

PROGRAMA DE LOCAÇÃO SOCIAL DA CIDADE DE SÃO PAULO: ENTRAVES E POTENCIALIDADES PARA UMA POLÍTICA HABITACIONAL ESTRUTURANTE

Alanis Araujo Alberes (IC) e Paulo Emilio Buarque Ferreira (Orientador)

Apoio: PIBIC CNPq

RESUMO

O Programa de Locação Social consiste em um serviço de moradia prestado pelo poder público à população de baixa renda no município de São Paulo. Alternativa aos programas de provisão via casa própria, acessados via financiamento com posterior repasse de propriedade, a política permite o acesso a unidades habitacionais em áreas bem localizadas em imóveis públicos através de aluguéis acessíveis e subsidiados. A possibilidade de criação de um parque de locação poderia significar para além do atendimento a essa demanda que tem se mostrado crescente, o estabelecimento de um estoque patrimonial ao município, capaz de oferecer flexibilidade às necessidades dessa população e de influenciar os preços praticados pelo mercado imobiliário, como demonstrado por diversas experiências da Europa Ocidental. O Programa de Locação Social foi instituído na cidade de São Paulo pela 23ª Resolução do CFMH, de 12 de junho de 2002 no contexto do Programa Morar no Centro, e vinte anos após sua promulgação, mantém o caráter de projeto-piloto, com um parque habitacional composto por apenas sete conjuntos. Este artigo propõe a análise da política no que tange seus aspectos financeiros e administrativos, visando a elucidação de seus entraves e potencialidades para que se estabeleça enquanto alternativa habitacional estruturante para o município.

Palavras-chave: Locação Social. Habitação. Política Pública

ABSTRACT

The Social Rental Program consists of a housing service provided by the government to the low-income population in the city of São Paulo. As an alternative to home ownership programs, accessed via financing with subsequent transfer of ownership, the policy allows access to housing units in well-located areas in public real estate through affordable and subsidized rents. The possibility of creating a rental park could mean, in addition to meeting this growing demand, the establishment of a heritage stock for the municipality, capable of offering flexibility to the needs of this population and of influencing the prices practiced by the real estate market., as demonstrated by various experiences in Western Europe. The Social Lease Program was instituted in the city of São Paulo by the 23rd Resolution of the CFMH, of June 12, 2002, in the context of the Morar no Centro Program, and twenty years after its promulgation, it maintains the character of a pilot project, with a park housing consisting of only seven sets. This article proposes the analysis of the policy regarding its financial and administrative aspects, aiming

at the elucidation of its obstacles and potentialities in order to establish itself as a structuring housing alternative for the municipality.

Keywords: Social Rent. Housing. Public Politics

1. INTRODUÇÃO

A Locação Social consiste em um modelo de política pública de provisão habitacional que transformou a lógica de atuação do Estado no atendimento à população de baixa renda, vítima da tendência histórica de marginalização territorial nas cidades. Alternativa ao sistema hegemônico da casa própria, a moradia enquanto serviço tem por princípio o acesso à moradia conforme necessidade e não de acordo com a capacidade de pagamento (PAOLINELLI, 2018). Capaz de regular os valores praticados pelo mercado de aluguéis e de criar um estoque consistente contra o déficit habitacional das cidades, a política foi fundamental no período de restauração do pós-guerra na Europa Ocidental e continua tendo grande relevância nas políticas habitacionais desses países (BALBIM, 2015).

O programa de Locação Social do município de São Paulo consiste em um serviço de moradia prestado à população com renda familiar de até 3 salários mínimos, ou renda per capita de até 1 s.m., em imóveis públicos bem localizados, com aluguéis subsidiados e acessíveis. A política visa a permanência e ampliação desse público na região central, que por sua vez é dotada de infraestrutura e próxima aos empregos e principais equipamentos do município (PMH, 2016). O estabelecimento de um parque público habitacional configura um estoque de interesse social na cidade, que impede seu repasse no mercado formal para famílias de maior renda e regula os valores de aluguel praticados na região (SILVA, 1997).

A política foi promulgada no município de São Paulo no contexto do Programa Morar no Centro, de 2001, através da 23ª Resolução do CFMH, de 12 de junho de 2002, passando a operar após a publicação da Instrução Normativa nº 01/2003, pela Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), que detalha os padrões e procedimentos para o Programa de Locação Social (PLS). Tem início, no mesmo ano, a construção do Parque do Gato, que seria o primeiro conjunto a compor o parque locatício da cidade.

Vinte anos após sua instauração, o Programa Locação Social ainda assume caráter de projeto-piloto enquanto modalidade de provisão habitacional no Município, contando com apenas sete experiências, com capacidade de atendimento a 937 famílias em um contexto de demanda habitacional na casa de 590.706 unidades, só na região metropolitana de São Paulo (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2019). As dificuldades para a expansão do parque não se restringem apenas à questão dos preços fundiários ou à tão propalada estigma brasileira pela representação da casa própria, como alardeado em diversos estudos sobre o assunto. Esta pesquisa buscou investigar os entraves reais à generalização do modelo, sobretudo as questões relacionadas a sua gestão e sustentabilidade financeira.

A possibilidade de criação de um parque habitacional público, mais do que garantir acesso da demanda mais premente a bens e serviços bem localizados, permitiria à

municipalidade um estoque patrimonial de terras e unidades, além de alguma regulação sobre o mercado imobiliário e flexibilidade para atendimento de uma demanda crescente. O modelo, que não se pretende universal, tem variadas experiências bem-sucedidas ao redor do mundo, e tem tido, em São Paulo, dificuldades operacionais relacionadas ao engessamento no modelo único de provisão. Esta pesquisa se propôs, portanto, a investigar como esses entraves têm impedido sua ampliação.

O Programa de Locação Social é estudado, portanto, no que tange a seus aspectos administrativos e financeiros, de modo a elucidar possíveis oportunidades e alternativas para sua reestruturação enquanto política habitacional de promoção pública. Serão analisados, para este fim, os dados obtidos junto à Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB/PMSP) e à Companhia Metropolitana de Habitação (COHAB/SP), as produções bibliográficas, os relatórios do programa, as atas do Conselho Municipal de Habitação (CMH) e a legislação vigente. Além disso, a investigação de experiências internacionais consolidadas complementa a análise, apontando alternativas e possibilidades já testadas em contextos distintos.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O ponto de partida utilizado para compreensão da política de Locação Social foi a tese de HELENA M. B. SILVA (1997) "Terra e moradia: que papel para o município?", anterior à promulgação do programa, que denunciava a importância que um serviço de moradia desempenharia para o município, suprimindo parte da demanda habitacional e possibilitando moradia na área central, questão que tem sua relevância evidenciada em seu artigo "habitação no centro de sp: como viabilizar essa ideia?" (2000).

O entendimento da política enquanto Serviço de Moradia foi possível através do artigo "Serviço de moradia social ou locação social: alternativas à política habitacional", desenvolvido por RENATO BALBIM (2015) para o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). O autor descreve a aplicação da política em outros quatro países e apresenta os principais desafios para sua execução no Brasil. O termo Serviço de Moradia seria posteriormente incorporado ao Plano Municipal de Habitação (2016). A leitura do "Caderno para Discussão Pública", documento ilustrado para divulgação do PMH-2016, foi também fundamental para ampliação do entendimento sobre o programa.

Experiências internacionais no âmbito da Locação foram amplamente descritas por RAQUEL ROLNIK (2015) em seu livro "Guerra dos Lugares", em que a autora expõe a tendência crescente à financeirização da moradia e seus danos em diferentes contextos, inclusive em países com parques de locação consolidados. MARINA S. PAOLINELLI (2018) aprofundou o debate, desmistificando questões acerca do aluguel em uma análise comparativa com a moradia enquanto propriedade em sua dissertação "Desmercantilização

da habitação: entre a luta e a política pública”, analisando o caso francês e apresentando obstáculos a serem enfrentados para o estabelecimento de uma política “desmercantilizada” no país, baseados na experiência paulista e belo-horizontina.

A contribuição para uma análise mais direcionada às questões administrativas e legislativas de um parque público foi realizada por CÁSSIA B. NAGLE (2019) em sua tese “Processo de projeto e métodos de avaliação para habitações coletivas: diálogos disciplinares entre o Brasil e a Holanda”, descrevendo os métodos de diagnóstico, controle e gestão do parque público holandês, onde traça comparativos com as políticas de habitação brasileiras.

Por fim, a compreensão dos custos e da aplicação prática da legislação foi possível através da leitura do artigo “Locação Social no Município de São Paulo: reflexões sobre os custos e subsídios” de RIBEIRO et al. (2019), onde os principais dados financeiros relativos aos seis primeiros conjuntos concebidos foram apresentados e discutidos. O texto é uma reflexão de técnicos da municipalidade que, com uso de relatórios internos, disponibilizaram ampla gama de dados, expondo os limites do programa e apontando os gargalos para sua ampliação.

A legislação vigente foi complementar a todas as leituras realizadas e fundamental para a apreensão do cenário atual da política.

3. METODOLOGIA

A análise principia do aprofundamento bibliográfico, partindo de uma revisão teórica a respeito da questão da habitação social e da estigmatização da casa própria no país, seguindo para as produções acerca do Programa de Locação Social na cidade de São Paulo e da estruturação da política no âmbito internacional. A investigação e a coleta de dados estiveram orientadas, predominantemente, para os aspectos financeiros e administrativos dos sete empreendimentos existentes no parque locatício municipal, sendo estruturadas sob a égide da singularidade de cada experiência.

O panorama da implantação do Programa foi esmiuçado pelo Prof. Dr. Celso Sampaio, em uma entrevista realizada ainda nos primeiros meses de pesquisa. Ex-Gerente de Projetos entre os anos de 2001 e 2004 e ex-Diretor Técnico entre 2015 e 2016, na COHAB-SP, ele expôs as principais dificuldades dos dois períodos e ofereceu informações significativas a respeito das ações executadas pela gestão.

A oportunidade de colaboração no evento Fórum SP21, organizado pela FAUUSP, com apoio do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB-SP) e do Centro de Estudos da Metrópole (CEM), permitiu rica troca de informações em mesa dedicada à Locação Social. Tal participação contou ainda com publicação de artigo completo nos anais do evento, em que foram compilados dados parciais da pesquisa aqui finalizada.

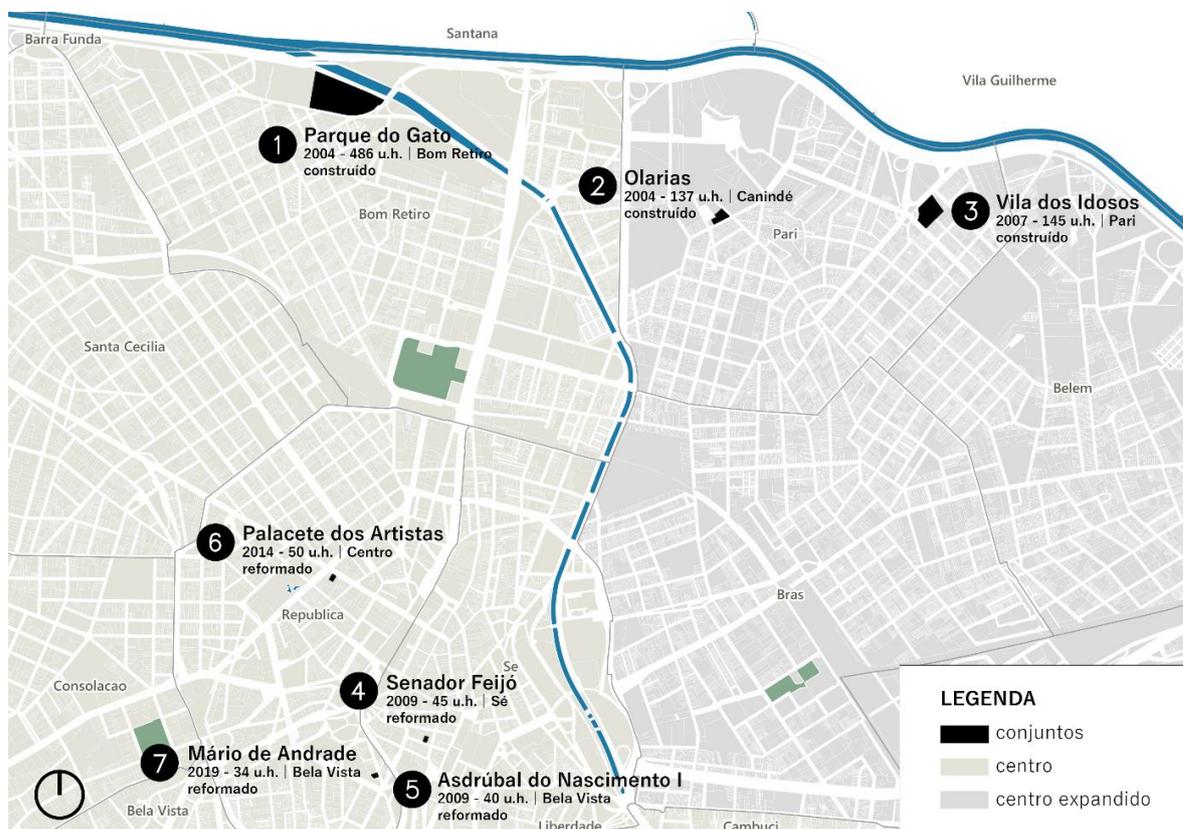
Os primeiros documentos sobre cada um dos conjuntos foram acessados a partir da visita à Diretoria Técnica de Gerência de Obras, Manutenção e Meio Ambiente (DITEC/GOMMA), na COHAB-SP, que disponibilizou os projetos arquitetônicos (plantas, cortes e elevações) e as fichas técnicas, fundamentais para a análise espacial e documentação dos conjuntos. Logo após, a Diretoria Técnica de Gerência de Projetos (DITEC/GPROJ) disponibilizou documentos como matrículas e memoriais descritivos, relatórios e levantamentos fotográficos.

E enfim, o acesso aos dados financeiros, que foram obtidos através do processo administrativo nº 2017-0.151.039-8, relativo ao diagnóstico do programa realizado em 2017 pela Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP) em parceria com a Secretaria de Habitação de São Paulo (SEHAB-SP). Foram coletadas nessa documentação as principais informações a respeito dos conjuntos, como investimentos, custos e subsídios do programa, dados sobre inadimplência, de gestão (administrativa, condominial, patrimonial e social) e as atas das reuniões realizadas naquele período. As informações foram esquematizadas para favorecimento da análise e consumação dos resultados.

4. RESULTADO E DISCUSSÃO

4.1. o Programa de Locação Social

Figura 1 – Mapa de localização dos sete conjuntos que compõem o parque de Locação do município



FONTE: SÃO PAULO (cidade), 2017. Elaborado pela autora

Atualmente o parque de locação da cidade de São Paulo conta com sete experiências, que totalizam 937 unidades habitacionais. Cada conjunto foi concebido para um público-alvo específico. Os critérios e parâmetros de operacionalização do Programa foram estabelecidos pela Resolução do CFMH nº 23/2002 e destacam-se as seguintes diretrizes para futura contextualização:

_agentes: Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) como gestor e a Companhia Metropolitana (COHAB) como operador.

_demanda: pessoas cuja renda familiar seja de até 3 s.m. e acima caso a renda per capita não ultrapasse a de 1 s.m., com prioridade de atendimento a pessoas acima de 60 anos, pessoas em situação de rua, pessoas portadoras de necessidades especiais, moradores de áreas de risco e insalubridade.

_recuperação mensal: calculada através do parcelamento do valor investido na unidade habitacional pelo período de recuperação, estabelecido em 30 anos.

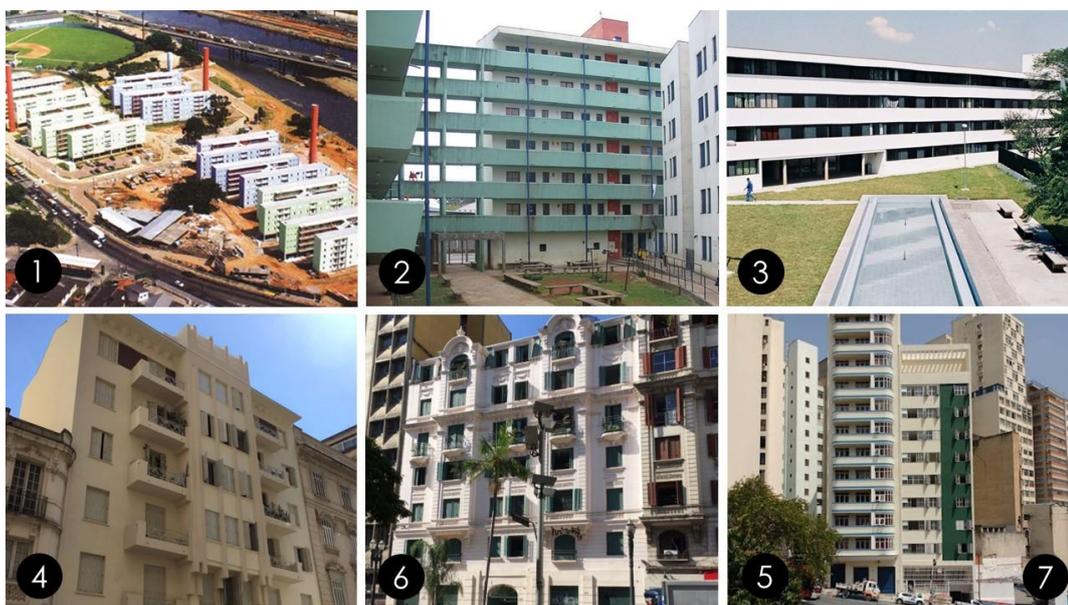
_valor de referência do aluguel: composto pela recuperação mensal, pela taxa de manutenção e taxa de administração, que correspondem respectivamente a 40% e 10% do valor de recuperação mensal.

_condições de pagamento: o pagamento corresponderá a no mínimo 10% e no máximo 15% do valor de referência do aluguel, conforme renda familiar.

_subsídio: diferença entre o “Valor de Referência” e o comprometimento máximo de renda familiar. A adimplência com as taxas condominiais é condicionante para o subsídio.

A idealização de atendimento a moradores de rua, concretizado através do edifício Mário de Andrade, evidenciou a necessidade de revisão da resolução vigente para atendimento efetivo dessa demanda. Para isso, foi publicada a resolução do CMH nº115 de 3 de dezembro de 2018, (que altera a original, 23ª Resolução do CFMH), que determina que o tempo de retorno do investimento para esse público se estenda a 450 meses (37,5 anos), reduzindo o valor de retorno mensal a ser pago pelos beneficiários.

Figura 2 – Imagens dos conjuntos do Programa de Locação Social



FONTE: Imagem 1 – Peabiru | Imagem 2 – Débora Sanches | Demais imagens – PMSP / *numeração correspondente a ordem apresentada no mapa anterior, conforme ano de conclusão.

4.2. investimentos, subsídios e despesas

De acordo com a legislação vigente existem três finalidades para os recursos aplicados no Programa: investimentos, subsídios e despesas. Os valores apresentados foram obtidos através do diagnóstico realizado em 2017 pela COHAB-SP em parceria com a SEHAB-SP; em caráter de exceção, os dados do edifício Mário de Andrade foram obtidos através dos valores de referência das tipologias do conjunto publicados no Diário Oficial (2019).¹ Todos os valores apresentados foram atualizados conforme o índice de correção IPC-FIPE, como determina a resolução.

Quadro 1 – Investimento e valores médios de retorno dos conjuntos.

empreendimento	nº unidades	investimento inicial	valor médio por U.H.	valor médio de retorno mensal
Parque do Gato	486	R\$ 49.519.173,26	R\$ 101.891,30	R\$ 283,03
Olarias	137	R\$ 17.083.996,84	R\$ 124.700,71	R\$ 346,39
Vila dos Idosos	145	R\$ 24.865.792,53	R\$ 171.488,22	R\$ 476,36
Senador Feijó	45	R\$ 6.785.917,53	R\$ 150.798,17	R\$ 418,88
Asdrúbal do Nascimento I	40	R\$ 7.479.554,24	R\$ 186.988,86	R\$ 519,41
Palacete dos Artistas	50	R\$ 21.825.443,25	R\$ 436.508,87	R\$ 1.212,52
Mário de Andrade	34	R\$ 11.972.582,56	R\$ 352.134,78	R\$ 782,52

*Valores atualizados conforme IPC-FIPE. Índice de correção do período 1,3303759 para 06/2022¹

¹exceção: Mário de Andrade. Índice de correção do período 1,26947770, para 06/2022.

¹ O diagnóstico consultado (SÃO PAULO, cidade, 2017) não contempla os dados do edifício Mário de Andrade porque é anterior à sua construção.

Fonte: SÃO PAULO (cidade), 2017. Elaborada pela autora.

É importante ressaltar que os valores de referência apresentados se tratam de médias ponderadas, já que variam conforme tipologia habitacional. No Senador Feijó, por exemplo, sua maior e sua menor tipologia, de 56,79m² e 26,30m² respectivamente, possuem uma diferença de valor que corresponde a quase R\$1.000,00. (SÃO PAULO, cidade, 2017).

A análise dos dados financeiros exige que sejam consideradas as particularidades de cada empreendimento, levando em conta as condicionantes que impactaram a sua concepção, desenvolvimento e evolução. O Parque do Gato, primeiro conjunto a compor o parque habitacional, foi construído em uma área remanescente extensa das obras da Av. Pres. Castelo Branco, onde havia se estruturado a Favela do Gato, principal demanda do conjunto (BERNARDINI e VENITUCCIO, 2015). Foram viabilizadas 486 unidades habitacionais, além das áreas de comércio/lazer, o que justifica o alto investimento inicial. No entanto, a produção em escala garantiu às suas unidades habitacionais o menor valor dentre os demais conjuntos. O Olarias e o Vila dos Idosos foram os dois últimos conjuntos construídos na modalidade obra nova, em 2004 e 2007 respectivamente, sendo os últimos quatro, Senador Feijó, Asdrúbal I, Palacete dos Artistas e Mário de Andrade, produtos de desapropriação e retrofit de prédios existentes. Destaca-se o Palacete dos Artistas, cujo valor investido pelo município no retrofit, em 2012, foi de R\$6.423.959,21. O alto valor de investimento também se justifica pelo valor de desapropriação do imóvel, cotado em R\$4.193.482,66 em 2011 (PREFEITURA, 2018), e ainda que a proximidade com o marco zero da cidade seja grande influenciador do elevado custo fundiário, o valor corresponde a uma quantia superior ao dobro desembolsado na desapropriação dos demais conjuntos.

Quadro 2 – Custo de desapropriação dos imóveis²

empreendimento	ano	valor da desapropriação
Asdrúbal do Nascimento I	2004	R\$3.887.809,68
Senador Feijó	2004	R\$2.660.812,26
Mário de Andrade	2010	R\$3.759.110,83
Palacete dos Artistas	2011	R\$7.946.821,57

FONTE: matrícula 87.740 – 4o R.I., matrícula 103.807 4o R.I., escritura de desapropriação prot. 00102243, site PMSP. Elaborada pela autora

Assim, o conjunto poderia ser considerado um exemplo de inviabilidade nos moldes atuais do programa a depender da demanda, já que o alto valor de investimento prenuncia a exigência de altos níveis de subsídios e parcelas mensais significativas a serem pagas pelo

² Asdrúbal do Nascimento I, matrícula 87.740 – 4.o R.I., índice de correção 2,67571210 / Senador Feijó, matrícula 103.807 R.I., índice de correção 2,65285370 / Mário de Andrade, escritura de desapropriação lavrada no 26º Tabelião de Notas de São Paulo, no livro 2725, folha 75, índice de correção 2,03195180 / Palacete dos Artistas, site da PMSP, índice de correção 1,89504100.

beneficiário. Os dados apresentados a seguir foram retirados exclusivamente do diagnóstico do programa realizado em 2017, são importantes para contextualização da situação financeira dos conjuntos, mas não engloba as informações do conjunto Mário de Andrade, por ter sido realizado dois anos antes de sua inauguração. Os valores referentes aos subsídios e despesas não sofreram atualização monetária porque se tratam de informações relativas ao período em questão.

Quadro 3 – Composição do valor médio de aluguel

empreendimento	valor médio de retorno mensal	taxa de manutenção	taxa de administração	valor médio de referência do aluguel
Parque do Gato	R\$ 283,03	R\$ 113,21	R\$ 28,30	R\$ 424,55
Olarias	R\$ 346,39	R\$ 138,56	R\$ 34,64	R\$ 519,59
Vila dos Idosos	R\$ 476,36	R\$ 190,54	R\$ 47,64	R\$ 714,54
Senador Feijó	R\$ 418,88	R\$ 167,55	R\$ 41,89	R\$ 628,32
Asdrúbal do Nascimento I	R\$ 519,41	R\$ 207,76	R\$ 51,94	R\$ 779,12
Palacete dos Artistas	R\$ 1.212,52	R\$ 485,01	R\$ 121,25	R\$ 1.818,78
Mário de Andrade	R\$ 782,52	R\$ 313,01	R\$ 78,25	R\$ 1.173,78

Fonte: SÃO PAULO (cidade), 2017. Elaborada pela autora.

O subsídio se trata da diferença entre o valor a ser pago pela família - conforme renda familiar e tipologia habitacional - e o valor de referência do aluguel.

Quadro 4 – Relação de subsídio aos aluguéis

Empreendimento		Valor total de referência do aluguel	Subsídio com retorno do investimento	Subsídio sem retorno do investimento
Parque do Gato	previsto	R\$ 155.091,42	R\$ 136.133,46	R\$ 32.738,28
	atual	-	-	R\$ 30.114,71
Olarias	previsto	R\$ 53.506,17	R\$ 46.957,57	R\$ 11.286,79
	atual	-	-	R\$ 8.177,96
Vila dos Idosos	previsto	R\$ 77.878,34	R\$ 61.596,29	R\$ 9.677,40
	atual	-	-	R\$ 2.464,32
Senador Feijó	previsto	R\$ 21.253,13	R\$ 16.766,63	R\$ 2.597,88
	atual	-	-	R\$ 5.924,53
Asdrúbal I	previsto	R\$ 23.425,56	R\$ 19.244,36	R\$ 3.627,32
	atual	-	-	R\$ 2.116,04
Palacete dos Artistas	previsto	R\$ 68.356,13	R\$ 60.345,13	R\$ 14.774,38
	atual	-	-	R\$ 0,00

Fonte: SÃO PAULO (cidade), 2017. Elaborada pela autora.

O diagnóstico apontou ainda subsídios não previstos pela normativa, como para as taxas condominiais em todos os conjuntos e para as taxas administrativas no Parque do Gato e no residencial Olarias; sendo justificada pela alta inadimplência, irregularidade e/ou situação de cobrança.

Quadro 5 – Relação de subsídio às taxas

empreendimento		subsídio à taxa de adm/COHAB	subsídio ao fundo de manutenção	subsídio às taxas condominiais	TOTAL
Parque do Gato	previsto	R\$ 0,00	R\$ 32.738,28	R\$ 0,00	R\$ 32.738,28
	atual	R\$ 4.487,99	R\$ 25.626,72	R\$ 64.631,20	R\$ 94.745,91
Olarias	previsto	R\$ 0,00	R\$ 11.286,79	R\$ 0,00	R\$ 11.286,79
	atual	R\$ 938,08	R\$ 7.239,88	R\$ 41.783,75	R\$ 49.961,71
Vila dos Idosos	previsto	R\$ 0,00	R\$ 9.677,40	R\$ 0,00	R\$ 9.677,40
	atual	R\$ 0,00	R\$ 2.464,32	R\$ 1.155,55	R\$ 3.619,87
Senador Feijó	previsto	R\$ 0,00	R\$ 2.597,88	R\$ 0,00	R\$ 2.597,88
	atual	R\$ 0,00	R\$ 5.924,53	R\$ 671,40	R\$ 6.595,93
Asdrúbal I	previsto	R\$ 0,00	R\$ 3.627,32	R\$ 0,00	R\$ 3.627,32
	atual	R\$ 0,00	R\$ 2.116,04	R\$ 621,20	R\$ 2.737,24
Palacete dos Artistas	previsto	R\$ 0,00	R\$ 14.774,38	R\$ 0,00	R\$ 14.774,38
	atual	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 552,50	R\$ 552,50

Fonte: SÃO PAULO (cidade), 2017. Elaborada pela autora.

De acordo com Ribeiro et. al. (2019) as despesas no âmbito da política podem ser classificadas da seguinte forma: (a) despesas resultantes da gestão do Programa e que não possuem previsão de pagamento pelo locatário, como custos de gestão patrimonial, relativos à equipamentos de segurança, portaria, serviço de zeladoria e reforma após saída de beneficiário; (b) despesas não previstas pela normativa do Programa, como as despesas condominiais e (c) despesas relacionadas à manutenção do parque público, conforme determinado na normativa.

Quadro 6 – Despesas dos conjuntos (mensal, em R\$)

DESPESA	ATIVIDADE	PARQUE DO GATO	OLARIAS	VILA DOS IDOSOS	SENADOR FEIJO	ASDRÚBAL I	PALACETE DOS ARTISTAS
manutenção	Manutenção preventiva e corretiva	17,24	0	4,69	6,62	7,45	0
	Fornecimento e instalação de peças	0	0	0,75	10,96	6,57	0
	Limpeza espelho d'água	0	0	3,1	0	0	0
	Manutenção das áreas verdes	8,88	4,02	6,46	0	0	0
	Dedetização e desratificação	6,11	5,7	9,05	2,41	3,96	3,67
	Manutenção dos interfones	0	0	0,72	2,33	2,63	0
	Antena coletiva	1,37	0	1,15	1,85	2,08	1,67
	Manutenção da bomba de recalque	0,51	2,19	1,15	3,7	4,17	3,33
	Desobstrução da rede de esgoto	0	0	0,75	0	0	0
	Limpeza da caixa d'água	0,51	1,7	0,69	1,85	3,54	1,67
	Recarga dos extintores	0,86	0,91	1,15	2,22	2,5	2
	Manutenção das unidades	10,35	16,42	25,75	64,87	23,07	0
	Manutenção condominial	6,9	21,9	17,16	43,24	15,38	0
condomínio	Água	126,27	295,91	20,28	17,47	19,45	14,77
	Luz	9,2	17,13	11,45	12,29	16,57	25,32
	Gás	0	0	0,06	0	0,22	0
	Material de limpeza	0,73	0,71	0,8	1,16	1,29	2,16
patrimônio	Vigilante	51,71	183,45	346,65	558,5	628,31	502,65
	Seguro	0,64	1,04	1,1	1,04	4,2	4,24
TOTAL (R\$)		241,28	551,08	452,91	730,51	741,39	561,48

Fonte: SÃO PAULO (cidade), 2017. Elaborada pela autora.

É notório que alguns custos levantados são exclusivos a alguns empreendimentos, tal como a limpeza de espelho d'água que o Vila dos Idosos exige e a manutenção de áreas verdes que só ocorrem nos conjuntos construídos, já que os conjuntos frutos de reforma não necessitam desse tipo de manutenção devido à tipologia arquitetônica. Ganham destaque os elevados custos com manutenção condominial relativos ao Gato e ao Olarias, fortemente influenciados pelas ligações clandestinas de água (SÃO PAULO, cidade, 2017).

4.3. legislação: uma revisão necessária

A Locação Social foi implementada com caráter pioneiro na cidade de São Paulo; ainda que fundamentada em casos internacionais, dificuldades características de um novo programa se apresentaram e impactaram significativamente a experiência, tal qual a descontinuidade política e as dificuldades de gestão do parque (SANCHES, 2008). No entanto, intrínsecos à política estão suas diretrizes e procedimentos, que têm sua efetividade questionada diante dos entraves que representam à sustentabilidade do programa. A revisão da normativa tem se mostrado crucial para a expansão do parque existente.

A inflexibilidade das condicionantes do programa quanto aos casos de inadimplência é incompatível com uma política de caráter social. A resolução nº23/2002 estabelece a inadimplência com os pagamentos das taxas condominiais como condição para o subsídio, exigência explicitada também no contrato oferecido aos moradores, no item IV, cláusula sexta: “o não pagamento de 3 (três) aluguéis acarretará a perda automática e retroativa do subsídio concedido (...)”. A falta de pagamento do aluguel ou da taxa condominial por parte do morador expõe uma dificuldade, o corte do subsídio após constatação da inadimplência configura um mecanismo dificultador para a quitação de sua dívida. Os últimos dados de inadimplência divulgados na prestação de contas do FMH, profundamente afetados pela crise decorrente da pandemia de covid-19, evidenciam a dificuldade a ser enfrentada.

Quadro 7 – índices de inadimplência³

empreendimento	inadimplência (%)	
	2017	2021
Parque do Gato	69%	90%
Olarias	60%	81%
Vila dos Idosos	28%	52%
Senador Feijó	55%	56%
Asdrúbal I	45%	-
Palacete dos Artistas	22%	30%

FONTE: São Paulo, cidade, 2017 e 2021. Elaborada pela autora.

³ O índice correspondente ao Asdrúbal do Nascimento I não foi inserido na coluna do ano de 2021 porque a fonte uniu a inadimplência desse conjunto a inadimplência do conjunto Mário de Andrade, que juntos somaram uma inadimplência de 51%.

As condições para a quitação das dívidas assumidas pelos beneficiários também representam um entrave ao retorno à adimplência, pois não permitem seu parcelamento. É necessário que se considere a baixa capacidade de endividamento do público em questão, porque é justamente por não comportarem pagamentos integrais – típicos dos programas de financiamento – que estão sendo atendidas pela Locação, como destacado por Camila Pimenta, Superintendente Financeira da COHAB-SP (SÃO PAULO, 2021).

A ampliação do tempo de retorno do investimento para o Mário de Andrade também revela uma possibilidade de flexibilização nas condicionantes financeiras do programa. É questionável a arbitrariedade na decisão de aplicação ao Programa de Locação, serviço prestado através de imóveis de propriedade pública, o mesmo prazo de retorno aplicado para os mutuários dos programas de acesso à propriedade privada. Caberiam à definição de retorno, por exemplo, a desoneração do transporte público e a redução de gastos com saúde pública promovidos pelo programa, graças aos benefícios auferidos pela boa localização dos empreendimentos.

A contribuição mensal por parte dos moradores se justifica na garantia de operacionalização do fundo - que tem sido autossustentável sem a aplicação de novos investimentos -, mas é necessário que seja interpretada como tal, porque o programa não tem um prazo de 30 anos, tampouco é prevista a suspensão da necessidade de pagamento do retorno após sua efetivação. O potencial impacto na adimplência com os aluguéis através da extensão do prazo seria indispensável para a sustentabilidade factual do fundo e da política.

Também cabe no debate sobre a composição do valor de referência questionamentos acerca da adoção de lógicas similares aos programas de financiamento. A política de provisão habitacional através do financiamento considera o valor fundiário no cálculo de venda porque há o repasse de terra ao mutuário, que se torna proprietário após a conclusão do pagamento. Então se considerarmos que o PLS é um serviço prestado pelo município, através de edificações que são de sua posse, públicas e intransferíveis, não caberia ao beneficiário do programa o custo da propriedade. É necessário que a legislação faça a distinção necessária entre os programas de modo a não inviabilizar a proposta.

4.4. Gato e Olarias

Os residenciais Parque do Gato e Olarias ganham destaque na discussão por serem temáticas sensíveis ao Programa. Construídos em 2004, as duas experiências foram profundamente afetadas por fatores de inúmeras naturezas desde a sua implantação, tendo como complicador “a inédita responsabilidade compartilhada entre a Municipalidade locadora e as famílias locatárias de baixo poder aquisitivo”, como explica Cantero (2008). Frutos das imprevisibilidades, limitações e dificuldades enquanto constantes em seu desenvolvimento,

da implementação à atualidade, os conjuntos representam a maior demanda por subsídios, com as menores taxas de adimplência dentre os empreendimentos que compõem o parque público (SÃO PAULO, cidade, 2017).

O caráter transitório atribuído à política em sua implantação foi causa de um dos primeiros conflitos entre prefeitura e beneficiários. A persistência do discurso pôde ser observada no documento de avaliação do PLS produzido pelo Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos em 2012, onde Nancy Cavalete, à época gerente social da Superintendência de Habitação Popular da SEHAB, descreveu o programa enquanto uma etapa ao acesso à propriedade. Essa fragilidade e insegurança quanto à moradia representa um primeiro obstáculo ao comprometimento com a gestão condominial dos conjuntos, dificultando a apropriação e criação de vínculos consolidados entre os moradores (ANDRADE, 2016).

Sanches (2008) demonstra que os primeiros relatórios realizados após a entrega integral das unidades habitacionais no Parque do Gato já evidenciaram as dificuldades de gestão condominial, como a degradação rápida de áreas públicas que estavam desprotegidas, falta da área comercial, falha no sistema de emissão de boletos e altos índices de inadimplência; as taxas condominiais nos dois conjuntos chegaram a 40% de inadimplência no mesmo período. Atualmente a situação dos conjuntos se mantém insustentável e a urgência de ação é denunciada pelos próprios habitantes, que acusam o abandono do acompanhamento social, a falta de ação em relação ao poder paralelo que se instaurou e a precária situação dos moradores inadimplentes que não têm sua situação regularizada desde o concebimento do parque (ANDRADE, 2016).

Em decorrência dessas problemáticas, muitas discussões foram realizadas em direção à mitigação desses casos, inclusive proposições mais severas, como a retirada do Parque do Gato e do Olarias do programa de Locação Social e a transferência da propriedade a seus moradores (GATTI, 2015). No entanto, soluções como essa parecem refletir uma isenção tendenciosa por parte do poder público na resolução de uma problemática profundamente influenciada pela própria ausência de sua atuação administrativa e social nesses conjuntos. É justamente diante dessa fragilidade que a desinstitucionalização do programa, tão enfatizada por Celso Sampaio⁴, se torna flagrante.

É fundamental à garantia de sustentabilidade de qualquer experiência cuja demanda sejam pessoas de baixa renda, um sistema eficaz de gestão condominial e social. Melhorias físicas, como a segmentação da gestão dos empreendimentos por blocos, criação de novas

⁴ Celso Sampaio em discussão em seminário do evento FÓRUM 21 SP, mesa S18, realizado em 27/09/2021.

estruturas de gestão e uma política de subsídios diferenciados para moradores com e sem renda, poderiam significar a retomada do programa para essas experiências (GATTI, 2015). A revisão da resolução deve considerar alternativas eficazes de renegociação entre as partes para o combate à inadimplência existente, porque ainda que seja um processo moroso se comparado à possibilidade de judicializar e reintegrar, a função do Fundo Municipal de Habitação (FMH) é a mitigação do problema através de ações sociais, compatíveis com o caráter do programa⁵.

4.5. gestão do parque

Não basta construir, é preciso gerir, dar plena utilização e manter o parque edificado com qualidade e durabilidade, garantindo boas condições de habitabilidade. O incorreto planejamento e gestão refletem elevados custos de conservação e reabilitação (MATOS et. al., 2015).

Segundo Ribeiro et. al. (2019) a manutenção nos conjuntos de Locação é parcialmente executada. Os dados apresentados no diagnóstico (2017) demonstram que na maioria dos casos, menos da metade do valor cobrado para manutenção dos conjuntos é efetivamente utilizado. Experiências de reabilitação de parques habitacionais como o que ocorreu no bairro Rainha D. Leonor, no Porto, evidenciam a importância da manutenção preventiva e seus efeitos sobre os custos com reforma a longo prazo (MATOS et. al., 2015). Ao considerarmos a relevância da arrecadação para a composição dos aluguéis de referência e a relevância da manutenção para preservação do patrimônio, torna-se questionável o saldo adquirido.

Moraes (2018) aponta que outro fator resultante das falhas no desenvolvimento do programa é a subutilização das áreas comerciais dos empreendimentos. A gestão efetiva do parque também diz respeito ao aproveitamento de suas potencialidades. Todos os conjuntos, com exceção ao Senador Feijó, foram concebidos ou adquiridos com espaços comerciais; a ausência de gestão dessas áreas gera uma lacuna na arrecadação de recursos para o Programa (RIBEIRO, et. al. 2019), já que poderiam ser direcionados ao abatimento das taxas condominiais, beneficiando os moradores e impedindo a oneração do fundo com os subsídios que têm sido exigidos para esta finalidade.

É difícil que as ações tomadas no âmbito do programa estejam efetivamente interligadas em um sistema tão pulverizado quanto a administração da Locação dentro da Secretaria e da COHAB. Experiências como a holandesa reafirmam a importância de avaliações de desempenho das habitações oferecidas e o monitoramento dos residentes para compreensão de possíveis deficiências da política (NAGLE, 2019). A periodicidade dos

⁵ Cristina Pimenta em ata da 13ª Reunião Ordinária da Comissão Executiva do Conselho Municipal de Habitação – 7ª Gestão Biênio–2018/2020, realizada em 28/09/2021.

diagnósticos, especialmente sobre os aspectos financeiros, é primordial para o seu desenvolvimento, cuja inércia é potencializada diante da falta de controle e fragmentação da sua gestão.

Se faz necessária a avaliação da retomada de uma equipe técnica específica para o programa, com a criação de um departamento cujas ações e intenções sejam bem definidas e estejam alinhadas com as necessidades do parque. Também devem ser consideradas novas formas de gestão, que ainda que atreladas ao poder público, não tenham suas funções afetadas pela descontinuidade política (GATTI, 2015). O Plano Municipal de Habitação (PHM) elaborado em 2016, sugere a viabilização da autogestão para o PLS promovida por entidades organizadas, mobilizadas através de chamamento público, realizando a indicação de público para novos conjuntos e sendo responsáveis, posteriormente, por sua gestão social e condominial. Seria possível associar a esse modelo de gestão parcerias com cooperativas e outras entidades sociais no âmbito da Locação.

4.5.1. projeto e escala

Apesar da singularidade de cada experiência, algumas comparações têm se mostrado pertinentes e passíveis de análise, principalmente no que tange seus aspectos projetuais. Grande dificuldade encontrada pelos conjuntos Parque do Gato e Olarias se dá justamente pela extensão de suas áreas: a administração do espaço comum. Os edifícios que foram reformados demonstraram bons resultados nesse sentido devido à gestão facilitada consequente da escala reduzida dos condomínios (GATTI, 2015). E embora o conjunto Vila dos Idosos seja considerado a experiência mais bem-sucedida do PLS, as extensas áreas de vegetação costumam ser alvo de reclamação dos moradores devido à falta de manutenção, já que costumam ser longos os intervalos entre as podas (CAMPOS, 2020).

É imprescindível que se considerem as dificuldades que se apresentaram devido ao caráter pioneiro da política no país. Bernardini e Venituccio (2015) afirmam que os ideais que conduziram a concepção projetual do Parque do Gato, apesar de recobertos por críticas, foram severamente retalhados pelo continuísmo burocrático estatal, resistente à adoção de novos modelos e possibilidades. Assim, a discrepância entre cheios e vazios observado na área de implantação do terreno, que poderia significar a inserção de um parque, foi mantida intacta e sem cumprir seu destino coletivo. A resultante foi a ocupação das áreas pelo comércio ilegal e a recente reocupação das várzeas por uma nova favela.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política de Locação Social vigente apresenta entraves ainda muito consistentes para o seu avanço e expansão em escala. Alguns obstáculos se sustentam na própria legislação, que foi fortemente fundamentada por parâmetros de operacionalização dos programas de

financiamento habitacional. É essencial que se assuma a singularidade da Locação Social enquanto alternativa de provisão, porque ocorre sob a forma de um serviço público sem repasse de propriedade, capaz de agir sobre o déficit de forma efetiva com o atendimento à população correspondente à faixa atendida como HIS1⁶, através da reabilitação de edifícios ociosos ou do aproveitamento de áreas de propriedade pública.

A revisão da legislação atual se torna inadiável, não só diante da possibilidade de expansão do programa, mas para a solução das dificuldades atuais que enfrenta, como a negociação dos casos de inadimplência, que são emergenciais dado seu crescimento exponencial acarretado pela crise da pandemia de COVID-19. É crucial que as condições de pagamento e prazos sejam compatíveis com o caráter social do Programa, já que coloca a população de baixa renda como demanda prioritária e concomitantemente, a condição da adimplência com os aluguéis, ainda que não exista previsão de subsídio às taxas condominiais (GATTI, 2015).

As dificuldades referentes à capacidade de gestão e monitoramento do parque, financeiramente e socialmente, representam um obstáculo que pode ser defrontado de diferentes maneiras, mas essencialmente através da despulverização da gestão atual, com o estabelecimento de uma equipe técnica específica e capacitada para as demandas da política. Uma reformulação nos moldes de gestão, como proposto pelo Plano Municipal de Habitação de 2016, seria imprescindível para a expansão do programa, especialmente se considerarmos as dificuldades enfrentadas com a descontinuidade dos processos políticos. A autogestão promovida por entidades sem fins lucrativos (associações, movimentos organizados, cooperativas habitacionais, entre outros), representaria uma estabilidade e controle social maior diante da participação efetiva dos moradores e do monitoramento aproximado dos agentes promotores, como identificado nas experiências internacionais analisadas.

É importante frisar que nos moldes atuais do PLS, inviabiliza-se o atendimento ao espectro pleno da população inserida na faixa de HIS1, já que o prazo estabelecido (30 anos), atrelado aos subsídios que se tornam insuficientes diante do alto valor de referência do aluguel e às taxas condominiais, são inacessíveis a beneficiários que não contam com uma renda fixa mensal, tal qual os catadores de lixo. É possível verificar que o que garantiu a sustentabilidade financeira do Palacete dos Artistas, foi justamente a garantia dada pela aposentadoria recebida pelos moradores, porque os valores das parcelas são muito superiores em relação aos demais conjuntos. Assim como o atendimento à população de rua no edifício Mário de Andrade só foi possível diante da flexibilização do prazo estabelecido na resolução. É necessário que os padrões de operacionalização sejam revistos de modo a expandir o

⁶ A faixa HIS1, segundo decreto nº 61.282 de 12 de maio de 2022, corresponde à população com renda familiar bruta de até 3 s.m.

potencial de atendimento do programa, visando a garantia de atendimento à demanda mais vulnerável por habitação da cidade.

O programa apresenta um potencial expressivo de arrecadação (RIBEIRO et al, 2019) e se mantém sustentável financeiramente. Isso nos oferece uma perspectiva promissora quanto aos subsídios ofertados, que poderiam ser ampliados com planejamento e com a regularização dos casos de inadimplência e irregularidade dos conjuntos (GATTI, 2015). Apesar do diagnóstico do programa de 2017 apontar como ameaça à expansão do parque os altos índices de subsídios, deve-se ter em vista novas possibilidades de recursos ao PLS, como a proposta de destinação de recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) para a viabilização de novos conjuntos, proposta pelo PMH de 2016. As potencialidades do programa são evidentes, se reformulado, a Locação Social poderia não só expandir como se transformar em uma alternativa de provisão habitacional estruturante para o município.

6. REFERÊNCIAS

ANDRADE, Sarah de Andrade e. A palavra do habitante e as possibilidades de apropriação do habitat em locação social: o programa de locação social da prefeitura municipal de São Paulo. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2016.

BALBIM, Renato. Serviço de moradia social ou locação social: alternativas à política habitacional. Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2015.

BERNARDINI, Sidney Piochi; VENITUCCIO, Renata Ungaro. Territórios cindidos: o bairro do Bom Retiro e o conjunto habitacional Parque do Gato em São Paulo. PARC Pesquisa em Arquitetura e Construção, Campinas, SP, v. 6, n. 3, p. 169-187, set. 2015. ISSN 1980-6809. Disponível em: <<http://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/parc/article/view/8635019>>. Acesso em: 30/07/2022.

CAMPOS, Marília de Freitas. Habitação e bem-estar: estudo de caso na Vila dos Idosos, São Paulo, SP. 2020. 208p. Orientadora Profa Dra Wanda Maria Risso. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2020.

CFMH – CONSELHO DO FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. Resolução CFMH nº 23/2002. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2002.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. Déficit habitacional no Brasil: 2016-2019. Belo Horizonte: FJP, 2019.

GATTI, Simone Ferreira. Entre a permanência e o deslocamento. ZEIS 3 como instrumento para a manutenção da população de baixa renda em áreas centrais. O caso da ZEIS 3 C 016

(Sé) inserida no perímetro do Projeto Nova Luz. 2015. Tese de Doutorado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

MATOS, Maria João; SIMÕES, Ana; RODRIGUES, Fernanda; COSTA, Anibal; VICENTE, Romeu; ÁLVARES, Manuela; FERREIRA, José. REABILITAÇÃO E MANUTENÇÃO DO BAIRRO DE HABITAÇÃO SOCIAL RAINHA D.LEONOR NA CIDADE DO PORTO. In: Anais do 3º CIHEL . Congresso Internacional da Habitação no Espaço Lusófono. São Paulo: FAUUSP, 2015.

MORAES, Ivy Mayumi de. Locação Social em São Paulo entre 2001 e 2016: definição da agenda governamental. Dissertação de Mestrado, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2018.

NAGLE, Cássia Bartsch. Processo de projeto e métodos de avaliação para habitações coletivas: diálogos disciplinares entre o Brasil e a Holanda. Tese de Doutorado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

PAOLINELLI, Marina Sanders. Desmercantilização da habitação: entre a luta e a política pública. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

RIBEIRO, Amanda de Almeida; FILOCOMO, Guilherme; BERNARDES, Mayara Marques; NOGARA, Monica de Azevedo Costa. "LOCAÇÃO SOCIAL NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: REFLEXÕES SOBRE OS CUSTOS E SUBSÍDIOS".In: Anais do XVIII ENANPUR. Natal: EDUFRN, 2019.

ROLNIK, Raquel. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1a ed., São Paulo, Boitempo, 2015.

SANCHES, Débora. Gestão Condominial de Habitação de Interesse Social: Estuda na Área Central de São Paulo. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo/Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo – IPT, São Paulo, 2008.

SÃO PAULO (Cidade). Plano Municipal de Habitação – Caderno para Discussão Pública. São Paulo: PMSP-SEHAB, 2016.

_____. Programa Morar no Centro. São Paulo, 2003.

_____. Instrução Normativa SEHAB no 1, de 6 de maio de 2003.

_____. Processo administrativo 2017-0.151.039-8. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2017.

_____. Conselho Municipal de Habitação. Resolução CMH Nº 118 de 21 de janeiro de 2019. Flexibiliza o percentual de comprometimento máximo de renda familiar para pagamento da retribuição mensal previsto nos Itens IX.1.a da Resolução CFMH 23/2002, admitindo-se comprometer até 15% da renda das pessoas ou famílias selecionadas para atendimento por meio do Programa de Locação Social especificamente no Projeto Asdrúbal do Nascimento II / Edifício Mário de Andrade destinado à população em situação de rua. Diário Oficial, São Paulo, SP, 23 de janeiro de 2019.

_____. Conselho Municipal de Habitação. 13ª Reunião Ordinária da Comissão Executiva do Conselho Municipal de Habitação – 7ª Gestão Biênio–2018/2020. Diário Oficial, São Paulo, SP, 28 de setembro de 2021.

SILVA, Helena Menna Barreto. Terra e moradia: que papel para o município? Tese de Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

_____. "habitação no centro de sp: como viabilizar essa idéia?". LabHab/FAUUSP. São Paulo, 2000.

_____. "Habitação no Centro de São Paulo: políticas, disputas e impasse". In: @emetropolis: Revista eletrônica de estudos urbanos e regionais. No 33, ano 9, junho 2018. Disponível em: <http://emetropolis.net/edicao/n33>. Acesso em: 15/11/2021.

TSUKUMO, Isadora Tami Lemos. Habitação social no centro de São Paulo: legislação, produção, discurso. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

Contatos: alanis.alberes@gmail.com e paulo.ferreira1@mackenzie.br