

Inspere  
Programa Avançado em Gestão Pública

Rafael de Aguiar Silveira

Parcerias público-privadas em políticas de habitação: melhoria de processos da PPP  
Habitacional Área Central da Cidade de São Paulo

São Paulo

2019

Rafael de Aguiar Silveira

Parcerias público-privadas em políticas de habitação: melhoria de processos da PPP  
Habitacional Área Central da Cidade de São Paulo

Trabalho de Conclusão de curso apresentado ao  
Programa Avançado em Gestão Pública como  
requisito parcial para a obtenção de título de  
Especialista em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Marcelo Marchesini da Costa

São Paulo

2019

Silveira, Rafael de Aguiar

Parcerias público-privadas em políticas de habitação: melhoria de processos da PPP Habitacional Área Central da Cidade de São Paulo Rafael de Aguiar Silveira – São Paulo, 2019

38 f

Trabalha de Conclusão de curso (pós-graduação) – Insper, 2019

Orientador: Marcelo Marchesini da Costa

1. Parceria Público Privado. 2. Política de Habitação 3. Melhoria de processos 4. Provisão habitacional. 5. Necessidades habitacionais. I. Autor. II. Título

Rafael de Aguiar Silveira

Parcerias público-privadas em políticas de habitação: melhoria de processos da PPP  
Habitacional Área Central da Cidade de São Paulo

Trabalho de Conclusão de curso apresentado ao  
Programa Avançado em Gestão Pública como  
requisito parcial para a obtenção de título de  
Especialista em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Marcelo Marchesini da Costa

**Banca Examinadora**

---

Marcelo Marchesini da Costa

Inspere

---

Fernando Haddad

Inspere

## Resumo

A implementação de projetos de parcerias público-privadas (PPP) em políticas de habitação ainda é incipiente no Brasil. O presente estudo tem como objetivo propor a melhoria de processos do projeto PPP Habitacional Área Central da Cidade de São Paulo do Governo do Estado visando o melhor desempenho em relação às formas tradicionais de provisão públicas da política de habitação. Para tal foi utilizada metodologia qualitativa com análise documental e entrevistas com gestores públicos envolvidos com o projeto. Os resultados indicam a necessidade de melhoria dos processos de seleção das famílias beneficiadas e mudanças do sistema de avaliação de desempenho para uma melhor adequação aos objetivos do projeto e da política de habitação do estado.

**Palavras-chave:** Parceria público-privado; política de habitação; melhoria de processos; provisão habitacional; necessidades habitacionais.

## **Abstract**

The implementation of public private partnerships (PPP) projects in housing policies is still incipient in Brazil. The present study aims to propose the improvement of processes of the City of São Paulo Downtown Housing PPP of the State Government aiming at the best performance in relation to the traditional forms of public provision of housing policy. For that, a qualitative methodology was used with documentary analysis and interviews with public managers involved with the project. The results indicate the need to improve the selection processes of beneficiary families and changes in the performance evaluation system to better match the project objectives and the state housing policy

**Keyword:** Public-private partnership; housing policy; processes improvement; housing provision; housing demand.

## Sumário

<b>1. Introdução</b> .....	8
<b>2. Contexto da política habitacional</b> .....	10
2.1. <i>Histórico da política de habitação</i> .....	11
2.2. <i>Focalização e o financiamento da política habitacional</i> .....	13
<b>3. Revisão da literatura sobre PPPs</b> .....	15
<b>4. Metodologia</b> .....	18
<b>5. Caracterização da situação atual: Implementação da PPP Habitacional da Área Central</b> .	19
5.1. <i>Do pagamento das contraprestações e do sistema de avaliação de desempenho</i> .....	22
<b>6. Análise crítica e proposta de melhoria de processos</b> .....	25
6.1. <i>Compartilhamento de riscos</i> .....	25
6.1.1. Riscos de atraso de cronograma de obras.....	26
6.1.2. Riscos de manutenção construtiva .....	26
6.1.3. Riscos de financiamento.....	27
6.1.4. Riscos de demanda .....	28
6.2. <i>Modelo de contratação</i> .....	29
6.3. <i>Modelagem operacional e Mensuração de desempenho</i> .....	29
6.4. <i>Modelo de seleção dos beneficiários de HIS</i> .....	31
<b>7. Discussão</b> .....	33
<b>8. Considerações finais</b> .....	35
<b>Referências</b> .....	37

## 1. Introdução

O uso de arranjos institucionais diversos envolvendo parcerias entre agentes públicos e privados para a execução de políticas públicas tem ganhado espaço na gestão pública no Brasil e nos estudos sobre o tema em seus diversos aspectos. O instrumento de parcerias público-privadas (PPP) surge nesse contexto como forma de maximizar os ganhos que essa atuação conjunta enseja. Entre os benefícios comumente atribuídos a esses projetos, podemos citar: uma maior eficiência no uso dos recursos; melhor cumprimento dos cronogramas de execução; geração de valor público adicional; elaboração e execução de melhores projetos; melhor aproveitamento de capacidades públicas e privadas na gestão dos projetos, entre outros (ABDUL-AZIZ, KASSIM, 2011; HODGE, GREVE, 2007; BRINKERHOFF, BRINKERHOFF, 2011; QUELIN e col., 2016; CABRAL, REIS, 2017).

Apesar de ser um instrumento cada vez mais comum nos mais variados projetos de provimento de infraestrutura, seu uso ainda é bastante incipiente para a política de habitação com poucos projetos no Brasil. Também vale ressaltar a falta de estudos sobre políticas habitacionais realizadas com parcerias entre agentes públicos e privados na literatura internacional (ABDUL-AZIZ, KASSIM, 2011).

O presente estudo pretende contribuir com o debate sobre o uso de PPP em políticas públicas de habitação ao fazer a análise de um projeto na cidade de São Paulo iniciado no ano de 2016 e vigente até a data do presente estudo. Com base nessa experiência, propõe-se uma melhoria de processos para PPP de habitação. No caso estudado foram propostas melhorias nos processos de seleção dos beneficiários e no sistema de avaliação de desempenho do projeto. Para o primeiro caso a sugestão foi a incorporação de critérios que melhor selecionem o público alvo prioritário da política de habitação do estado, e para o segundo, a incorporação de indicadores de desempenho relacionados aos resultados esperados pelo projeto.

O projeto que será objeto de análise é a PPP Habitacional Área Central da Cidade de São Paulo empreendido pelo Governo do Estado. Este possui uma peculiaridade por estar inserido em uma área central de uma grande metrópole como São Paulo, algo pouco comum nesse campo de política pública. Portanto, como detalhado adiante, além dos objetivos expressos da política habitacional, o projeto estudado visa a renovação urbana da zona central do município.

Para este caso, o estudo demonstrou que o uso de PPP trouxe ganhos de desempenho em alguns aspectos, sobretudo no cumprimento dos cronogramas de obras e no provimento de



equipamentos, infraestruturas urbanas e serviços necessários para a inclusão urbana e social das famílias beneficiadas na mesma contratação.

Após esta introdução, este trabalho segue com uma seção sobre o contexto da política de habitação no Brasil e no Estado de São Paulo e com uma revisão da literatura sobre projetos de PPP. Na sequência, será apresentada uma caracterização da situação atual de implementação do projeto objeto deste estudo seguida de análise crítica e proposta de melhoria do processo. Por fim, serão apresentadas a discussão sobre os processos analisados e as considerações finais com conclusão, limites do estudo e indicação de estudos futuros.

## 2. Contexto da política habitacional

A política de habitação nacional parte da premissa que haveria uma falta de alternativas habitacionais gerada pelo “intenso processo de urbanização, baixa renda das famílias, apropriação especulativa de terra urbanizada e inadequação das políticas de habitação, levou um contingente significativo da população a viver em assentamentos precários e informais” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009, p. 35). Estes assentamentos seriam caracterizados pela ausência de infraestrutura, informalidade fundiária e pelos acentuados problemas construtivos das moradias (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009).

Seria dever da política universalizar o acesso à moradia digna (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009) e à cidade, direitos reconhecidos na Constituição Federal de 1988 nos artigos 182 e 183. A promulgação do Estatuto das Cidades (lei nº 10.257/2001) propiciou uma maior organização da política de habitação a nível nacional podendo ser destacados alguns marcos: a criação do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades em 2003; a aprovação, em 2004, da Política Nacional de Habitação; a Instituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e de seu Fundo e Conselho Gestor; a edição do Plano Nacional de Habitação em 2009.

A nível estadual o Governo de São Paulo elabora seu Plano Estadual de Habitação (PEH) para os anos de 2011 e 2023. Este coloca, adicionalmente, dois desafios para o poder público: o primeiro seria do provimento de novas moradias para a população da baixa renda com as chamadas Habitações de Interesse Social (HIS); o segundo de “recuperar e qualificar os passivos urbanos e ambientais gerados pelo crescimento intenso e precário das cidades” no Estado de São Paulo (SECRETARIA DE ESTADO DA HABITAÇÃO, 2010).

O PEH define dois objetivos centrais para a política de habitação do Estado de São Paulo: reduzir as necessidades habitacionais – definidas abaixo; e melhoria da qualidade das cidades “através da promoção habitacional com vistas à melhoria da qualidade de vida e do exercício da cidadania” (SECRETARIA DE ESTADO DA HABITAÇÃO, 2010, p. 14).

As necessidades habitacionais são a quantificação dos domicílios que precisam ser disponibilizados ou sofrer algum tipo de intervenção para garantia do direito à moradia digna das famílias (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009; SECRETARIA DE ESTADO DA HABITAÇÃO, 2010). Esta quantificação é composta pelo déficit e pela inadequação habitacional que consideram as diversas situações de precariedade habitacional e servem como base para definição dos atendimentos necessários para os diferentes casos. Segundo o PEH a definição destes são:

O **déficit habitacional** é constituído por moradias que requerem substituição, sendo identificado em três componentes com a agregação de condições de moradia relacionadas ao entorno urbano: barraco isolado ou em favela; moradia localizada em área de risco de desmoronamento e moradia localizada em área de risco de enchente e com ausência de pavimentação e guias e sarjeta. Entre esses componentes, a maior parcela é formada pelo barraco isolado ou em favela.

A **inadequação habitacional** é constituída por moradias que não requerem substituição, mas que apresentam carências diversas que podem ser solucionadas, sendo agrupada pelos seguintes componentes: moradia de alvenaria localizada em favela, moradia localizada em cortiço, moradia com espaço interno insuficiente, moradia com congestionamento domiciliar, moradia com infraestrutura interna insuficiente, moradia própria sem documentação de posse e moradia alugada com renda inferior a 3 salários mínimos. (SECRETARIA DE ESTADO DA HABITAÇÃO, 2010, p. 125, grifo nosso)

No PEH estas necessidades são quantificadas em 1,22 milhões de domicílios em déficit habitacional e 2,68 milhões em situação de inadequação no Estado de São Paulo (SECRETARIA DE ESTADO DA HABITAÇÃO, 2010). Somadas na época, as necessidades habitacionais correspondiam a cerca de um terço de total de domicílios do estado. Em estudo de 2018, com dados relativos à 2015, a Fundação João Pinheiro quantifica o déficit habitacional no Estado de São Paulo em 1,34 milhões de domicílios, correspondendo a 9% do total de domicílios no estado (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018).

O Plano Estadual definiu como norteador da política a redução progressiva das necessidades habitacionais visando zerar o déficit e mitigar as situações de inadequação. Para o período entre 2011 e 2023 o PEH definiu metas de diminuição dessas necessidades com base em dois cenários de investimento público na política habitacional. No cenário positivo, as necessidades habitacionais do estado sairiam dos 32,2% do total de domicílios apontados em 2011 para 25,8% em 2023. No cenário adverso neste mesmo ano as necessidades seriam de 21,9% do total de domicílios (SECRETARIA DE ESTADO DA HABITAÇÃO, 2010).

Dado o objetivo expresso das políticas habitacionais em zerar o déficit habitacional (IPEA, 2011), pode-se observar que o passivo a ser enfrentado pelas políticas públicas ainda é muito extenso. Ressaltando que em contexto de crise econômica dos últimos anos, houve uma reversão da tendência de redução das necessidades habitacionais (GARVAS, 2019) levando a um acúmulo dos passivos a serem enfrentados pelas políticas de habitação no país. Para este estudo, será considerada a diretriz do PEH de diminuição progressiva das necessidades habitacionais como principal objetivo para a política de habitação sendo parâmetro para a análise dos processos do projeto PPP Habitacional Área Central da Cidade de São Paulo.

## 2.1. *Histórico da política de habitação*

A identificação de diferentes características das necessidades habitacionais enseja uma diversificação nos tipos de atendimento para os diferentes públicos. Tal questão é contemplada nos referidos planos de planejamento das políticas habitacionais. São previstas uma série de soluções além da construção de novos domicílios para provimento habitacional: urbanização de favelas, regularização fundiária, locação subsidiada, regulamentação do uso do solo urbano, entre outras (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009 e SECRETARIA DE ESTADO DA HABITAÇÃO, 2010).

Contudo, nesses mesmos instrumentos, há o reconhecimento que as políticas fundiárias no Brasil contribuíram para o agravamento das necessidades habitacionais hoje identificadas e que a “a lógica atual das políticas fundiárias municipais não favorece a produção de habitação de interesse social” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009, p.39). Haveria uma insuficiência de normativas e regulações urbanísticas que garantam o atendimento das necessidades habitacionais ao mercado de baixa renda (SECRETARIA DE ESTADO DA HABITAÇÃO, 2010).

Adicionalmente, as políticas de maior escala executadas no país eram focadas na construção e comercialização de novas unidades habitacionais (UH) de forma segregada levando a resultados indesejadas para as políticas urbanas. No Plano Nacional de Habitação é colocado como durante a política de financiamento habitacional do Banco Nacional de Habitação (BNH), no período da ditadura militar, “menos de 10% dos terrenos adquiridos para a construção de conjuntos estavam situados dentro da malha urbana ou imediatamente contíguos” (SERPA 1988 citado por MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009, p. 39). Tais regiões seriam desabastecidas de serviços e infraestruturas urbanas básicas como água, energia elétrica, transporte público, entre outros.

A produção habitacional que se seguiu, tanto pública quanto privada, priorizava um modelo de urbanização horizontal com ampliação permanente das fronteiras urbanas sobre as áreas rurais. Os resultados foram a crescente subutilização da infraestrutura urbana já instalada, a formação de vazios urbanos, dificuldades de ligação entre os bairros e a elevação de custos para o provimento de serviços pelo poder público (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009).

A consolidação do Ministérios das Cidades, aliado ao aumento dos recursos destinados para as políticas urbanas nos diversos níveis de governo, levaram a uma diversificação das intervenções das políticas habitacionais. A capacidade do governo de indução das políticas locais seja por via legal seja por via financeira, especialmente pela transferência de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), contribuíram para isto.

Também, grande quantidade de recursos foi destinada para o provimento habitacional com construção de novas UH seja a nível federal, pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), seja a nível estadual, pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional Urbano (CDHU), para o caso de São Paulo. Apesar de avanços que ocorreram na formulação e execução desses programas, eles ainda reproduzem ações apontadas como equivocadas nos próprios planos elaborados. Uma delas seria a construção em áreas expansão das manchas urbanas em áreas sem infraestrutura.

Em estudo realizado em parceria entre CEPESP/FGV e o Instituto Escolhas, é relatado como o PMCMV repete erros de comuns em políticas de habitação social ao não considerar o preço da terra em seu desenho. Como o programa é desenhado para a produção da maior quantidade de unidades habitacionais possíveis e como o custo de construção relativamente constante, a forma para diminuir custos seria com a redução do preço da terra. Haveria, portanto, um incentivo para a construção com menor oferta de serviços e acesso a cidade visando o menor custo do solo (CEPESP/FGV; INSTITUTO ESCOLHAS, 2019).

Em sua conclusão, o estudo ressalta que a precariedade habitacional não deve ser compreendida de “maneira unidimensional”. Deve ser considerado um sentido mais amplo das oportunidades das famílias nas cidades e como a reprodução de padrões de segregação pode levar a “uma armadilha da pobreza” (CEPESP/FGV; INSTITUTO ESCOLHAS, 2019, p. 336).

Marques e Rodrigues (2013), apontam como o Programa MCMV no município de São Paulo manteve o mesmo padrão de localização das HIS ofertadas em relação ao local de moradia das famílias anterior ao atendimento. Neste caso, não houve um aumento da segregação das populações, como pode ter ocorrido em outras metrópoles brasileiras, contudo a política também não foi capaz de diminuir a segregação. Ou seja, ainda estaria presente o desafio da política em promover habitação de interesse social em áreas centrais com pleno acesso à infraestrutura urbana (MARQUES, RODRIGUES, 2013).

## 2.2. *Focalização e o financiamento da política habitacional*

Por fim, o último ponto de contexto que será apresentado, é relativo à focalização do atendimento às famílias de menor renda e a sustentabilidade financeira da política de habitação.

O financiamento de políticas habitacionais da perspectiva da parcela que será paga por subsídios públicos e da paga pelos beneficiários é essencial para definir o nível de focalização e de sustentabilidade financeira dos projetos. Projetos em diversos países com maior participação dos beneficiários nos custos das habitações tinham maior sustentabilidade

financeira ao depender menos de recursos públicos podendo produzir maior quantidade de unidades de forma continuada. Contudo, as exigências de poupança prévia e crédito bancários restringe o acesso das famílias de menor renda. Inversamente, políticas com maiores subsídios e menores exigências financeiras por parte dos beneficiários conseguiram uma focalização maior e reduções mais expressivas no déficit habitacional. (CEPESP/FGV; INSTITUTO ESCOLHAS, 2019).

O Programa MCMV trouxe inovações nesse sentido ao estabelecer faixas de renda para o atendimento com regras distintas de financiamento e aumento progressivo dos subsídios quanto menor a renda da família atendida. O Programa conseguiu produzir mais de 4 milhões de UHs até 2016 sendo cerca de metade destas em sua Faixa 1<sup>1</sup>, destinada à parcela de menor renda da população (CEPESP/FGV; INSTITUTO ESCOLHAS, 2019).

Essa característica do MCMV permitiu um nível de focalização e atendimento às famílias mais pobres inédito em políticas nacionais de habitação no Brasil (CEPESP/FGV; INSTITUTO ESCOLHAS, 2019). Contudo, essa configuração ensejou críticas ao Programa sobre a grande quantidade de beneficiários que não conseguiam arcar com os custos do financiamento (CUOCOLO, 2015) onerando ainda mais o Estado. Com a crise econômica em 2015-2016 e consequente diminuição dos recursos destinados para a política habitacional (Tabela 1 abaixo), houve uma queda acentuada das contratações de UHs, principalmente na faixa 1 (MADEIRO, 2019). Nesse momento, houve uma série de questionamentos do modelo de financiamento (AGOSTINI, 2019) do programa, sobre as exigências para os beneficiários acessarem ao crédito do programa e aos riscos de não pagamento nesse modelo.

Tabela 1 Recursos da União utilizados para PMCMV por ano

<b>Ano</b>	<b>Orçamento realizado</b>
2014	R\$10.355.699.453,32
2015	R\$14.932.348.199,26
2016	R\$5.392.811.085,46
2017	R\$2.960.109.184,68
2018	R\$2.143.537.813,77

Fonte: Portal da Transparência  
Elaboração própria

Na próxima sessão é apresentada uma revisão das principais literaturas sobre projetos de PPP sendo abordados os aspectos mais relevantes para a análise do projeto em estudo.

<sup>1</sup> A Faixa 1 do MCMV é destinada para famílias com renda de até R\$ 1.800,00, até a data da elaboração deste estudo.

### 3. Revisão da literatura sobre PPP

A literatura aponta alguns fatores em vista dos gestores que levam à escolha do uso de PPP para políticas públicas. Estudos focam nos ganhos de desempenho que esse tipo de projeto pode trazer, serão discutidos nesse capítulo de maneira geral e nos casos específicos de projetos de habitação.

Segundo Hodge e Greve (2007) haveria duas promessas no uso de PPP: uma diminuição na pressão orçamentária dos fundos públicos abrindo espaço para outros investimentos; e geração de mais *value for money* (VFM) – definida aqui como “uma melhor vantagem econômica para a Administração Pública em relação à modalidade de provisão pública tradicional” (CABRAL, REIS, 2017, p. 554) – em projetos de infraestrutura. Os autores colocam o potencial de projetos em parceria de somar as capacidades dos entes públicos e privados podendo gerar, inclusive, produtos e serviços que não seriam possíveis separadamente. Além disso, modelos de parceria de longo prazo, estimulariam à cooperação entre as partes.

Brinkerhoff e Brinkerhoff (2011) ressaltam como organizações com identidades, valores, missões e capacidades distintas, têm como motivação para parcerias o acesso a recursos necessários para alcançar os objetivos que estariam em falta individualmente. Segundo os autores, estes podem ser financeiros, de materiais, informações, contatos e técnicas de gerenciamento.

Ao estudarem projetos de provimento de infraestrutura e serviços, Cabral e Reis (2017) colocam mais uma dimensão, além do *value for Money*, para compreender o potencial de uma PPP: os incentivos gerados nesse arranjo. Colocam que os modelos de PPP “favorecem a geração de incentivos na execução do projeto, uma vez que o parceiro privado é incitado a adotar uma visão holística de todo o ciclo de vida do projeto, estimulando a eficiência e a melhor qualidade na prestação do serviço público” (CABRAL, REIS, 2017, p. 555).

Especificamente, Cabral e Reis (2017), apontam três potenciais fontes de incentivos associados a essas parcerias: o parceiro privado possuir boa parte do direito de propriedade do ativo, gerando incentivos para melhoria da eficiência produtiva; a responsabilidade do parceiro tanto na construção do equipamento quanto na operação do serviço, também geraria incentivos de eficiência na execução de cada fase do projeto além de promover uma melhor gestão ao longo prazo; e, por fim, a alocação e distribuição de riscos e benefícios entre os parceiros.

Para o caso específico de PPP em políticas de habitação, Abdul-Aziz e Kassim (2011), trazem outros objetivos esperados pelos gestores públicos com o uso dessa modalidade de parceria. Entre os objetivos destacados: inovações nos projetos, melhor aproveitamento das

capacidades de provimento habitacional do setor privado, melhora da reputação do projeto e da organização, conclusão das obras antes do planejado, transferência dos riscos no financiamento junto aos beneficiários e transferência dos riscos de manutenção construtiva.

Importante ressaltar que, para o caso estudado pelos autores<sup>2</sup>, entre os objetivos e vantagens apontados como muito importantes pelos gestores para o uso de PPP na política de habitação, *value for Money*<sup>3</sup> está em último na ordem de preferência. Como será visto mais a frente, isso parece se repetir para o caso deste estudo. Apesar da importância dessa vantagem potencial no modelo de PPP ser identificada como importante pelos entrevistados – apresentados no capítulo de metodologia – ela tem menos importância do que outras que serão apresentadas.

Do ponto de vista institucional, Quelin e col. (2016) em estudo de projetos de PPP em diversos países, demonstra como é possível obter um melhor desempenho com melhor desenvolvimento de capacidades tanto do setor público quanto do privado em ambiente institucional favorável. Este ponto pode ser especialmente sensível para a PPP Área Central da Cidade de São Paulo. Tida como primeiro projeto da política de habitação nesse modelo no Brasil<sup>4</sup>, a falta de um acúmulo de competências de gestão desse tipo de projeto tanto por parte do poder público quanto por parte dos agentes privados pode ser um fator de diminuição do desempenho desses projetos.

Um indicativo da dificuldade no acúmulo de competências, foi a falta de concorrência no processo licitatório. Dos quatro lotes em apenas um foi apresentada uma proposta. Em outro projeto da Secretaria de Estado de Habitação de São Paulo, denominado PPP Fazenda Albor, licitado em 2017 em lote único, nenhuma empresa apresentou proposta.

Cabe ressaltar que ambos os projetos apresentavam um valor previsto de pelo menos um bilhão e meio de reais por lote. Por mais que o Estado de São Paulo já possua um histórico do uso de parcerias em diversos projetos de provimento de infraestrutura e serviços<sup>5</sup>, o uso do instrumento da PPP é novo no caso da habitação. A falta de experiência pode levar a incertezas de ambas as partes sobre os riscos, como estes serão compartilhados e a gestão financeira.

---

<sup>2</sup> Abdul-Aziz e Kassim estudaram a utilização de PPP em políticas de habitação na Malásia. Como parte do estudo, submeteram questionários para diversos agentes responsáveis por essas políticas para que apontassem quais os objetivos e vantagens no uso desse arranjo.

<sup>3</sup> Nesse caso, eles consideraram apenas a dimensão financeira do conceito, analisando outras vantagens de forma separada.

<sup>4</sup> <http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/multimedia/audios/governo-do-estado-lanca-a-primeira-ppp-para-habitacao-social-do-brasil/>

<sup>5</sup> [www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/](http://www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/)



Um caminho possível seria a realização de projetos com menor escopo. Quelin e col. (2016) indicam que a realização de projetos de menor valor e, conseqüentemente, menores riscos envolvidos, seria uma estratégia para atrair parceiros privados para políticas ainda sem histórico de PPP. Esta seria uma forma de gradativamente acumular conhecimentos e capacidades por parte dos parceiros visando potencializar os ganhos nos projetos.

Um exemplo a ser seguido pode ser de projeto subsequente feito pela Prefeitura Municipal de São Paulo. A escolha, nesse caso, foi por fazer uma licitação com lotes menores de menor dimensão<sup>6</sup>. A divisão foi em 12 lotes de menor escopo e menor valor, tendo sido apresentadas propostas para seis deles. Apesar de não terem sido apresentadas propostas para todos os lotes, ainda foi possível uma maior concorrência e maior quantidade de parceiros.

Parte das literaturas aqui apresentadas colocam que, apesar dos potenciais ganhos de desempenho em projetos em parceria, existem casos em que isso não se verifica podendo, inclusive, ser gerados ônus para o governo (HODGE, GREVE, 2007; BRINKERHOFF, BRINKERHOFF, 2011).

Essas perdas de desempenho podem ser decorrentes de sistemas de compartilhamento de riscos equivocados (CABRAL, REIS, 2017), de uma gestão financeira que onere excessivamente o governo (HODGE, GREVE, 2007), da falta de alinhamento entre os parceiros com os objetivos do projeto (BRINKERHOFF, BRINKERHOFF, 2011), de um sistema de incentivos fraco (CABRAL, REIS, 2017). Além disso, há a perspectiva de o poder público perder sua discricionariedade para a implementação da política ao estar amarrado em um contrato de parceria de longo prazo e da perda de suas próprias capacidades ficando em uma posição desfavorável em relação ao parceiro privado (HODGE, GREVE, 2007).

Na próxima sessão é apresentada a metodologia que foi utilizada para a coleta de dados e para a análise de desempenho do projeto da PPP Área Central da Cidade de São Paulo.

---

6

[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=274229&fbclid=IwAR1p0sZ\\_5sa4r0\\_BJs33PlhjZwe0tLnvNDhjV3ERRi4i4ONHSmOV2I7ZVoc](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=274229&fbclid=IwAR1p0sZ_5sa4r0_BJs33PlhjZwe0tLnvNDhjV3ERRi4i4ONHSmOV2I7ZVoc)

#### **4. Metodologia**

A metodologia utilizada foi qualitativa visando o mapeamento e caracterização dos principais processos que possam influenciar no desempenho do projeto frente seus objetivos e aos objetivos da política de habitação estadual. Para tal, foram utilizadas duas técnicas de pesquisa. A primeira, entrevistas semiestruturadas – uma com diretor da Companhia Metropolitana de Habitação do Município de São Paulo, antigo diretor da Secretaria Estadual de Habitação (SEH) responsável pela modelagem da PPP Habitacional Área Central da Cidade de São Paulo e outra com atual diretora da SEH responsável pela implementação do projeto. E a segunda, análise de documentos públicos – edital do projeto e seus anexos, contrato assinado, registros de consultas públicas, atas da comissão de parcerias público-privadas do estado, pareceres de avaliação do verificador independente e apresentações e notícias de sites oficiais do Governo do Estado de São Paulo.

Como o projeto ainda estava em fase inicial de implementação no momento da pesquisa e ainda não existiam dados consolidados sobre o atingimento dos resultados, a estratégia foi mapear os principais processos e aferir a adequação deles segundo padrões apresentados nas literaturas de referência. Com base nisto, foram propostas as mudanças nos processos quando necessário.

Com a análise documental foi feita a reconstrução dos principais acontecimentos referentes a seleção da empresa vencedora da concorrência e da entrega das Unidades Habitacionais até o momento da realização do estudo. Também foram identificados os termos da contratação que tem relação com os principais processos de execução do projeto e podem influenciar no seu desempenho frente aos objetivos propostos.

Com a primeira entrevista foi possível reconstruir de forma mais precisa processo de desenho do projeto, os objetivos pretendidos e a forma de seleção da empresa vencedora da concorrência. Com a segunda entrevista, foi possível entender a execução e o acompanhamento pelo poder público junto ao parceiro privado.

No capítulo seguinte, é caracterizada a situação atual da PPP Habitacional da Área Central. Essa caracterização é composta por um breve histórico da contratação da empresa parceira e das primeiras ações realizadas no âmbito da parceria. São caracterizados, também, os principais processos de implementação.

## 5. Caracterização da situação atual: Implementação da PPP Habitacional da Área Central

O Governo do Estado de São Paulo começa em 2012 os estudos para realização de sua primeira PPP para a política de habitação, e primeira do tipo nacionalmente, denominada PPP Habitacional Área Central da Cidade de São Paulo. Esta é uma concessão administrativa que tem como objeto: a implantação de unidade habitacionais; a prestação de serviços de gestão condominial, gestão da carteira de mutuários, trabalho social de pré-ocupação e pós-ocupação e de manutenção predial; a implantação de infraestrutura de equipamentos e serviços; e qualificação urbana do entorno.

Este projeto se insere na política de habitação do Estado de São Paulo, conforme apresentado no PEH, tendo como objetivo central o atendimento das necessidades habitacionais da população.

Adicionalmente, no Anexo II – Diretrizes para Intervenções Urbanas do edital de licitação são apresentados os seguintes elementos: ser instrumento de renovação urbana do centro expandido da Cidade de São Paulo; promoção do convívio de diferentes segmentos sociais na mesma intervenção; adequação ao contexto urbano de forma a evitar a segregação das famílias beneficiadas (SECRETARIA ESTADUAL DE HABITAÇÃO, 2014).

Na Plataforma Digitais de Parcerias do Estado de São Paulo, são apontados os seguintes resultados esperados para a PPP Habitacional Área Central:

- Incentivo ao adensamento de áreas centrais de São Paulo, aproveitando a infraestrutura existente na região;
- Recuperação de área degradada;
- Incentivos de uso misto-habitação, comércio, serviços e equipamentos públicos;
- Aproximação da moradia ao emprego;
- Ampliação dos benefícios sociais à população.<sup>7</sup>

Os documentos mencionados explicitam a intenção com o projeto de avançar em relação às políticas tradicionais de provimento habitacional e dando resposta também as questões relacionadas à segregação e acesso à infraestrutura urbana. Além disso, há a proposta de a PPP ser um instrumento de renovação e requalificação urbana da região central do município de São Paulo.

O projeto é desenhado da seguinte forma: o poder público delimitou perímetros de atuação com um conjunto de possíveis áreas para receber intervenções urbanísticas. Para cada uma dessas áreas foram definidas as especificações das intervenções realizadas, em especial da quantidade e tipo de UH e equipamentos públicos construídos ou qualificados.

---

<sup>7</sup> <http://www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/Projetos/Detalhes/121>

As habitações construídas se dividem entre as HIS, destinadas às famílias com renda entre um e cinco salários mínimos, e as de Mercado Popular (HMP), para famílias com renda superior a cinco e até dez salários mínimos. Para as primeiras, a indicação das famílias beneficiadas é feita pelo poder público ficando a cargo do ente privado a comercialização junto às famílias, sendo parte delas subsidiada e parte financiada. Para o segundo tipo de habitação, o parceiro elege os beneficiados via mercado, desde que enquadrados nos critérios de renda, além de ser responsável pela totalidade da comercialização e financiamento.

Os valores pagos pelo poder público são via contraprestações referentes às HIS com valores subsidiados para os beneficiários, aos equipamentos públicos, melhorias urbanas a serem construídos e aos demais serviços prestados pelo parceiro privado (concessionária). Além disso, podem ser geradas receitas adicionais com a exploração de áreas comerciais construídas junto das UH.

Sinteticamente, as responsabilidades da empresa vencedoras são: elaboração dos projetos, construção das UH e demais equipamentos; comercialização das UH; intermediar o financiamento junto aos beneficiários; e a prestação dos serviços de Trabalho Técnico Social de Pré-ocupação, Trabalho Técnico Social de Pós-ocupação, Apoio à Gestão Condominial, Manutenção Predial e Apoio de Carteira de Beneficiários no período de 20 anos da concessão.

O poder público tem a responsabilidade de prover os terrenos onde serão construídas as HIS, indicar os beneficiários das habitações de interesse social, gerir os equipamentos públicos construídos, pagar as contraprestações definidas no contrato e contratação de verificadores independentes.

A seleção das empresas foi feita por meio de concorrência internacional para 14.124 UH em 4 lotes, com sessão pública de recebimento das propostas realizadas no dia 18 de dezembro de 2014. O critério estabelecido para julgamento foi de menor valor das contraprestações anuais a serem pagas pelo poder público de acordo com os itens apresentados acima.

Ao fim do processo de escolha, apenas uma proposta foi apresentada entre todos os lotes, sendo declarada vencedora do lote 1 pela comissão de licitação. Neste, estão definidas a produção de 2.260 HIS e 1.423 HMP. Para celebração do contrato, a vencedora instituiu, segundo exigências do projeto, uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), sendo assinado em 25 de março de 2015.

A partir da assinatura começou a etapa preliminar do contrato, de julho de 2015 a novembro do mesmo ano, onde o poder público indicou os primeiros imóveis e terrenos para a execução de parte das HIS e dos equipamentos. Nesse momento também foram elaborados e aprovados os projetos executivos das primeiras UH.

Ao fim desse período, em 24 de novembro de 2015, foi dado início ao prazo de vigência de 20 anos da concessão. Com isso se dá o início das obras dos primeiros conjuntos por parte da concessionária e, paralelamente, por parte do poder público, começa o processo de escolha dos beneficiários das HIS.

A escolha dos beneficiários atendeu a dois públicos distintos. Parte das famílias foi selecionada segundo associação em entidades sem fins lucrativos (movimentos sociais, associações de moradia etc.) cadastradas na CDHU e que estavam enquadrados nos critérios do programa. Entre estes, o projeto absorveu um grupo de famílias associadas a entidades que possuíam compromisso de atendimento habitacional junto a Prefeitura Municipal de São Paulo. Neste caso, o município disponibilizou o terreno, incluído entre as áreas da PPP, para o Governo do Estado de São Paulo por meio de convênio entre as partes<sup>8</sup>.

O segundo público atendido foi selecionado via sorteio eletrônico em lista de cadastro específica para o projeto. No dia 23 de janeiro de 2016 foi publicado no Diário Oficial do Estado de São Paulo chamamento público para cadastramento de famílias interessadas segundo os seguintes critérios:

- Comprovar que ao menos um dos componentes da renda familiar trabalha na área central da cidade de São Paulo;
- Não ser proprietário e/ou compromissário comprador nem possuir financiamento de imóvel residencial em qualquer parte do território nacional;
- Não ter sido contemplado anteriormente em qualquer programa habitacional promovido pelos poderes públicos municipais, estaduais ou federal ou outros agentes promotores públicos ou privados de atendimento habitacional.

Além disso, no mesmo chamamento, foram estabelecidas cotas de distribuição de atendimento segundo os seguintes critérios:

- 80% das HIS para os pretendentes que comprovarem residência no município de São Paulo fora da área central e local de trabalho no Centro Expandido;
- 20% das HIS para os pretendentes que comprovarem residência e trabalho no Centro Expandido;
- 5% para idosos;
- 7% para pessoas com deficiência ou cuja família tenha pessoa com deficiência;
- 4% para policiais civis e militares e agentes de segurança e escolta penitenciária;
- 10% para servidores e empregados públicos, de quaisquer das esferas de governo.

---

<sup>8</sup> <http://www.habitacao.sp.gov.br/icone/detalhe.aspx?id=11>

O sorteio referente a este chamamento público foi realizado no dia 5 de outubro de 2017. Após o sorteio as famílias indicadas são encaminhadas para a concessionária para a entrega de documentação comprovando a adequação aos critérios do programa. Em seguida, são procedidas as avaliações para o financiamento das unidades habitacionais, podendo este não ser aprovado e, em consequência, o atendimento ser negado.

O financiamento da parte paga pelos beneficiários deve ser feito junto a instituições financeiras indicada pela concessionária e aprovada pelo poder público. As regras da contratação determinam que devam ser buscadas instituições que oferecessem linhas de crédito similares a de programas habitacionais como o Programa Minha Casa Minha Vida ou de linhas de financiamento via FGTS. Além disso, há a exigência do acompanhamento dos beneficiários durante todo o financiamento sendo exigida a elaboração de relatórios periódicos com a situação das famílias nesse aspecto.

Foi escolhido como agente financeiro a Caixa Econômica Federal (CEF), banco público que faz financiamento habitacional do programa MCMV. Tal escolha se deu por esse banco ter apresentado condições de financiamento que não seriam conseguidas com bancos privados no mercado. Além disso, foi feito um convênio para que o banco subsidiasse parte dos valores das HIS visando condições ainda mais favoráveis para os beneficiários.

Como exigência mínima do financiamento, foi estabelecido um valor mínimo de 40 mil reais a serem pagos pelas famílias beneficiadas junto ao agente financeiro. Em caso de não pagamento, segundo os gestores entrevistados, a CEF fica autorizada em dispor da UH e comercializá-la a outra família para reaver os recursos.

Após essas etapas, são feitos os procedimentos para o atendimento habitacional com assinatura do financiamento e do contrato de comercialização das unidades habitacionais.

Os primeiros atendimentos foram realizados em três locais, no Residencial São Caetano foram entregues 126 UH em dezembro de 2016, no Residencial Alameda Gleite com 91 UH de HIS no começo de 2018, e no Complexo Júlio Prestes com 914 HIS ao longo do mesmo ano. No primeiro, as famílias beneficiadas foram escolhidas por associação a entidades associadas e no dois outros via o sorteio digital.

Com a seleção dos beneficiados para atendimento em HIS, são iniciados os serviços de Trabalho Técnico Social de Pré-ocupação, Trabalho Técnico Social de Pós-ocupação, Apoio à Gestão Condominial, Manutenção Predial e Gestão da Carteira de Mutuários.

### *5.1. Do pagamento das contraprestações e do sistema de avaliação de desempenho*

As contraprestações mensais pagas pelo poder público para a concessionária se dividem em três parcelas:

- Parcela A – referente aos subsídios da comercialização das HIS entregues;
- Parcela B – referente aos serviços prestados juntos as famílias beneficiadas com HIS;
- Parcela C – relativo as obras não residências incluindo equipamento públicos e obras de requalificação urbana.

Para todas as parcelas estão estabelecidos em contrato valores pré-fixados por HIS entregue e aprovada pelo poder público, inclusive para as obras não residenciais. O processo de aceite das UHs pelo poder público passa pela avaliação de um verificador independente que atesta se todos os requisitos contratuais foram cumpridos. Entre as três parcelas, apenas para a B incide um sistema de avaliação de desempenho com indicadores e metas que impactam nos valores pagos.

O sistema de avaliação de desempenho (Anexo V do Contrato da concessão administrativa) é baseado em um conjunto indicadores e metas atribuídos para cada um dos serviços a serem prestados. Para cada indicador é atribuído um peso sendo considerado o cumprimento ou não da meta a ele aferido. Da somatória dos indicadores de cada serviço é dado um valor que compõem uma fórmula que gera o índice de indicador desempenho apurado (ICm). Esse índice é usado para calcular o valor final da parcela B, segundo tabela abaixo.

Quadro 1 - Valor pago segundo ICm

<b>Indicador de cumprimento dos indicadores de desempenho (ICM)</b>	<b>Valor a pagar</b>
Entre 95% e 100%	100% X valor da parcela B da contraprestação pecuniária
Entre 90% e 94,99%	98% X valor da parcela B da contraprestação pecuniária
Entre 85% e 89,99%	95% X valor da parcela B da contraprestação pecuniária
Entre 80% e 84,99%	85% X valor da parcela B da contraprestação pecuniária
Abaixo de 79,99%	Percentual executado X valor da parcela B da contraprestação pecuniária

Fonte: Secretaria de Estado da Habitação

O contrato ainda coloca que, independente do ICm, será paga no mínimo 80% do valor total da parcela B da contraprestação.

Optou-se por realizar a mensuração de desempenho por indicadores de produtos, não havendo indicadores de resultados relativos aos serviços prestados. São previstas pesquisas de satisfação para os serviços de Trabalho Técnico Social de Pré-ocupação, Trabalho Técnico Social de Pós-ocupação e Apoio à Gestão Condominial ( SECRETARIA DE ESTADO DA HABITAÇÃO, 2015).

Tem papel central nesse sistema de avaliação, o verificador independente – diferente do que atesta a entrega das UHs – contratado pelo poder público. Cabe a ela recepcionar os relatórios de desempenho gerados pela concessionária, e validar as informações. A partir disso que são feitos os cálculos do ICm para pagamento da parcela B.

Na próxima sessão será feita um aprofundamento daqueles processos identificados como mais importantes para a execução e que podem influenciar no desempenho do projeto. Concomitantemente será feita uma análise crítica destes com propostas de melhoria quando pertinente.



## 6. Análise crítica e proposta de melhoria de processos

O projeto PPP Habitacional Área Central da Cidade de São Paulo, poderia ser caracterizada como uma parceria do tipo construção/operação (CABRAL, REIS, 2017) em que o parceiro é responsável por construir a infraestrutura – as habitações, os equipamentos públicos e as melhorias urbanas – e por fazer a gestão e a prestação dos serviços relacionados – manutenção predial, gestão condominial, trabalho social e gestão da carteira de mutuários – junto às famílias beneficiadas. Uma peculiaridade em relação à projetos de provimento de infraestrutura e equipamentos é que não há transferência da propriedade para o poder público, já que esta é comercializada e transferida para os beneficiários ao fim do projeto. A exceção são os equipamentos não habitacionais e as áreas comerciais exploradas pela concessionária visando receitas adicionais que serão transferidos para o poder público ao término do contrato.

Os processos analisados foram escolhidos de acordo com fatores elencados pela literatura e pelas entrevistas e com maior impacto no desempenho do projeto. Os principais fatores são aqueles apontados nos textos de Cabral e Reis (2017) e de Abdul-Aziz e Kassim (2011). A partir deles, foi feita a avaliação dos processos relacionados e suas adequações frente aos objetivos da política de habitação e aos objetos expressos do projeto.

Os fatores que podem influenciar o desempenho que serão analisados são: a) compartilhamento de riscos entre os parceiros públicos e privados incluindo os riscos: de atraso das obras, de demanda, de manutenção da infraestrutura implementada e de financiamento das UHs; b) modelo de contratação; c) modelagem operacional e mensuração de desempenho ; e d) modelo de seleção dos beneficiários de HIS.

### 6.1. *Compartilhamento de riscos*

O compartilhamento de riscos é um dos principais elementos que podem influenciar o sucesso ou não de projetos deste tipo. Para o caso específico das políticas de habitação, Abdul-Aziz e Kassim (2011) identificam como principais pontos de compartilhamento em políticas de habitação os riscos de atrasos nos cronogramas de execução; de financiamento das habitações juntos aos beneficiados; e de manutenção construtiva das infraestruturas feitas. Destaque para o primeiro e o terceiro, que foram ressaltados nas entrevistas com os gestores como ganhos relevantes no uso de PPP, ao associarem as formas tradicionais de contratação pública com atrasos na entrega de obras e baixa qualidade construtiva das habitações.

Ainda serão feitas considerações sobre o risco de demanda do projeto que é apontado como um dos principais na literatura sobre PPP, mas que tem menor importância na específica para projetos de habitação públicos.

#### 6.1.1. Riscos de atraso de cronograma de obras

Segundo o desenho do projeto os riscos relacionados a atrasos de cronogramas de obras são de total responsabilidade do agente privado. Como o valor das contraprestações pagas pelo poder público são referentes às UH e equipamentos entregues e aceitos e aos serviços realizados, o atraso da entrega onera o parceiro privado ao atrasar o cronograma de pagamentos. Inclusive, no contrato, estão especificados fatores de risco que podem levar ao atraso das obras, como demora no licenciamento ambiental e aprovação dos projetos de engenharia junto ao município, sendo explicitado a responsabilidade da concessionária nestes casos.

A dificuldade de agentes públicos em conseguir cumprir cronogramas de execução para a entrega de UH no modelo tradicional de contratação foi apontado como um dos ganhos no uso de PPP pelos gestores entrevistados. Para o caso da PPP Habitacional Área Central da Cidade de São Paulo, os entrevistados ressaltaram como muitos dos terrenos destinados para o projeto já eram de propriedade do poder público há mais de dez anos e destinados para a política de habitação. Como colocado no histórico, após assinatura do contrato a concessionária entregou os primeiros conjuntos de HIS em cerca de um ano e entregue outros dois nos dois anos seguintes. Para este caso, portanto, o compartilhamento de riscos aponta para um melhor desempenho ao propiciar um melhor cumprimento dos cronogramas de obras e, consequentemente, uma entrega mais rápida das unidades habitacionais e demais infraestruturas previstas no projeto.

#### 6.1.2. Riscos de manutenção construtiva

Em relação aos riscos de manutenção construtiva, o seu custo é compartilhado com o poder público sendo de responsabilidade da concessionária sua aplicação. Este é um dos serviços que compõem a Parcela B da contraprestação mensal e está sujeita a remuneração variável por avaliação de desempenho.

A baixa qualidade construtiva de habitações de interesse social no modelo tradicional de contratação é apontada como um obstáculo por onerar tanto o poder público quanto os beneficiários com custos excessivos de manutenção. Colocar esse serviço como parte da

contratação é uma forma de desonerar o beneficiário desses custos, pelo menos durante o período da contratação. A forma escolhida foi por aportes de recursos por parte poder público como serviço específico de manutenção predial sujeito a avaliação de desempenho como forma de garantia de qualidade.

Cabral e Reis (2017) colocam como em projetos de PPP, em que o parceiro é responsável pela construção, pela operação e manutenção da infraestrutura, há incentivos para uma melhor qualidade construtiva em relação aos modelos tradicionais. Nesse caso, uma melhoria poderia ser aproveitar esse incentivo e criar padrões de qualidade construtivos e de manutenção sujeitos a avaliações podendo gerar remuneração variável nas parcelas das contraprestações referentes a entrega das UHs. Este poderia ser um ganho representativo do poder público por permitir prover melhores habitações com um menor custo de manutenção em relação ao provimento tradicional desse tipo de projeto.

Nesta proposta, a manutenção predial não entraria como um serviço adicional remunerado pelo poder público. O objetivo é proporcionar uma diminuição de custos por parte do poder público pela manutenção deixar de ser um dos objetos remuneráveis, como também um maior incentivo para o parceiro privado executar as obras com uma melhor qualidade construtiva, melhorando o desempenho do projeto neste aspecto.

### 6.1.3. Riscos de financiamento

Em relação ao financiamento das UH, foram estabelecidos procedimentos que minimizem estes riscos tanto para o poder público quanto para o parceiro privado. Como explicado acima, parte do valor das UH é subsidiada pelo Governo do Estado via pagamento de contraprestações, parte é subsidiada pela própria CEF agente financeiro do projeto e outra parte financiada pelo beneficiário. Todo o risco do não pagamento do financiamento pelo beneficiário é assumido pelo agente financiador. Nesse caso, foram criadas regras mínimas para aprovação do crédito, como a necessidade de conseguir comprovar o pagamento de pelo menos 40 mil reis pela família e a possibilidade de tomada do imóvel pelo agente financiador como garantia do pagamento.

O projeto PPP Habitação da Área Central adota um modelo com subsídios progressivos quanto menor a renda da família beneficiada. Ao mesmo tempo foram estabelecidos critérios mínimos para o financiamento por parte dos beneficiários, mesmo para as famílias enquadradas nas faixas de menor renda a serem atendidas. Tal medida visa uma maior sustentabilidade

financeira do projeto e da política habitacional, conforme explicitado nas entrevistas com os gestores públicos.

Estudos sobre PPP trazem questão sobre o atendimento à parcela mais pobre da população que não poderia arcar com os custos para acesso aos benefícios em condições de mercado (BRINKERHOFF, BRINKERHOFF, 2011; ABDUL-AZIZ, KASSIM, 2011). A escolha pelo maior aporte financeiro por parte do poder público pode ser suposto como uma estratégia para garantir o atendimento a uma parcela maior de famílias de baixa renda. Contudo, as regras para acesso ao crédito podem excluir parte das famílias que não consigam atender aos critérios do financiamento. Em uma das entrevistas com os gestores públicos essa situação foi relatada, parcela das famílias sorteadas foi excluída do projeto pelo não atendimento aos critérios de financiamento.

Não há inadequação específica neste processo. Apenas deve haver clareza de qual o público que se destina o projeto e que as regras específicas de crédito podem ser um limitador de acesso. Por se inserir na política habitacional do Estado de São Paulo, a PPP deve ser complementar com outras formas de atendimento de forma a abranger todos os públicos que constituem as necessidades habitacionais.

Há uma limitação neste estudo por não apresentar dados quantitativos da proporção e perfil das famílias que tiveram atendimento negado devido as exigências para acessar o crédito habitacional. Fica como indicativo para futuros estudos precisar o quanto esse fator pode ser um impeditivo de acesso à PPP de habitação às famílias mais pobres.

#### 6.1.4. Riscos de demanda

Relativo ao risco de demanda, projetos habitacionais têm a peculiaridade em relação a outros projetos de provimento de infraestrutura e serviços. Nos habitacionais, a quantidade de beneficiários possíveis é previamente definida na contratação pela quantidade de UH que serão ofertadas. Pelo modelo adotado, para todas as unidades de habitação de interesse social, que constituem a maioria previstas no contrato, os beneficiários são indicados pelo próprio poder público segundo critérios específicos. Ademais, segundo as informações das entrevistas, o início o pagamento das contraprestações se inicia com o aceite da unidade finalizada, sem a necessidade do atendimento para o beneficiário. Inclusive, no próprio edital é especificado que todo o risco relativo à demanda das HIS é de responsabilidade do poder público.

Cabe destacar, conforme apontado nos planos de habitação apresentados, que tanto o déficit quanto a inadequação habitacional são bastante elevados no Estado de São Paulo, logo

pode-se supor que há uma demanda superior por habitações de baixo custo do que a oferta. A revisão da literatura sobre PPP de habitação (ABDUL-AZIZ, KASSIM, 2011) indica que nos diversos casos estudados em diferentes países, que gestores não consideraram a demanda no desenho dos projetos no compartilhamento de riscos por não considerarem como relevante para transferência para o ente privado.

Nas entrevistas realizadas, os gestores também não levantaram este ponto como um relevante para definir o sucesso ou não do projeto. Pensando no processo de seleção das UHs que foram entregues, quase 200 mil pessoas se inscreveram pleiteando atendimento<sup>9</sup>. Nesse sentido, o controle da demanda pelo poder público parece adequado. Sobre a forma da seleção, este ponto será melhor analisado a frente.

## 6.2. *Modelo de contratação*

Uma vantagem apontada nas entrevistas no modelo de contratação via PPP é a possibilidade de prover todas as demais infraestruturas e serviços necessários para a execução de ações de provimento habitacional em um só contrato. Como colocado acima, uma das críticas as políticas de habitação é a integração de outros equipamentos – de educação, saúde, transporte e infraestrutura urbana em geral – nos territórios de implementação de projetos dessa natureza.

O projeto em análise agregou essas necessidades na mesma contratação visando a entrega de equipamentos e obras necessárias de forma simultânea às entregas das UH. Além disso, outros serviços essenciais para a política de habitação, como o trabalho social e a gestão da carteira de mutuários, também foram inclusos na contratação, evitando que fossem providos em tempos diferentes devido processos de contratação distintos.

Sobre o uso deste instrumento de PPP para incluir na mesma contratação diferentes objetivos e serviços, as entrevistas revelam um ganho expressivo nesse sentido. Tal vantagem possibilitou a compatibilização do cronograma de obras das diversas infraestruturas e equipamentos associados a esses projetos e da prestação de serviços necessários. As entrevistas evidenciam que houve vantagens expressivas nesse sentido ao permitir maior previsibilidades e adequação desses cronogramas.

## 6.3. *Modelagem operacional e Mensuração de desempenho*

---

<sup>9</sup> [https://www.habitacao.sp.gov.br/ppp/ppp\\_consulta\\_listagem.aspx](https://www.habitacao.sp.gov.br/ppp/ppp_consulta_listagem.aspx)

Como colocado acima, as contraprestações pagas pelo poder público são referentes as entregas das HIS, à prestação dos serviços e a entrega de equipamentos públicos e demais obras de qualificação urbana (Parcelas A, B e C). Ressaltando que para as HMP todas as receitas e custos são de responsabilidade do parceiro privado.

A mensuração de desempenho do projeto está restrita à prestação do grupo de serviços relativos à Parcela B da contraprestação mensal. Entre as três parcelas que compõem as contraprestações, essa é a de menor valor, sendo que a variação do pagamento devido desempenho aferido pode diminuir o valor a no máximo 80% desta parte.

No anexo V – Sistema de Avaliação de Desempenho do contrato da PPP Habitacional da Área Central, são especificados os critérios para a mensuração do desempenho da prestação destes serviços pelo parceiro, conforme apresentado no capítulo 5. Para os serviços de Trabalho Social de Pré-Ocupação, Trabalho social de Pós-Ocupação e Apoio à Gestão Condominial os indicadores utilizados são relativos a produtos e não a resultados.

Nos demais documentos analisados o único que apresenta algum indicativo em relação aos objetivos destes serviços é no Anexo VI do contrato – Diretrizes Gerais para a Prestação do Serviços. Contudo eles são muito genéricos, não mensuráveis e não têm indicadores e metas relacionadas. A falta de indicadores de resultados pode levar a entrega dos diversos produtos previstos no contrato pela concessionária sem o efetivo alcance dos objetivos pretendidos.

Cabral e Reis (2017) destacam como um sistema de mensuração de desempenho falhos pode levar a uma ineficiência na prestação dos serviços. No caso do projeto em análise, a mensuração de desempenho tanto é pouco relevante em relação aos valores totais pagos pelas contraprestações quanto cria incentivos para a execução de produtos que não necessariamente levam a objetivos esperados.

Uma mudança que seria necessária é a definição e incorporação de objetivos para estes serviços nas diretrizes do projeto. Nesse caso poderiam ser utilizadas as normativas do governo federal sobre esses serviços em políticas de habitação. Por exemplo, a portaria nº 464/2018 do Ministério das Cidades que normatiza estes serviços em projetos com recursos do governo federal define como objetivo geral do trabalho social: “promover a participação social, a melhoria das condições de vida, a efetivação dos direitos sociais dos beneficiários e a sustentabilidade da intervenção”. Além disso, são apresentados como objetivos específicos articulação com demais políticas públicas no território, fomento de processo de inclusão produtiva junto aos beneficiários, fomento do diálogo entre os beneficiários e o poder público, entre outros.

Para a definição de resultados e indicadores associados a esses objetivos, poderiam ser utilizados outros materiais como a “Matriz de indicadores para avaliação do pós-ocupação dos projetos piloto de investimento intervenção em favelas” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2011) do antigo Ministério das Cidades ou “Metodologia de avaliação de resultados: o caso das intervenções do PAC urbanização de favelas” (IPEA, 2013) do IPEA.

Outra mudança que poderia ser feita é a incorporação de outros aspectos no sistema de avaliação de desempenho. Poderiam ser incorporados indicadores de qualidade construtiva para a Parcela A referente à entrega das UHs, e para a Parcela C referente a entrega dos equipamentos públicos e melhorias urbanas.

#### 6.4. *Modelo de seleção dos beneficiários de HIS*

Por fim, outro fator a ser analisado é a forma de seleção dos beneficiários para as HIS. Pela definição, as habitações de interesse social deveriam ser destinadas preferencialmente para aquelas famílias em situação de déficit habitacional, ou seja, que a solução da questão habitacional demanda substituição da moradia, segundo os termos do PEH.

O processo de escolha ficou, em sua maioria, sob responsabilidade da própria SEH. Esta definiu os critérios, promoveu o cadastro e a seleção dos beneficiários elegíveis, e a concessionária fica com a responsabilidade de verificar a adequação dos selecionados aos critérios do projeto. A escolha por um maior controle por parte do poder público permite que este tenha maior capacidade de definir os beneficiados de maneira mais adequada aos objetivos pretendidos.

Para a escolha foi definido um cadastro aberto específico para este projeto com os critérios principais sendo a adequação as faixas de renda e trabalhar no centro expandido, além disso, foram definidas algumas cotas para deficientes, idosos, policiais militares, entre outras. Ao fim, foram procedidos sorteios para cada uma dessas categorias.

Contudo, apesar dos critérios estabelecidos serem bastante relevantes, nenhum deles está diretamente relacionado ao atendimento de situações de déficit ou inadequação habitacional. Como especificado no capítulo 2, estas são caracterizadas pela situação atual da moradia da família considerando questões como situações de risco geotécnico, irregularidade fundiária, carência de serviços urbanos essenciais, e outros.

A opção foi por fazer um cadastramento específico com escolha final por meio de sorteio, ou seja, não há um controle se as famílias selecionadas se enquadram no público prioritário apontado pelos próprios instrumentos de planejamento da política de habitação.

Também não são consideradas populações já incluídas em outros projetos da CDHU, da SEH e da Prefeitura de São Paulo, e que se enquadrariam no público prioritário da política.

A escolha em fazer um processo de seleção específico está também relacionada à construção de credibilidade do projeto. Isso foi ressaltado em uma das entrevistas que ao demonstrar um processo de seleção de beneficiários com critérios objetivos, feitos de forma transparente e livre de eventuais pressões advindas de mudanças de gestão, os gestores visam a diminuição de incertezas de forma a consolidar o projeto junto aos parceiros privados, com os órgãos de controle e com a sociedade civil em geral.

Apesar de justificada a estratégia, ainda mais por ser a primeira PPP da política de habitação do estado, é necessário que os projetos realizados com esse instrumento sejam de alguma maneira alinhados com os objetivos gerais da política de habitação em especial na diminuição do déficit e inadequação habitacional. As normativas, manuais, planos e literatura recentes sobre a política de habitação indicam a necessidade de se trabalhar os diversos tipos de intervenções de maneira integrada com a possibilidade de diversificação das formas de atendimento mais adequadas às situações específicas dos beneficiários (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009; SECRETARIA DE ESTADO DA HABITAÇÃO, 2010).

Pensando na seleção dos beneficiários poderiam ser pensadas duas alternativas visando essa integração. A primeira seria destinar parte das HIS para demandas específicas de outras ações do governo do estado ou da prefeitura. Um modelo a ser seguido seria o da vinculação de programas realizada quando do uso do MCMV para o provimento habitacional em projetos do PAC. Neste caso, o conjunto habitacional é destinado em parte ou exclusivamente para o atendimento das famílias inseridas nas intervenções do PAC, sendo consideradas, inclusive, regras específicas de renda e financiamento das UHs.

Outra possibilidade, seria manter o método atual de seleção adicionando outros critérios de seleção que tenham aderência as dimensões do déficit e inadequação habitacional, como por exemplo, família que reside em área de risco ou com ônus excessivo com aluguel. Esta alternativa, apesar de não promover a maior integração com as demais ações da política de habitação, mantém a estratégia de ganho de credibilidade ao realizar um processo diferenciado de escolha dos beneficiários.

No próximo capítulo será feita a discussão dos fatores e processos aqui apresentados fazendo uma maior relação com os objetivos específicos do projeto e os gerais da política de habitação.



## 7. Discussão

No quadro abaixo será apresentada uma síntese de todos os fatores analisados com uma breve descrição da proposta de alteração, quando pertinente:

Quadro 2 Síntese da análise dos processos

<b>Fator</b>	<b>Proposta de alteração</b>
<b>Risco de atraso de cronograma de obras</b>	Processo adequado por incentivar um melhor cumprimento do cronograma de obras
<b>Risco de manutenção construtiva</b>	Alocar uma maior parcela deste risco com o parceiro privado visando diminuição dos custos com esse serviço e maiores incentivos para a qualidade das obras
<b>Risco de financiamento</b>	Processo adequado considerando o projeto no contexto da política de habitação do estado
<b>Risco de demanda</b>	Processo adequado devido ao baixo risco desse fator e ao permitir um maior controle do poder público dos beneficiados
<b>Modelo de contratação</b>	Processo adequado por permitir a associação de diversas obras e serviços na mesma contratação levando a uma melhor gestão do projeto como um todo
<b>Modelagem operacional e mensuração de desempenho</b>	Aumentar a proporção dos valores das contraprestações sujeitos remuneração variável segundo mensuração de desempenho e melhoria dos indicadores utilizados para aqueles mais focados em objetivos
<b>Modelo de seleção dos beneficiários de HIS</b>	Inclusão de critérios de seleção que considerem características do déficit e inadequação habitacional para melhor atendimento do público prioritário da política

O projeto PPP Habitacional Área Central da Cidade de São Paulo de forma expressa procura dar resposta há alguns dos principais problemas apontados pela literatura como usuais em projetos de provimento habitacional. Parte das vantagens que o instrumento de PPP tem em relação às contratações tradicionais foram utilizados nesse sentido. Destacam-se a transferência do risco de atraso do cronograma de obras e o modelo de contratação que permite a inclusão de diferentes objetos no mesmo contrato. Tais fatores geram ganhos potenciais ao dar maior celeridade na entrega das UHs e ao permitir uma melhor associação de todos os demais equipamentos, infraestruturas e serviços necessários para o sucesso do projeto. Isto, potencialmente, permite uma maior inclusão urbana e social das famílias beneficiadas que vá além do atendimento habitacional.

Contudo, a análise da modelagem operacional e da mensuração de desempenho traz alguns problemas. A baixa relevância da avaliação de desempenho nos valores da contraprestação e a pouca aderência dos indicadores propostos aos objetivos do projeto podem comprometer a qualidade e efetividade dos serviços prestados no escopo da parceria. Além disso, o sistema de avaliação de desempenho poderia ser estendido para as parcelas A e C da contraprestação visando o atingimento de padrões de qualidade construtiva das UHs e dos equipamentos e melhorias urbanas.

A alocação do risco de manutenção construtiva também poderia ser melhor utilizada para incentivar uma maior qualidade construtiva pelo parceiro privado. Quando é incluído no escopo da contratação um serviço de manutenção predial remunerável via contraprestação, o poder público assume este risco, diminuindo os incentivos para o parceiro privado buscar soluções para mitigá-lo.

Relativo ao objetivo principal da política habitacional do estado de diminuir o déficit e inadequação habitacional, o projeto suscita outras questões. A PPP Habitacional deve ser vista como uma forma de diversificação das formas de atendimento da política de habitação pelo estado. Principalmente em um contexto de diminuição dos recursos transferidos pelo governo federal, o instrumento da PPP se apresenta como forma de gerir recursos de forma sustentável a longo prazo.

Dois fatores analisados têm relação com os objetivos gerais da política de habitação, o risco de financiamento e o modelo de seleção dos beneficiários de HIS. Principalmente para este último foram levantados problemas em seus processos sendo feitas sugestões de melhoria. A não consideração de critérios de seleção das famílias relacionados às necessidades habitacionais pode distanciar o projeto do atendimento dos objetivos prioritários da política de habitação.

Dados da Fundação João Pinheiro sobre o déficit habitacional mostram que há uma prevalência das necessidades habitacionais entre famílias de menor renda. Contudo, mesmo entre a menor faixa de renda considerada (zero a três salários mínimos), na Região Metropolitana de São Paulo 13,7% dos domicílios foram apontados com alguma inadequação (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018). Considerar apenas o critério de renda como principal para a escolha dos beneficiados pode levar ao atendimento de famílias que não constituem público prioritário da política de habitação. Ressaltando que neste projeto o valor das HIS tem grande parcela de subsídios públicos, um melhor critério de escolha é imperativo para melhor efetividade frente os objetivos almejados.

Sobre o risco de financiamento, não foi identificado, a princípio, problemas nos processos relacionados. Apenas é necessária a ponderação de que as exigências de aprovação de crédito das famílias junto ao agente financeiro constituem forma de restringir o acesso ao projeto para aquelas que não consigam atender tais exigências. Dado isto, é importante ressaltar que o projeto de PPP deve se colocar junto de outros projetos de provimento habitacional que possam atender a estas famílias de forma a não ficarem desassistidas pela política.

Na sequência serão apresentadas as considerações finais compreendendo as conclusões e limites do trabalho e possíveis estudos futuros que podem ser realizados sobre o tema.

## 8. Considerações finais

A utilização do instrumento de PPP ainda é bastante incipiente a nível nacional. O projeto PPP Habitacional Área Central da Cidade de São Paulo do Governo do Estado é o primeiro do tipo contratado a nível nacional. Mesmo a nível internacional, há escassez de literatura sobre o uso desta forma de parceria em políticas habitacionais e sobre os ganhos específicos para esses projetos.

O presente estudo procurou fazer uma análise dos processos de implementação da PPP Habitacional visando identificar aqueles que necessitassem de melhorias para um melhor desempenho do projeto. Com isso, procurou contribuir com o debate sobre a utilização desse instrumento na política de habitação para projetos similares.

Um primeiro ponto observado, que diferentemente do usual em projetos de outras políticas públicas, a busca por um melhor *value for money* não foi apontado como um dos principais fatores para a utilização de PPP. Contudo, outras vantagens deste instrumento foram utilizadas visando um melhor desempenho do projeto, em especial em alguns pontos que são sensíveis à política de habitação. A transferência dos riscos de atraso nas obras para o agente privado foi adequadamente realizada levando a um melhor cumprimento dos cronogramas de obras. Também foi fortuita a incorporação de diversos serviços e obras relacionadas na mesma contratação visando uma melhor inserção urbana e social das famílias beneficiadas.

Contudo, outros fatores suscitam atenção do projeto. O sistema de avaliação de desempenho do projeto se apresentou como pouco relevante em relação ao percentual que pode reduzir as contraprestações. Ao mesmo tempo, os indicadores escolhidos têm pouca relação com objetivos e qualidade dos serviços prestados pela concessionária. Cabral e Reis (2017) indicam como um sistema de avaliação de desempenho adequado é necessário para uma melhor qualidade e efetividade dos projetos.

Outro ponto de atenção é sobre o modelo de seleção das famílias beneficiadas em HIS realizada pelo poder público. Os instrumentos de planejamento da política de habitação colocam que para a diminuição das necessidades habitacionais são necessárias ações diversificadas e integradas que atendam as famílias nas diferentes situações de irregularidade habitacional. Quando o projeto da PPP Habitacional da Área Central considera um processo de seleção dos beneficiários específico que não leva em conta critérios específicos da política de habitação, há um distanciamento dos principais objetivos e públicos prioritários apresentados nos próprios planos habitacionais.

A falta de outros exemplos de PPP em projetos de habitação e de dados quantitativos consolidados foi um limitador do presente trabalho. Essa insuficiência de informações tornou difícil fazer uma análise do desempenho do projeto e do instrumento de PPP. Por isso a estratégia de fazer o mapeamento dos processos e fazer a análise com base nas boas práticas apontadas pela literatura.

Dado isso, futuros estudos poderiam aproveitar a PPP Habitacional Área Central da Cidade de São Paulo em um estágio mais avançado de execução para melhor aferir o desempenho do projeto com dados mais consolidados. Também poderiam ser aproveitados novos projetos, como a PPP contratada pelo Município de São Paulo, para melhor aferir o uso desse instrumento nesse tipo de política.

## Referências

- ABDUL-AZIZ, A., & KASSIM, P. J. Objectives, success and failure factors of housing public-private partnerships in Malaysia. *Habitat International*, 2011. 150-157.
- AGOSTINI, R. (24 de 05 de 2019). Governo estuda forma de reduzir calotes no MCMV. Estadão. Acesso em 23 de 06 de 2019, disponível em <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2019/05/24/governo-estuda-forma-de-reduzir-calotes-no-mcmv.htm>
- BRINKERHOFF, D., & BRINKERHOFF, J. Public-Private Partnerships: Perspectives on purposes, publicness, and good governance. *Public administration and development*, 31, 2011. 2-14.
- CEPESP/FGV; INSTITUTO ESCOLHAS. MORAR LONGE: o Programa Minha Casa Minha Vida e a expansão das Regiões Metropolitanas. São Paulo, 2019. Acesso em 23 de 06 de 2019, disponível em [http://www.escolhas.org/wp-content/uploads/2019/04/QCML\\_RELATORIOFINAL\\_Site.pdf](http://www.escolhas.org/wp-content/uploads/2019/04/QCML_RELATORIOFINAL_Site.pdf)
- CUOCOLO, E. Cresce calote no Minha Casa Minha Vida. (F. d. Paulo, Ed.) São Paulo. 2015. Acesso em 23 de 06 de 2019, disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/221172-cresce-calote-no-minha-casa-minha-vida.shtml>
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit Habitacional no Brasil 2015. Belo Horizonte, 2018.
- GARVAS, D. Déficit habitacional é recorde no país. Estadão. 2019. Acesso em 23 de 06 de 2019, disponível em <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2019/01/07/deficit-habitacional-e-recorde-no-pais.htm>
- HODGE, G. A., & GREVE, C. (2007). Public – Private Partnerships: An International Performance Review. *Public Administration Review*, 2007. p. 545-558.
- IPEA. 2011. Acesso em 23 de 06 de 2019, disponível em [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=11073&Itemid=7](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=11073&Itemid=7)
- IPEA. METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DE RESULTADOS: O CASO DAS INTERVENÇÕES DO PAC URBANIZAÇÃO DE FAVELAS. 2013. Acesso em 23 de 06 de 2019, disponível em [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1903.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1903.pdf)
- MADEIRO, C. Minha Casa, Minha Vida abandona pobres e corta 86% de imóveis em 4 anos. UOL. 2019. Acesso em 23 de 06 de 2019, disponível em <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2019/01/03/minha-casa-minha-vida-abandona-pobres-e-corta-86-de-imoveis-em-4-anos.htm>
- MARQUES, E., & RODRIGUES, L. O Programa Minha Casa Minha Vida na metrópole paulistana: atendimento habitacional e padrões de segregação. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais* V.15, N2, 2013. p.159-177.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. Plano Nacional de Habitação. Brasil. 2009.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. MATRIZ DE INDICADORES PARA AVALIAÇÃO DO PÓSOCUPAÇÃO DOS PROJETOS PILOTO DE INVESTIMENTO INTERVENÇÃO EM FAVELAS. 2011
- QUELIN, B. V., CABRAL, S., LAZZARINI, S., & KIVLENIECE, I. The Private Scope in Public-Private Collaborations: An Institutional and Capability-Based Perspective. *Organization Science*. 2018.

REIS, C. O., & CABRAL, S. (2016). Parcerias público-privadas (PPP) em megaeventos esportivos: um estudo comparativo da provisão de arenas esportivas para a Copa do Mundo Fifa Brasil 2014. RAO - Revista de Administração Pública, 2016. p.551-557.

SECRETARIA DE ESTADO DA HABITAÇÃO. CONCORRÊNCIA INTERNACIONAL Nº 001/2014.

SECRETARIA DE ESTADO DA HABITAÇÃO. CONTRATO SH Nº 001/2015.

SECRETARIA ESTADUAL DE HABITAÇÃO. Plano Estadual de Habitação de São Paulo 2011-2023. São Paulo. 2010.