (12) Os recebíveis da CDHU são as prestações que as famílias pagam mensalmente pelas unidades habitacionais adquiridas.

- (13) Consta no contrato assinado (lote I) duas principais intervenções: 1) a construção de uma passarela para transposição dos trilhos da CPTM, interligando a praça Nicolau de Moraes Barros e a rua Lopes Chaves e 2) a requalificação paisagística da praça Nicolau de Barros (recuperação de calçamento, plantio de grama e recuperação de mobiliário urbano) (Contrato SH n. 001/2015, item 2.1.3.1.1.b). No entanto, está previsto em contrato que os equipamentos públicos mudem, desde que representem 3% da área computável do projeto. De acordo com funcionário da Casa Paulista entrevistado, essa cláusula foi colocada de modo que, devido à dificuldade na definição dos terrenos, os equipamentos públicos pudessem ser redefinidos de acordo com as necessidades do entorno dos terrenos. No lote I, por exemplo, os equipamentos públicos previstos foram uma escola de música (Escola de Música Tom Jobim) e uma creche para 200 crianças. Ao longo das entrevistas, não foi possível identificar qual o critério para a definição dos equipamentos públicos.
- (14) Dos três lotes ofertados pela Secretaria de Habitação, totalizando 14 mil unidades em 2014, apenas um teve contrato assinado, com 3.600 previstas (habitação de interesse social e habitação de mercado popular). Até março de 2018, o concessionário havia entregue dois empreendimentos com menos de 200 unidades, o que tornaria qualquer estimativa de custo por unidade habitacional superficial.
- (15) Numa fala no evento Formação em PPPs, ocorrido nos dias 23 e 24 de novembro de 2016 no Hotel Meliá Paulista, em São Paulo, o então secretário estadual de habitação mencionou a possibilidade de o modelo da PPP custar mais aos cofres públicos do que a CDHU. Segundo o secretário, a opção pelo modelo seria ainda assim justificável devido às externalidades que o projeto traria para a região central da cidade.

## Referências

- AALBERS, M. (2016). "Regulated deregulation". In: SPRINGER, S.; BIRCH, K. e MACLEAVY, J. (orgs.). *Handbook of neoliberalism*. Londres, Routledge.
- ANDRADE, E. (2011). *Política habitacional no Brasil (1964 a 2011): "do sonho da casa própria à minha casa, minha vida"*. Dissertação de Mestrado. Niterói, Universidade Federal Fluminense.
- ANDRADE, L. A. (1976). Política urbana no Brasil: o paradigma, a organização e a política. *Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 18, pp. 117-148.
- ARAGÃO, T. e CARDOSO, A. (2013). "Do fim do BNH ao programa minha casa minha vida". In: CARDOSO, A. (org.). *O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- ARANTES, P. (2004). *O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas*. Dissertação de Mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.

- ARRETCHE, M. (1996). Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 3, n. 11, pp. 44-66.
- \_\_\_\_\_. (1998). “Política habitacional entre 1986 e 1994”. In: ARRETCHE, M. e RODRIGUEZ, V. (orgs.). *Descentralização das políticas sociais no Estado de São Paulo*. São Paulo, Fundap/Ipea/Fapesp.
- BANCO MUNDIAL (2002). *Building institutions for markets*. Nova York, Oxford University Press.
- BARAVELI, J. (2014). *Trabalho e tecnologia no programa MCMV*. Tese de Doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo
- BOLAFFI, G. (1972). *Aspectos socioeconômicos do Plano Nacional de Habitação*. Tese de Doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- BRAITHWAITE, J. (2008). *Regulatory Capitalism: how it works, ideas for making it work better*. Reino Unido, Edward Elgar publishing.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (1996). Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*. Brasília, v. 120, n. 1, pp. 7-29.
- DARDOT, P. e LAVAL, C. (2016). *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo, Boitempo.
- EVANS, P. (1998). Análise do Estado no mundo neoliberal: uma abordagem institucional comparativa. *Revista de Economia Contemporânea*. Rio de Janeiro, v. 4, pp. 51-85.
- FARIA, J. E. (1999). *O direito na economia globalizada*. São Paulo, Malheiros.
- FIX, M. (2011). *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. Tese de Doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- HALL, P. e TAYLOR, R. (2003). As três versões do neoinstitucionalismo. *Lua Nova*. São Paulo, n. 58, pp. 193-224.
- HOOD, C. (2009). “Public management: the word, the movement, the science”. In: FERLIE, E.; LYNN, L. E. J. e POLLITT, C. (eds.). *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford, New York, Oxford University Press.
- IMMERGUT, E. (1998). The theoretical core of the new institutionalism. *Politics Society*, Nova York, v. 26, n. 1, pp. 5-34.
- KOWARICK, L. (1979). *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- LEVI-FAUR, D. (2005). The global diffusion of regulatory capitalism. *Annals of the AMERICAN ACADEMY OF POLITICAL AND SOCIAL SCIENCE*, Filadélfia, n. 598.1, pp. 12-32.
- LYNN, L. (2009). “Public Management: a concise history of the field”. In: FERLIE, E.; LYNN, L. E. J.; POLLITT, C. (eds.). *The Oxford handbook of public management*. Oxford, New York, Oxford University Press.
- MARICATO, E. (2001). *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis, Vozes.
- MOULAERT, F. (2005). Institutional economics and planning theory: a partnership between ostriches? *Planning Theory*. Auckland, v. 4, n. 1.
- OLIVEIRA, F. (1976). Acumulação capitalista, estado e urbanização: a nova qualidade do conflito de classes. *Revista Contraponto*. Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, pp. 5-13.

- PANITCH, L. e KONINGS, M. (2009). Myths of neoliberal deregulation. *New Left Review*. Reino Unido, v. 57, pp. 67-83.
- PEREIRA, A. (2017). Financialization of housing in Brazil: new frontiers. *International Journal of Urban and Regional Research*. Nova Jersey, v. 41, n. 4, pp. 604-622.
- PINDYCK, R. e RUBINFELD, D. (2008). *Econometric Models and Economic Forecast*. Irwin, McGraw-Hill.
- PULHEZ, M. (2016). A gestão da política habitacional em São Paulo: notas sobre as interações entre Estado e empresas privadas. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, v. 105, pp. 99-116.
- PURCELL, M. (2009). Resisting neoliberalization: communicative planning or counter-hegemonic movements? *Planning Theory*, v. 8, n. 2, pp. 140-165.
- RACO, M. (2014). Delivering flagship projects in an era of regulatory capitalism: state-led privatization and the London Olympics 2012. *International Journal of Urban and Regional Research*. Nova Jersey, v. 38, n. 1, pp. 176-197.
- ROLNIK, R. (2015). *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo, Boitempo.
- ROYER, L. (2002). *Política habitacional no Estado de São Paulo: estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU)*. Dissertação de Mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- \_\_\_\_\_ (2014). *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*. São Paulo, Annablume.
- SANFELICI, D. (2013). Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil: uma Contribuição ao Debate. *EURE*. Santiago, v. 39, n. 118.
- SHIMBO, L. (2012). *Habitação social de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro*. Belo Horizonte, Editora C/Arte.

Texto recebido em 22/maio/2018

Texto aprovado em 30/ago/2018

