

A TRAJETÓRIA DO PROGRAMA DE LOCAÇÃO SOCIAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: ENTRE A LÓGICA DE RETORNO DO INVESTIMENTO E A GARANTIA DE ACESSO E PERMANÊNCIA¹ (SESSÃO TEMÁTICA)

Daniela Perre Rodrigues

Secretaria de Habitação da Prefeitura de São Paulo | danielaprodrigues@prefeitura.sp.gov.br

Débora Ungaretti

Faculdade de Arquitetura, Urbanismo e Design da Universidade de São Paulo | debora.ungaretti@alumni.usp.br

Felipe Suzuki Ursini

Faculdade de Arquitetura, Urbanismo e Design da Universidade de São Paulo | felipesuzukiursini@gmail.com

Amanda Silber Bleich

Faculdade de Arquitetura, Urbanismo e Design da Universidade de São Paulo | amandasbleich@usp.br

Carolina Heldt D'Almeida

Faculdade de Arquitetura, Urbanismo e Design da Universidade de São Paulo | carolheldt@gmail.com

Sessão Temática 07: Política habitacional e direito à moradia

Resumo: O Programa de Locação Social do Município de São Paulo foi criado em 2002 visando a produção de unidades habitacionais públicas para aluguel social para ampliar as formas de acesso à moradia em áreas bem localizadas para famílias de baixa renda com diferentes perfis de vulnerabilidade. Duas décadas desde o início da implementação, ainda possui escala de projeto piloto - conta com um parque público de 7 empreendimentos com 937 unidades habitacionais - e passa por um processo de retração, apontando para a necessidade de um balanço do Programa. Este trabalho contempla resultados iniciais de uma pesquisa em andamento, realizada em cooperação entre o LabCidade FAU-USP e a SEHAB PMSP. Baseado em revisão de literatura, oficinas com especialistas, análise de procedimentos administrativos e diagnósticos relacionados ao Programa, busca identificar: (i) as principais dificuldades para consolidação e expansão do Programa; (ii) as mudanças em relação ao contexto de formulação e implementação que teriam levado o Programa a ter baixa aderência na agenda pública; (iii) o contexto em torno do processo em curso que pode levar à redução do parque público existente.

Palavras-chave: locação social; política habitacional; sustentabilidade econômico-financeira; acesso; permanência.

THE TRAJECTORY OF THE SOCIAL RENTAL PROGRAM OF THE MUNICIPALITY OF SÃO PAULO: BETWEEN THE LOGIC OF INVESTMENT RETURN AND THE GUARANTEE OF ACCESS AND PERMANENCE

Abstract: *The Social Rental Program of the Municipality of São Paulo, created in 2002, was designed to produce public housing units for social rental, aiming to expand housing access for low-income families in well-located areas. Despite its promising start, the Program remains on a pilot scale, consisting of 7 developments with 937 units, and is now undergoing a contraction, highlighting the need for an evaluation. This paper presents initial findings from an ongoing research collaboration between LabCidade FAU-USP and SEHAB PMSP. Through literature review, expert workshops, analysis of administrative procedures, and Program diagnostics, the research seeks to identify: (i) key challenges in consolidating and expanding the Program; (ii) changes in its formulation and implementation that may explain its limited integration into the public agenda; and (iii) factors influencing the ongoing process that may reduce the existing public housing stock.*

Keywords: *Social rental; housing policy; economic-financial sustainability; access; permanence.*

LA TRAYECTORIA DEL PROGRAMA DE ALQUILER SOCIAL DEL MUNICIPIO DE SÃO PAULO: ENTRE LA LÓGICA DEL RETORNO DE LA INVERSIÓN Y LA GARANTÍA DE ACCESO Y PERMANENCIA

Resumen: *El Programa de Alquiler Social del Municipio de São Paulo, creado en 2002, tiene como objetivo producir unidades habitacionales públicas para alquiler social y ampliar el acceso a la vivienda en áreas bien localizadas para familias de bajos ingresos con diferentes perfiles de vulnerabilidad. A dos décadas de su implementación, el Programa aún opera a escala piloto, con 7 desarrollos y 937 unidades habitacionales, y actualmente atraviesa un proceso de contracción, lo que resalta la necesidad de evaluarlo. Este trabajo presenta los resultados iniciales de una investigación en curso, realizada en cooperación entre LabCidade FAU-USP y SEHAB PMSP. A través de revisión bibliográfica, talleres con expertos, análisis de procedimientos administrativos y diagnósticos del Programa, se busca identificar: (i) las principales dificultades para consolidar y expandir el Programa; (ii) los cambios en su formulación e implementación que podrían explicar su baja integración en la agenda pública; y (iii) el contexto del proceso en curso que podría llevar a la reducción del parque público existente.*

Palabras clave: *Alquiler social; política habitacional; sostenibilidad económico-financiera; acceso; permanencia.*

INTRODUÇÃO

O Programa de Locação Social do Município de São Paulo foi criado em 2002² pelo Conselho do Fundo Municipal de Habitação³ articulado a uma estratégia de transformação urbanística da área central pautada, em tese, na garantia da permanência da população de baixa renda. Propunha a produção de unidades habitacionais públicas para aluguel a preços compatíveis com a renda familiar, com objetivo de ampliar as formas de acesso à moradia em áreas bem localizadas e infraestruturadas pelas famílias de baixa renda com diferentes perfis de vulnerabilidade – pessoas idosas, em situação de rua, mulheres em situação de violência doméstica e famílias removidas. Após mais de duas décadas desde a sua formulação e implementação, o Programa, que ainda possui escala de projeto piloto e conta com um parque público formado por 7 empreendimentos com 937 unidades habitacionais, atualmente passa por um processo de retração através da desvinculação de dois empreendimentos. Passadas distintas gestões municipais em contextos diversos de arrecadação de receitas e priorização das despesas, e a despeito do arcabouço legal no marco regulatório da política urbana e habitacional desenvolvido, a tímida expansão da locação social desde os primeiros esforços de implementação e a atual retração do programa, apontam para a necessidade de um balanço do Programa.

Situado no âmbito da pesquisa em andamento “Habitação como serviço: insumos para formulação, gestão e implementação de uma política habitacional de aluguel social em São Paulo”, realizada pelo LabCidade FAU-USP – Faculdade de Arquitetura, Urbanismo e Design da Universidade de São Paulo em cooperação com a SEHAB PMSP – Secretaria de Habitação da Prefeitura Municipal de São Paulo, este trabalho contempla o resultado das etapas iniciais da pesquisa. É baseado na revisão de literatura sobre o Programa de Locação Social, na realização de oficinas com especialistas sobre o tema, na leitura de procedimentos administrativos relacionados ao Programa e na análise dos diagnósticos do programa realizada em conjunto entre gestoras da prefeitura e pesquisadoras da universidade⁴ e busca identificar: (i) dificuldades enfrentadas para consolidação e expansão do Programa de Locação Social no Município de São Paulo; (ii) mudanças em relação ao contexto de sua formulação e implementação que fizeram com que o Programa deixasse de ter aderência na agenda pública como modalidade de atendimento habitacional; (iii) o contexto em torno do processo em curso que pode levar à redução do parque público existente.

Na presente etapa de pesquisa foi possível identificar diferentes racionalidades presentes na formulação e implementação do Programa que permearam as principais dificuldades de gestão e embates sobre a sua continuidade e expansão. Uma delas é voltada à transformação da área central a partir de uma lógica de acesso e permanência da população de baixa renda. A outra é pautada na transformação da área central por agentes públicos e privados a partir da atração de populações de média e alta renda, articulada à busca pelo retorno e rentabilidade dos investimentos realizados. Esta segunda lógica também é mobilizada para justificar a ampla adoção da provisão habitacional baseada na comercialização com

transferência da propriedade. A lógica da garantia de acesso e permanência da população de baixa renda prevalece na agenda quando articulada a outras políticas, como por exemplo às políticas para população em situação de rua.

O trabalho, informado por essas questões de fundo, está dividido em três partes. Na primeira seção, apresentamos como essas racionalidades se conformaram no contexto da formulação do Programa e atravessaram seu desenho e primeiros esforços de implementação. Em seguida, apresentamos sua trajetória de implementação considerando mudanças na conjuntura da política urbana e habitacional. Em uma síntese conclusiva, retomamos as principais questões presentes no atual contexto municipal de São Paulo, traçando, a partir delas, relações com uma agenda de pesquisa para refletir sobre as políticas de aluguel social.

O CONTEXTO DE FORMULAÇÃO E PRIMEIROS ESFORÇOS DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE LOCAÇÃO SOCIAL DE SÃO PAULO

A criação do Programa de Locação Social de São Paulo se insere no Programa Morar no Centro, um dos componentes do Plano Reconstruir o Centro, formulado em 2001. Não havia, até aquele momento, políticas habitacionais voltadas à população de baixa renda no Centro: a nível municipal, a produção pública de habitação se baseava na construção de novas unidades por construtoras no âmbito de programas de intervenção em favelas; a nível federal, inexistiam políticas habitacionais com recursos destinados para atendimento da população de baixa renda (Marques et al., 2018). Nesse sentido, o Plano Reconstruir o Centro propunha uma mudança parcial na abordagem anterior sobre o centro, adicionando o ideal de “inclusão social” em suas propostas, representado principalmente em seu componente habitacional – o programa Morar no Centro (Motisuke, 2008). Com o objetivo de atender a população de baixa renda, além da Locação Social, foi previsto um conjunto de outras modalidades de provisão de moradia e integrado a programas de qualificação urbana: Bolsa Aluguel⁵, Programa de Arrendamento Residencial (PAR) – Reforma⁶, Programa de Reabilitação Integrada do Habitat (PRIH)⁷ e Programa de Cortiços⁸.

O Plano Reconstruir o Centro acabou substituído pelo programa Ação Centro, fomentado pelo BID em 2004, mas o programa Morar no Centro, com iniciativas já em andamento a partir de recursos locais, foi mantido. Motisuke (2008) descreve o Ação Centro como um “guarda-chuva” de propostas heterogêneas e por vezes antagônicas, combinando iniciativas já em andamento na época com outras novas – e até inovadoras – e conciliando os termos da ‘revalorização’ e ‘revitalização’, elaborados a partir do anos 1990, com esforços de manutenção da população pobre no centro (Motisuke, 2008).

Como veremos mais adiante, esta ambiguidade antagônica não se restringiu ao contexto deste programa oriundo de empréstimo e diretrizes do BID à PMSP, mas também permeou a formulação e a trajetória específicas do Programa de Locação Social.

A locação social entrou na agenda da política habitacional municipal a partir de reivindicações de diferentes movimentos sociais por acesso à moradia digna na área central da cidade (Kohara, 2012). União dos Movimentos de Moradia, Unificação das Lutas de Cortiços, Grupo de Articulação para Moradia dos Idosos, dentre outros, reivindicavam moradia compatível com os baixos rendimentos familiares e com as diferentes necessidades e vulnerabilidades, como aquelas de pessoas idosas e população em situação de rua.

O desenho do programa⁹ previu a locação de unidades habitacionais em parque público para famílias sem possibilidade de participar de programas de financiamento habitacional, ou sem interesse na transferência de propriedade (CFMH/2002)¹⁰, com renda familiar de até 3 salários mínimos e/ou renda per capita de até 1 salário mínimo. A prioridade foi dada a pessoas acima de 60 anos, em situação de rua, portadoras de direitos especiais ou moradoras de áreas de risco ou insalubridade.

Quanto à forma de viabilização dos empreendimentos e unidades habitacionais, previu a construção ou requalificação dos imóveis com recursos públicos do Fundo Municipal de Habitação ou de outras fontes, incluindo parcerias com órgãos públicos e outras instituições públicas ou privadas. Também foi desenhada a possibilidade de exploração de áreas comerciais dos empreendimentos e o aluguel social como meios de recuperação de recursos investidos no Programa.¹¹

As competências para gestão e operacionalização do Programa foram divididas entre a SEHAB e a COHAB-SP. À SEHAB foram delimitadas as competências de gestão, compreendidas como coordenação, monitoramento e avaliação do programa, seleção, acompanhamento social e socioeconômico dos beneficiários, e análise e aprovação da prestação de contas. À COHAB foram delimitadas as competências de operação, compreendidas como produção – aquisição dos imóveis e contratação de projeto e obra – e manutenção dos empreendimentos, definição dos subsídios e dos custos de condomínio, formalização e acompanhamento dos contratos de locação social e pagamentos, bem como operação dos recursos e elaboração de prestação de contas. A gestão condominial, de competência da COHAB-SP, poderia se realizar de forma direta, terceirizada ou pelos próprios moradores, em sistema de autogestão.

O valor do aluguel mensal foi desenhado de forma a não ultrapassar um limite máximo de comprometimento da renda familiar, variando de 10% a 13% da renda, determinado a partir de avaliações periódicas das condições sócio-econômicas das pessoas e famílias beneficiárias. Por outro lado, foi estabelecido um limite mínimo do aluguel social equivalente a 10% do valor de referência da unidade habitacional, calculado com base nos recursos investidos e no custo de administração e manutenção dos contratos e dos empreendimentos¹². Foi definida também a taxa condominial, composta por parte das despesas de manutenção do empreendimento, a ser paga pelas pessoas e famílias beneficiárias. Em caso de inadimplência desta taxa, foi prevista a suspensão do subsídio. A relação entre os beneficiários e a COHAB-SP é regida por lei federal, a lei do inquilinato, que

determina procedimentos para o despejo que podem ser adotados em caso de inadimplência (Lei nº 8.245/1991).

As condições estabelecidas no desenho do Programa de Locação Social incorporaram o conflito que foi exposto, no momento de formulação, entre duas racionalidades distintas. De um lado, a lógica de retorno dos recursos investidos, traduzida no estabelecimento do limite mínimo do valor do aluguel social, que pode levar ao endividamento das famílias, bem como na possibilidade de despejo dos locatários em caso de inadimplência. De outro, uma racionalidade de garantia de direitos, voltada ao acesso às pessoas e famílias de mais baixa renda à moradia digna e sua permanência na área central da cidade, traduzida no valor máximo de comprometimento da renda familiar.

Os esforços de implementação do programa se voltaram à constituição de um parque público, se valendo de três fontes de recursos: do Fundo Municipal de Habitação, do Programa Especial de Habitação Popular do Ministério das Cidades, e do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Nas negociações com o BID foram travados conflitos por conta de concepções antagônicas. Inicialmente, como descreve Moraes (2018), o Banco se contrapunha à ideia da promoção de locação social em parque público. Questionava a sustentabilidade da modalidade, e propunha, em resposta, a atração da população de média renda para a área central, bem como a limitação da presença da população de baixa renda. Questionava, ainda, a capacidade de gestão da COHAB-SP. Recomendava como modalidade de locação social os *vouchers* para locação de imóveis do mercado privado. A Prefeitura não cedeu às críticas colocadas, mas teve de redimensionar a escala do programa: o banco aceitou financiar a modalidade de locação social em parque público como experimental (Moraes, 2018).

Em dezembro de 2004, quando terminava a primeira fase de implementação delineada no Programa de Reabilitação da Área Central do Município de São Paulo - PROCENTRO, dois empreendimentos haviam sido entregues: Parque do Gato e Olarias. Com isso, estava em andamento a viabilização de 2.150 unidades habitacionais pelo Programa de Locação Social: 1.138 pelo BID, 358 pelo Ministério das Cidades e 654 pelo Fundo Municipal de Habitação. Seriam 14 empreendimentos entregues até 2006 (Moraes, 2018).

Naquele ano, atendendo procedimentos de operação e de gestão do programa delineados no contrato de financiamento do BID e considerando que os primeiros empreendimentos estavam sendo entregues, foi criada uma Unidade de Gestão do Programa, composta por representantes da SEHAB e de COHAB-SP, com competência de planejamento e controle operacional do programa, de coordenação de todas as atividades de produção e gestão, e monitoramento dos seus resultados¹³. Ainda, o Fórum dos Movimentos e Entidades do Centro foi indicado como instância consultiva para definição da demanda dos empreendimentos de locação social¹⁴, em um contexto de mobilização social em que o Fórum Centro Vivo (FCV)¹⁵ havia sido fundado como contraponto a projetos e ações públicas e privadas no centro de São Paulo.

A TRAJETÓRIA DO PROGRAMA DE LOCAÇÃO SOCIAL NAS GESTÕES MUNICIPAIS

Durante as gestões Serra-Kassab (2005-2008 e 2009-2012), a estrutura de coordenação do programa foi descontinuada (Portaria SEHAB nº 123/2006), o Programa Morar no Centro paralisado e o componente de locação social no contrato de financiamento com o BID encerrado, impactando na produção dos empreendimentos planejados. Como descrevem Marques, Pulhez e Pagin (2018, p. 166), “essas administrações rejeitaram explicitamente a construção de um parque público de habitação e apostaram na atração de promotores privados para construção e aluguel”.

Ainda assim, as ações que haviam sido previamente impulsionadas garantiram a continuidade e expansão do Programa, levando à inauguração dos empreendimentos Vila dos Idosos, em 2007 e Senador Feijó e Asdrúbal do Nascimento, em 2009. Além disso, reivindicações da sociedade civil e de movimentos sociais viabilizaram a expansão do parque público de locação social a partir do Renova Centro¹⁶. Em 2010, o CMH aprovou a utilização de recursos do FMH para desapropriação de três imóveis na área central a serem destinados à locação social: os edifícios Cineasta, Mário de Andrade e Santo André. O primeiro veio a ser rebatizado como Palacete dos Artistas quando convertido em empreendimento público de locação social voltado para atender pessoas artistas idosas, inaugurado no fim da gestão Haddad (2013-2016), em 2016 (Moraes, 2018).

A partir de 2009, a promoção do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) como parte de um conjunto mais amplo de políticas econômicas anticíclicas pelo governo federal teve impacto direto sobre as políticas locais em São Paulo (Marques et al, 2018). A disponibilização de recursos à produção privada de habitação - fazendo com que a produção se desse de forma desvinculada do planejamento municipal - e o estabelecimento de subsídios de forma massiva garantiu o acesso à população de baixa renda às novas unidades (Idem), o que aconteceu através do financiamento à aquisição com transferência de propriedade às beneficiárias finais. A produção da habitação social de mercado (Shimbo, 2012) ganhou hegemonia na política habitacional brasileira, emaranhada com uma noção de política imobiliária para baixa renda, fomentando o protagonismo do setor privado na política desde a elaboração do programa até a intermediação com o consumidor / beneficiário final. As sucessivas gestões municipais em São Paulo se apoiaram em recursos federais para promover a produção de unidades habitacionais para a Faixa 1 em São Paulo por empresas ou entidades. Do ponto de vista da gestão pública, a transferência de propriedade neste modelo faz com que o poder público não tenha de arcar com toda a complexidade e esforço de gestão dos empreendimentos, tendo sido preferencialmente adotada por diferentes gestões. A produção massiva de unidades habitacionais para transferência de propriedade via financiamento subsidiado para a população de baixa renda passou também a mobilizar a agenda de reivindicações dos movimentos de moradia.

Na gestão Haddad (2013-2016), o Programa de Locação Social foi retomado apenas no último ano, o que limitou o alcance das ações empreendidas. Até então, apenas ações pontuais haviam sido propostas.

Do ponto de vista do planejamento, a revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo previu como ações estratégicas prioritárias da Habitação Social a revisão e implementação do programa de locação social para faixas HIS 1 e HIS 2 (Lei nº 16.050/2014, art. 293, XII). Definiu também que uma revisão do Plano Municipal de Habitação deveria contemplar “propostas para a realização da locação social e de serviço de moradia para o atendimento da população de vulnerabilidade ou risco social” como forma de garantir o atendimento das diferentes necessidades habitacionais (Lei nº 16.050/2014, art. 294, III, b). O projeto de lei do Plano Municipal de Habitação – apresentado no último mês desta gestão e nunca aprovado pela Câmara dos Vereadores – previa três modalidades de locação social como forma de provisão habitacional: locação social pública, locação social por autogestão e locação social de mercado. Também previa o abrigamento transitório em imóveis alugados e o bolsa aluguel como modalidades de serviço de moradia social.

A criação da Coordenação de Políticas para a População em Situação de Rua, cuja atuação incorporou reivindicações de movimentos representativos deste segmento, impulsionou a implementação do empreendimento Mário de Andrade para atendimento de população em situação de rua na modalidade de locação social.

Do ponto de vista da estrutura de coordenação do Programa de Locação Social, foi criada a Gerência de Locação Social (GLOCS) na COHAB-SP, que, no âmbito da gestão do parque público, realizou ações de reforma e manutenção nos empreendimentos e mapeamento de unidades com ocupações irregulares para subsidiar a sua regularização – medidas pontuais considerando as inúmeras que foram programadas mas não implementadas. No âmbito da produção, visando a expansão do parque público de locação social, desenvolveu estudos para a construção de 16 novos empreendimentos para viabilizar cerca de mil novas unidades habitacionais.

Diversas estratégias de financiamento estavam sendo aventadas e ensaiadas para os estudos dos novos empreendimentos. Parte dos empreendimentos seriam implementados em imóveis desapropriados,¹⁷ e outra parte, em edifícios vazios recebidos em dação em pagamento do Instituto Nacional da Previdência Social – INSS. Após reivindicações da sociedade civil, a Comissão Executiva da Operação Urbana Centro aprovou a destinação de recursos da Operação para requalificação de edifício situado à Rua Sete de Abril que estava sendo desapropriado com recursos do Fundurb¹⁸ para incremento do parque de locação social¹⁹. Uma outra estratégia foi a proposta de requalificação de 8 empreendimentos por meio de uma parceria público-privada – PPP de Locação Social (SEHAB/COHAB, 2016). Seria uma concessão administrativa de 20 anos para requalificação e manutenção predial, tendo os edifícios públicos como garantia do contrato. A contraprestação mensal do poder público

cobriria os custos de reabilitação e manutenção predial, das unidades e elevadores e o retorno exigido pelos investidores independentemente do pagamento do aluguel social (Ibidem).

Apesar de não ter sido implementado pelas gestões seguintes, o modelo das PPPs passou, a partir de então, a ser apresentado como paradigma e ensaiado como alternativa de financiamento à ampliação do parque público de locação social.

A partir da gestão Haddad, a governança orçamentária de São Paulo sofreu alterações significativas, dentre as quais renegociação da dívida pública, reforma da previdência e pacote de socorro fiscal por conta da pandemia de Covid-19. Com isso, entre 2013 e 2023, o município passou de um cenário de escassez ao de sobra de recursos, com consequente aumento da discricionariedade do poder executivo municipal na sua aplicação (Peres, 2024). Essa mudança de cenário, no entanto, não repercutiu diretamente na alocação de recursos públicos para o Programa de Locação Social, tampouco reviu o paradigma das PPPs como justificativa diante da recessão econômica do estado.

Os primeiros anos da gestão Doria-Covas (2017-2020) foram marcados por uma certa continuidade no projeto de expansão do Programa de Locação Social, pautado, no entanto, pela ideia de promoção da locação social a partir da constituição de um parque. O Programa de Metas previa duplicar o número de unidades habitacionais do Programa de Locação Social. Até então, uma tentativa de expansão do parque público estava sendo realizada por meio da negociação pelo Município de recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social²⁰. O resultado infrutífero das negociações, somado a uma leitura de que a gestão do parque público é muito custosa, levou a gestão a planejar a possibilidade de expansão do Programa pela constituição de um parque privado a partir da aproximação com o Ministério das Cidades e com o SECOVI por meio do Programa Locação Acessível Residencial, voltado para população com renda até 8 salários mínimos (GT Locação Social, 2017).

Nesse contexto, foi constituído um Grupo de Trabalho integrado por funcionários da SEHAB e COHAB-SP (Portaria SEHAB nº107/2017) para realização de diagnóstico do Programa de Locação Social e definição de “medidas para reduzir a inadimplência e as ocupações irregulares” e subsídios à “fixação de novos valores de rateio das despesas condominiais nos empreendimentos do Programa de Locação Social, em especial no Parque do Gato e Olarias” (PMSP, 2017). O diagnóstico elaborado pelo Grupo de Trabalho concluiu que os custos de manutenção do parque de locação social não são excessivos quando comparados com outras políticas de atendimento habitacional e social para a população em situação de vulnerabilidade - como o auxílio aluguel (Ribeiro et al, 2019). Além disso, propôs medidas para alteração no desenho da política buscando eliminar as contradições no Programa, como a possibilidade de renegociação da dívida e regularização dos contratos (Ibidem).

A partir da segunda metade de 2018, na gestão Doria-Covas (2017-2020), com uma revisão do Programa de Metas, e posteriormente na gestão Covas-Nunes (2021-2024), a agenda da gestão municipal passou a formular novos modelos contratuais baseados em PPPs e, posteriormente, em novas modalidades de provisão habitacional regulamentadas pelo

Programa Pode Entrar²¹. A Gerência de Locação Social na COHAB-SP foi desestruturada resultando no desinvestimento na manutenção e gestão do parque público de locação social existente. Nesse novo contexto, as medidas que haviam sido sugeridas pelo Grupo de Trabalho não foram implementadas. Ao contrário, o argumento sobre as dificuldades enfrentadas na gestão dos empreendimentos expressas nas altas taxas de inadimplência e de irregularidades na ocupação das unidades levou à cabo a proposta de desvinculação de dois empreendimentos do Programa de Locação Social, o Parque do Gato e o Olarias, que estão em processo de transferência da propriedade das unidades habitacionais aos beneficiários.

Parque do Gato e Olarias foram os dois primeiros empreendimentos do Programa de Locação Social a serem inaugurados e revelaram a complexidade de gestão do parque público. Ao longo de 2008, o Conselho do Fundo Municipal de Habitação discutiu os problemas de gestão dos empreendimentos, em que representantes da sociedade civil apontaram problemas no desenho da política e na sua implementação, em contraponto à tentativa por parte da gestão pública de responsabilizar e culpabilizar os moradores das unidades habitacionais pelos problemas de irregularidade das ocupações e da alta inadimplência (Patitucci, 2017). A escala dos empreendimentos, com grande número de unidades habitacionais e a ausência de trabalhos de pré e pós ocupação adequados foram apontados como principais fragilidades da implementação dos empreendimentos do Parque do Gato e do Olarias. A não priorização do enfrentamento das complexidades de gestão levou ao ponto da suspensão do trabalho social nestes empreendimentos e a tramitação da sua desvinculação ao Programa de Locação Social do Município, que está em curso. A proposta de desvinculação da COHAB-SP foi aprovada na Comissão Executiva do Conselho Municipal de Habitação, subordinada a um parecer favorável do jurídico da COHAB-SP tendo em vista as obrigações relativas ao financiamento pelo BID (CMH, 2023).

O contexto no qual se insere esta proposta de desvinculação dos dois empreendimentos do Programa de Locação Social possui como marco significativo a edição da regulamentação dos procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária, de acordo com a Lei Federal nº 13.465/2017. As Leis Municipais nº 17.734/2022, e nº 17.859/2022 estabelecem como objetivo a garantia do direito de propriedade pelo instrumento de legitimação fundiária, e definem que este é o instrumento prioritário a ser outorgado pelo Município. Ainda, prevêm que, no caso de áreas públicas municipais, o Executivo Municipal poderá converter os títulos de Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM) ou Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) anteriormente outorgados em instrumento de legitimação fundiária, ou seja, a intenção de transferência da propriedade dos imóveis públicos aos beneficiários da política habitacional passa a ser estabelecida e priorizada neste marco legal.

A regulamentação das referidas leis²², em novembro de 2024, passou a considerar também contratos de aluguel social como justo título para a transmissão definitiva da unidade habitacional de conjuntos habitacionais, ou seja, os referidos instrumentos contratuais

passaram a também poder ser convertidos em instrumento de legitimação fundiária. Até o fechamento deste trabalho, em novembro de 2024, os trabalhos de selagem e identificação dos moradores com justo título nas unidades habitacionais do Parque do Gato e Olarias não haviam sido iniciados.

Um outro efeito da retração do Programa de Locação Social é o aumento da vacância nos empreendimentos, como é o caso da Vila dos Idosos, que até agosto de 2024 contava com 34 apartamentos vazios²³. A elaboração de listagem de suplentes do Programa de Locação Social é prevista na Resolução do CFMH nº 23/2002 e na Instrução Normativa SEHAB nº 001/03, e após o esgotamento das listagens definidas na ocasião da entrega dos empreendimentos, faz-se necessária a elaboração de instrumento normatizador para a ocupação das vagas disponíveis, bem como das que vierem a vagar. Com vistas a desencadear a regulamentação destes procedimentos, SEHAB iniciou o Processo Administrativo nº 6014.2022/0000877-5 em abril de 2022, com o objetivo de estabelecer fluxos e processos transparentes para a indicação da demanda, evitando assim a ociosidade das unidades habitacionais em razão da ausência de procedimentos claros e objetivos que possibilitem a condução destes processos. Em reunião do Conselho Municipal de Habitação (CMH) realizada em outubro de 2024, a SEHAB informou a respeito da minuta da Portaria que definirá procedimentos para indicação de beneficiários do Programa. O Grupo de Articulação para Moradia de Idosos da Capital (GARMIC)²⁴ estava presente na referida reunião e reivindicou a possibilidade de indicação de pessoas para acessar as unidades. Pela competência, o CMH deveria deliberar pela aprovação ou não do referido ato normativo, no entanto, não houve diálogo com o GARMIC, tampouco, abertura para deliberação por parte do Conselho.

Em relação à ampliação do parque público existente, a produção de dois novos empreendimentos para compor o parque público de locação social, um à Rua Sete de Abril e outro no terreno do edifício Wilton Paes de Almeida, foi paralisada. Apesar dos recursos da extinta Operação Urbana Centro destinados à viabilização da requalificação do edifício da Rua Sete de Abril e sua destinação à locação social, as obras estão suspensas desde 2022 e a continuidade ou rescisão do contrato está atualmente em discussão²⁵. Também está indefinida a proposta de destinação de edifício para locação social no Largo Paissandu. Após a tragédia de incêndio e desabamento do edifício Wilton Paes de Almeida, o terreno onde antes se situava aquela torre de vidro ocupada por 171 famílias foi doado pela União ao Município de São Paulo, com encargos de construção de 90 unidades habitacionais em modalidade de Empreendimento Habitacional de Interesse Social (EHIS) e de sua destinação, em até 8 anos a partir da doação, para famílias com renda mensal não superior a 5 salários mínimos. Em que pese o compromisso assumido pela SEHAB de destinar o empreendimento Wilton Paes de Almeida para locação social em atendimento à proposta do Orçamento Cidadão PLOA 2024²⁶, posteriormente foi levantado impedimento para tanto. Manifestação recente da SEHAB²⁷ considerou a modalidade de locação social como atendimento não definitivo, o que iria de encontro com os encargos previstos ao Município na doação do imóvel pela União. Tal manifestação revela que o atendimento habitacional via locação social pode

ser costumeiramente entendido como 'temporário', tendo em vista a não transferência da propriedade, portanto, não implicando direitos sucessórios; considerando, ainda, o direito à permanência do beneficiário na unidade habitacional apenas enquanto mantiver as condições de enquadramento no programa, isto é, condicionando a posse do imóvel aos critérios de renda máxima estabelecidos; e por fim, levando em conta a possibilidade prevista nas normativas do programa de que os beneficiários se inscrevam em programas habitacionais para aquisição de unidades, sem que a transferência entre as modalidades seja considerada duplo atendimento. No entanto, o Decreto nº 61.282/2022, em seu Capítulo IV, estabelece os critérios de elegibilidade e de priorização para concessão de atendimento habitacional definitivo nos empreendimentos vinculados ao Programa de Locação Social. O mesmo Decreto ampliou as faixas de renda atendidas pelo Programa de Locação Social, o que passou a garantir a permanência nas unidades habitacionais de pessoas que tenham aumento na renda desde o acesso, ou seja, minimizando as possibilidades de desenquadramento do programa e, consequente, garantindo a segurança na posse continuada dos beneficiários.

Vale considerar ainda que o atendimento de caráter temporário atribuído ao Programa também o coloca à margem da política habitacional, considerando a viabilização prioritária de atendimento definitivo às famílias removidas involuntariamente em função de risco, emergência ou obras públicas. Ou seja, as unidades habitacionais que compõem o parque público de Locação Social não são vistas como alternativa para o reassentamento de famílias que aguardam atendimento definitivo.

Diante do déficit na produção de unidades habitacionais quando comparado ao número de famílias que aguardam reassentamento ou que se cadastram espontaneamente para acessar uma unidade habitacional, o Programa Pode Entrar foi instituído com o objetivo de criar incentivos à produção de unidades habitacionais de interesse social, à requalificação de imóveis urbanos ou aquisição de unidades habitacionais, destinadas às famílias de baixa renda, e de estabelecer política habitacional de financiamento e locação subsidiados. Apesar da menção à locação social, o Programa Pode Entrar foi concebido como uma forma de substituição ao Minha Casa Minha Vida, com enfoque na produção de habitação de interesse social com transferência de propriedade.

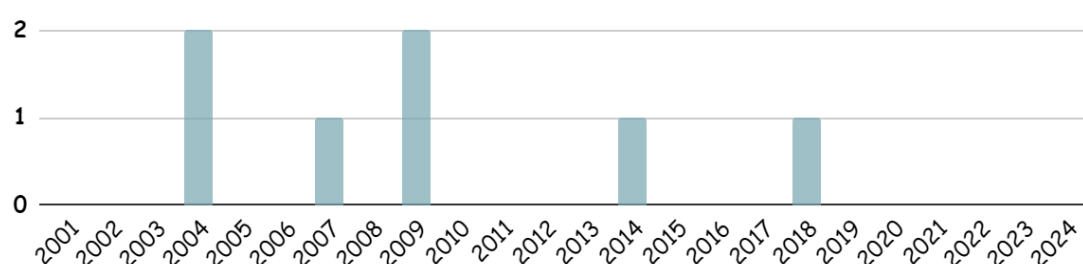
No mesmo ano de 2021, a gestão Covas também modelou uma nova PPP para a concessão administrativa para provisão de moradias como serviço, englobando a implantação de 3 empreendimentos habitacionais na região central, e a prestação dos serviços de gestão predial, gestão operacional e gestão administrativa de beneficiários por 35 anos, voltadas ao atendimento de população em situação de rua "dotadas de autonomia" - ou seja, aquelas que não necessitam ou são dependentes de serviços especiais de saúde (São Paulo, 2022). Em complementação a esta PPP de Locação Social, também passou a ser estruturado um chamamento público para a locação de imóveis privados destinados à locação social na região central de São Paulo. Proposto como uma forma de viabilizar a curto prazo unidades habitacionais em áreas infraestruturadas, o projeto previa a locação por 5 anos de 3.000

imóveis, divididos em carteiras de cerca de 600 imóveis montadas por gestoras. Esses ensaios não foram até então implementados, apesar de terem sido objeto de consultas públicas em 2021 e 2022.

SÍNTESE CONCLUSIVA: UMA AGENDA DE PESQUISA

O Programa de Locação Social em São Paulo conta atualmente com um parque público composto por sete empreendimentos, totalizando 937 unidades. Cinco dos empreendimentos são resultados dos esforços iniciais de implementação do Programa Morar no Centro na gestão Marta Suplicy (2001-2004): Parque do Gato e Olarias, Vila dos Idosos, Senador Feijó e Asdrúbal do Nascimento. Dois deles são resultados de impulsos de produção iniciados em gestões posteriores, o Palacete dos Artistas tendo sido promovido como parte do Renova Centro, na gestão Kassab (2006-2009) e o Asdrúbal do Nascimento II - Mário de Andrade tendo sido promovido na gestão Haddad (2013-2016) como um dos frutos da criação da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e da Coordenação de Políticas para a População em Situação de Rua.

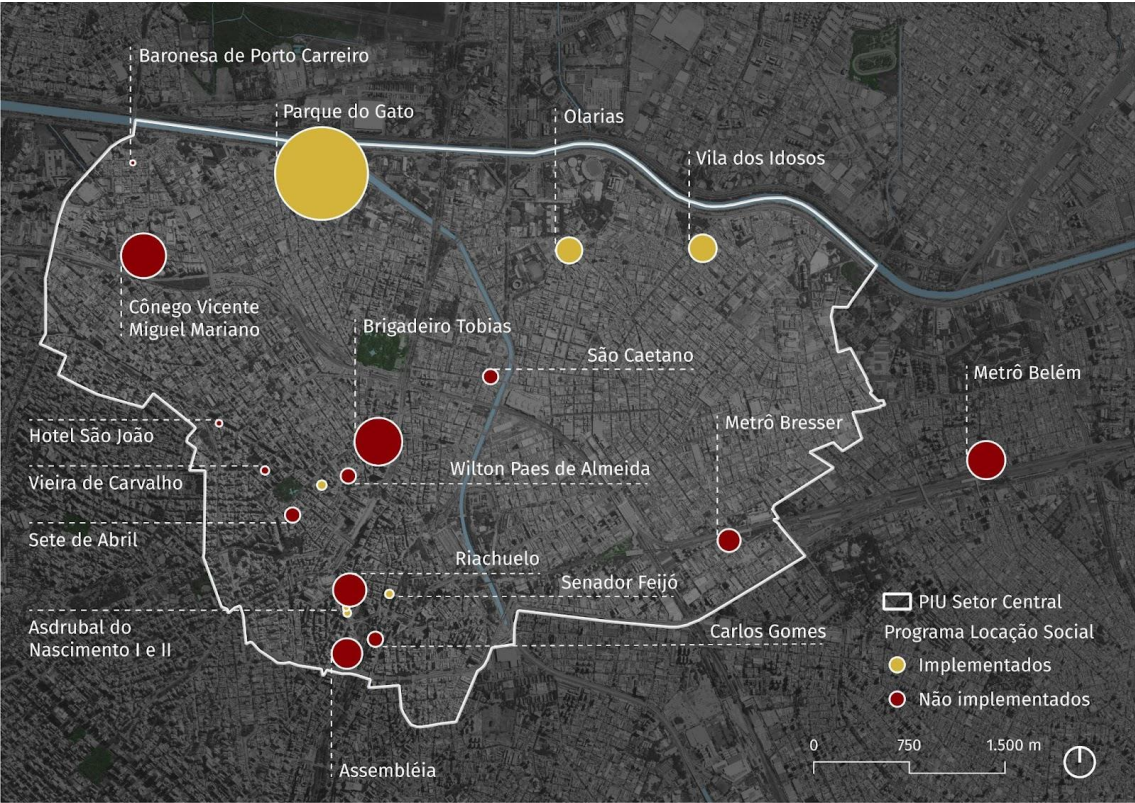
Figura 1: Parque público de locação social: número de empreendimentos inaugurados por ano



Fonte: SEHAB PMSP, 2024. Elaboração própria, 2024.

O mapa síntese abaixo mostra o contraste entre o Programa de Locação Social planejado e o implementado. De um total de 19 empreendimentos planejados, apenas 7 compõem o parque público de locação social, dois dos quais passam por um processo de desvinculação com a transferência da propriedade das unidades habitacionais aos beneficiários. Dois dos empreendimentos planejados são compromissos recentemente assumidos, mas um encontra-se paralisado e o outro, embora em implementação, com o compromisso de destinação ao Programa de Locação Social ameaçado.

Figura 2: Mapa síntese dos empreendimentos do Programa Locação Social previstos e realizados



Fonte: Moares, 2018, p.90; Tsukumo, 2007, p.96-97. Elaboração própria, 2024.

Quadro 1: Empreendimentos do Locação Social previstos²⁸ e realizados

Nome do empreendimento	Distrito	UHs	Estágio	Ano conclusão ou paralisação
Parque do Gato	Bom Retiro	486	concluído	2004
Residencial Olarias	Pari	137	concluído	2004
Ed. Baronesa de Porto Carreiro	Santa Cecília	27	paralisado	2004
Brigadeiro Tobias	República	250	paralisado	2005
Carlos Gomes	Sé	80	paralisado	2005
Hotel São João	Santa Cecília	35	paralisado	2005
Metrô Belém	Belém	200	paralisado	2005
Riachuelo	Pari	174	paralisado	2005
São Caetano	Bom Retiro	200	paralisado	2005
Vila dos Idosos	Pari	145	concluído	2007
Asdrubal do Nascimento I	República	40	concluído	2009
Senador Feijó	Sé	45	concluído	2009
Assembléia	Sé	160	paralisado	não consta
Bresser XIV	Mooca	120	paralisado	não consta
Palacete dos Artistas	República	50	concluído	2014
Cônego Vicente Marino	Santa Cecília	235	paralisado	não consta
Vieira de Carvalho	República	44	paralisado	não consta
Asdrubal do Nascimento II	República	35	concluído	2018
Sete de Abril	República	94	paralisado	2022
Wilton Paes de Almeida	República	90	paralisado	2024

Fonte: Moares, 2018, p.90; Tsukumo, 2007, p.96-97. Elaboração própria, 2024.

Este contraste expõe o tensionamento demonstrado a partir da trajetória do Programa de Locação Social das distintas racionalidades em torno do seu desenho e implementação, que resultaram ora em tentativas de expansão ora em retração do parque público.

Indo além do tensionamento ideológico discursivo, que frequentemente mobiliza aspectos relativos aos problemas de gestão e dos altos custos de manutenção do parque público de locação social para condenar o Programa, vale a pena refletir sobre os dados relativos à viabilidade da produção e custeio do parque público de locação social diante da presente conjuntura e contexto orçamentário da prefeitura na atualidade.

Constata-se no presente um cenário não de escassez mas de sobra de recursos, em que há constância na disponibilidade orçamentária no Fundo Municipal de Habitação (Peres, 2024), cabendo, por exemplo, uma discussão de prioridade na alocação de recursos. Os dados do balanço orçamentário da Câmara Municipal de São Paulo (CTEO, 2024) indicam que as duas maiores despesas de custeio do Município estão relacionadas à políticas públicas voltadas aos direitos sociais na área da saúde e da educação. Já as duas maiores despesas de investimento estão relacionadas à pavimentação e recapeamento de vias e ao Programa Pode Entrar, ou seja, à política de provisão habitacional com transferência de propriedade.

Apesar de até o presente momento a política habitacional consistir majoritariamente em uma política de investimento, os contratos firmados a partir de 2019 na modalidade de PPP para a concessão administrativa preveem, além do investimento na provisão das unidades habitacionais, uma política continuada de custeio para prestação de serviços de gestão e manutenção, com recursos oriundos do Tesouro Municipal. Essa iniciativa demonstra a viabilidade orçamentária e prioridade na alocação de recursos ao assumir o custeio relativo à gestão e manutenção de cerca de 20 mil unidades habitacionais objeto dos contratos mencionados, ou seja, mais de 20 vezes o tamanho do parque público de locação social existente.

Ainda, quando comparado com outras políticas de atendimento habitacional e social para a população em situação de vulnerabilidade, os custos de manutenção do parque de locação social não são excessivos - conforme concluiu o diagnóstico do Programa em 2017 (GT Locação Social, 2017). A inadimplência também não é exclusiva da modalidade de locação social. No âmbito federal, o Programa Minha Casa Minha Vida atingiu índice de inadimplência de 45% dos contratos de faixa de renda 1 em 2023 (Marchesini, 2023).

A locação social pode ser vantajosa quando comparada a políticas de acolhimento à população em situação de rua oferecidas pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social - SMADS. No aspecto orçamentário, o custo mensal por vaga ofertada nos centros de acolhida voltados ao atendimento da população em situação de rua pela SMADS é mais alto do que o custo mensal por unidade habitacional do Programa de Locação Social (Lima *et al.*, 2023).

Uma outra análise que deve ser feita é sobre se o Programa de Locação Social, como desenhado e implementado, alcança os objetivos da política habitacional, considerando de forma sistemática seu arcabouço legal, ou seja, se garante o acesso e permanência à moradia digna pela população de baixa renda com diferentes perfis de vulnerabilidade e necessidades habitacionais.

Pesquisas vêm demonstrando a insegurança na posse devido ao endividamento de pessoas beneficiárias de programas habitacionais com transferência de propriedade. É o caso de famílias mutuárias da COHAB-SP moradoras de empreendimentos da Cidade Tiradentes, em São Paulo: a combinação da inclusão de cláusulas de alienação fiduciária nos contratos de renegociação de dívidas de financiamento habitacional com a transferência da carteira de dívidas da COHAB-SP para a Companhia São Paulo de Desenvolvimento e Mobilização de Ativos - SPDA, que passou a pressionar as famílias e leiloar imóveis, colocou inúmeras famílias em situação de ameaça de despejo (Inglez *et al.*, 2024). Nesse contexto, unidades habitacionais de provisão pública destinadas para habitação social passam ao mercado imobiliário, gerando apropriação dos investimentos públicos por esse setor e desvio de finalidade dos empreendimentos construídos.

Ao contrário do que acontece nos programas com transferência de propriedade, os dados dos relatórios de pós-ocupação do Programa de Locação Social do Município de São Paulo

demonstram a permanência das famílias nos empreendimentos: a maior parte é moradora dos empreendimentos desde a entrega das unidades habitacionais, o que refuta a ideia de atendimento provisório (Diagonal, 2021; 2022).

Deste modo, o presente trabalho retoma as principais questões da política habitacional de locação social no contexto municipal de São Paulo, traçando, a partir delas, relações com dimensões atuais presentes na expansão do aluguel como forma de acesso à moradia. Abre uma agenda de pesquisa em torno da viabilidade do ponto de vista orçamentário e de gestão do parque público de locação social, quando comparado com outras políticas públicas habitacionais e relacionadas a outros direitos sociais. Discute, por fim, o alcance do programa para efetivação do direito à moradia, quando comparada a outras modalidades de provisão habitacional baseadas na comercialização com transferência de propriedade, no que tange o acesso e à permanência das famílias de baixa renda em moradia digna, bem localizada e com segurança na posse.

REFERÊNCIAS

BRASIL. (Governo Federal). **Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991**. Dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes. Brasília, 1991.

BRASIL. (Governo Federal). **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000.

BRASIL (Governo Federal). **Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana (...) e dá outras providências. Brasília, 2017.

CARDOSO, Adauto Lucio. **Habitação: avaliação da política municipal 2001-2003**. Observatório dos direitos do cidadão. Instituto Pólis e PUC-SP. São Paulo, 2004.

CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. **Ata da 6ª reunião ordinária da comissão executiva do CMH 8ª Gestão**. São Paulo, 2023.

CONSELHO DO FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. **Resolução nº 26, de 12 de junho de 2002**. Autoriza a locação de imóveis pelo Fundo Municipal de Habitação a título de moradia provisória para demanda destinada aos programas desenvolvidos no âmbito do próprio Fundo Municipal de Habitação. São Paulo, 2002.

CONSELHO DO FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. **Resolução nº 04, de 30 de janeiro de 2004**. Aprova o programa de Bolsa Aluguel. São Paulo, 2004.

CONSELHO DO FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. **Resolução nº 15, de 07 de dezembro de 2004**. Aprova o Programa de Cortiços – Reabilitação da Moradia Coletiva. São Paulo, 2004.

CONSELHO DO FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. **Resolução nº 132 de 12 de dezembro de 2019.** Aprova o Programa Pode Entrar. São Paulo, 2019.

CTEO - CONSULTORIA TÉCNICA DE ECONOMIA E ORÇAMENTO. **Indicador Paulistano.** Câmara Municipal de São Paulo, São Paulo, nº 172, Out. 2024, 2024.

DIAGONAL. Empreendimento Mário de Andrade/ Asdrúbal do Nascimento II - Diagnóstico Socioeconômico - Programa Locação Social. São Paulo: Diagonal / Prefeitura de São Paulo, 2021.

DIAGONAL. Empreendimento Vila dos Idosos - Diagnóstico Socioeconômico - Programa Locação Social. São Paulo: Diagonal / Prefeitura de São Paulo, 2022.

FERRAZ, Rafaela. "Programa Renova Centro já começa a mudar a cara da Avenida São Paulo". **Assessoria de Imprensa - Prefeitura de São Paulo**, São Paulo, 23 mar. 2012.

GT Locação Social. **Apresentação do diagnóstico do Programa de Locação Social do Município de São Paulo.** São Paulo: SEHAB, 2017.

INGLEZ, Vitor; UNGARETTI, Débora; ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula Freire; MENDONÇA, Pedro; SILVA, Ana Luíza Pacheco e; GIACOMINI, Lara. "Financeirização da política habitacional municipal: a lógica por trás da SPDA ameaçar de remoção 10.555 famílias mutuárias da COHAB-SP". **LabCidade FAUUSP**. São Paulo, 14 ago. 2024.

KOHARA, L.; UEMURA, M.; FERRO, M. C. **Moradia é Central:** lutas, desafios e estratégias. São Paulo: Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, 2012.

LIMA, Júlia Carvalho Ferreira Barbosa; BARBIN NETO, Alcy; TERLIZZI, Márcia Maria Fartos. Uma proposta de programa de moradia para a população em situação de rua: Fórum da Cidade de Defesa da População em Situação de Rua de São Paulo. In: COSTA, Caio César de Medeiros; MARCHESINI, Marcelo (Orgs). Dossiê Políticas Públicas para pessoas em situação de rua na cidade de São Paulo. Brasília, DF: Sociedade Brasileira de Administração Pública - SBAP, 2023.

MARCHESINI, Lucas. Inadimplência na faixa 1 do Minha Casa, Minha Vida bate recorde e atinge 45% dos contratos. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 18 mar. 2023. Mercado Imobiliário.

MARQUES, Eduardo; PULHEZ, Magaly; PAGIN, Stefano. Produção pública de habitação. In: Eduardo Marques (Org.). **As políticas do Urbano em São Paulo.** São Paulo: Editora Unesp / Centro de Estudos da Metrópole, 2018, p. 141-172.

MORAES, Ivy Mayumi de. **Locação social em São Paulo entre 2001 e 2016:** definição da agenda governamental. Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo: 2018, 230 p.

MOTISUKE, Daniela. **Reabilitação de áreas centrais:** antagonismos e ambigüidades do programa paulistano ação centro. 2008. Dissertação (Mestrado em Habitat) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

QUIROGA, Olga Luiza Leon de. "O Garmic e a luta por moradia para idosos na cidade de São Paulo". **Revista Kairós Gerontologia**. São Paulo: Núcleo de Estudo e Pesquisa do Envelhecimento / Programa de Estudos Pós-Graduados em Gerontologia - PUC-SP / educ, 10(1), jun. 2007, pp. 213-220.

RIBEIRO, Amanda de Almeida; FILOCOMO, Guilherme; BERNARDES, Mayara Marques; NOGARA, Monica de Azevedo Costa. **Locação social no Município de São Paulo:** reflexões sobre custos e subsídios. In: Anais XVIII ENANPUR 2019. Natal: ENANPUR, 2019.

SAMPAIO, Celso Aparecido. **Cortiço:** política pública habitacional em São Paulo (1891-2018). Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, 2022.

SÃO PAULO (Estado). **Relatório Geral do programa de atuação em cortiços**. São Paulo, CDHU/Sehab/PAC, 2012.

SÃO PAULO (Município). **Decreto nº 33.389 de 14 de julho de 1993**. Cria o Programa de Requalificação Urbana e Funcional do Centro de São Paulo - PROCENTRO, a ser implantado na Área Especial de Intervenção, que especificam e dá outras providências.

SÃO PAULO (Município). **Decreto nº 59.145 de 19 de dezembro de 2019**. Institui o Programa Habitacional Pode Entrar. São Paulo, 2019.

SÃO PAULO (Município). **Decreto nº 61.282 de 12 de maio de 2022**. Estabelece os critérios de elegibilidade para concessão de atendimento habitacional definitivo e de priorização da demanda habitacional no âmbito dos Programas de Provisão Habitacional do Município. São Paulo, 2022.

SÃO PAULO (Município). **Decreto nº 63.857 de 1 de novembro de 2024**. Regulamenta a Lei nº 17.734, de 11 de janeiro de 2022, que dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana – Reurb, autoriza a outorga da Legitimação Fundiária e dá outras providências. São Paulo, 2024

SÃO PAULO (Município). **Decreto nº 63.858 de 1 de novembro de 2024**. Regulamenta a Lei nº 17.859, de 16 de dezembro de 2022, dispondo sobre as normas e procedimentos necessários à regularização fundiária urbana (Reurb) dos núcleos urbanos informais, de edificações, loteamentos e conjuntos/empreendimentos habitacionais implantados para fins de provisão de habitação de interesse social. São Paulo, 2024.

SÃO PAULO (Município). **Emenda Executivo Nº 26 de 2 de junho de 2005.** Introduz alterações e acrescenta dispositivos às disposições gerais e transitórias à Lei Orgânica do Município de São Paulo. São Paulo, 2005.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 16.050 de 31 de Julho de 2014.** Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 17.638 de 9 de setembro de 2021.** Disciplina o Programa Pode Entrar, estabelecendo regras, mecanismos e instrumentos para sua operacionalização. São Paulo, 2021.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 17.734, de 11 de janeiro de 2022.** Regulamenta, no âmbito do Município de São Paulo, os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária, de acordo com a Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, e o Decreto Federal nº 9.310, de 2018, e dá outras providências. São Paulo, 2022.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 17.859 de 16 de dezembro de 2022.** Dispõe sobre a regularização fundiária urbana de edificações, loteamentos e conjuntos/empreendimentos habitacionais implantados para fins de provisão de habitação de interesse social produzidos diretamente pelo Município, pelo Estado de São Paulo ou pela União, bem como por intermédio de concessões, parcerias público-privadas e convênios congêneres e sobre procedimento administrativo de avaliação e indenização de construções em assentamentos urbanos de interesse social. São Paulo, 2022.

SÃO PAULO (Município). **Projeto de Lei 619 de 21 de dezembro de 2016.** Aprova o Plano Municipal de Habitação, conforme previsto no artigo 293 do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, de acordo com o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS. São Paulo, 2016.

SÃO PAULO URBANISMO. **Resolução 03/2016 Operação Urbana Centro.** Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 3 de agosto de 2016.

SÃO PAULO (Município). Minuta do Edital de Licitação - Consulta pública CP CP/017/2022/SGM-SEDP, 2022.

SEHAB/COHAB-SP. **Balanco de Governo 2013 - 2016.** São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2016.

SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO. **Portaria SEHAB Nº Nº 733 de 18 de dezembro de 2004.** Cria unidade de gestão do Programa de Locação Social. São Paulo, 2004.

SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. **Portaria SEHAB Nº 107 de 2 de agosto de 2017.** Constitui Grupo de Trabalho com o objeto de realizar diagnóstico do Programa de Locação Social instituído pela Resolução CFMH nº 23, de 12 de junho de 2002. São Paulo, 2017.

SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. **Resolução SEHAB/CMH Nº 23 de 5 de julho de 2002.** Aprova o Programa de Locação Social do Município de São Paulo. São Paulo, 2002.

SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO. **Resolução SEHAB/CMH Nº 12 DE 6 de outubro de 2004.** Altera itens da Resolução CFMH nº 23, de 12 de junho de 2002, para especificar despesas de condomínio e fontes de recursos para o Programa Locação Social. São Paulo, 2004.

SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. **Resolução SEHAB/CMH Nº 33 de 4 de julho de 2008.** Altera itens da Resolução CFMH nº 23 de 12 de Junho de 2002 para garantir a manutenção e habitabilidade dos empreendimentos habitacionais, e altera as condições de retorno do pagamento desse programa ao Fundo Municipal de Habitação quando das necessidades de cobertura do déficit de arrecadação de recursos do programa Locação Social. São Paulo, 2008.

SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. **Resolução SEHAB Nº 123 de 17 de abril de 2006** Altera p 344/05 composição da unidade de coordenação da Cooperação Técnica de Apoio à implementação do projeto piloto Programa de Locação Social. São Paulo, 2006.

SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. **Portaria Nº 107 de 2 de agosto de 2017.** Constitui Grupo de Trabalho com o objeto de realizar diagnóstico do Programa de Locação Social instituído pela Resolução CFMH nº 23, de 12 de junho de 2002.

SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. **Resolução SEHAB/CMH Nº 116 de 13 de dezembro de 2018.** Ad referendum do CMH na Resolução CMH nº115 de 03 de dezembro de 2018 que altera o prazo da “Recuperação Mensal do Investimento” previsto nos Itens VIII.2.1 e 2.2 da Resolução CFMH 23/2002, de 360 meses (30 anos) para 450 meses (37,5 anos), quando se tratar de atendimento à população em situação de rua. São Paulo, 2018.

TSUKUMO, Isadora Tami Lemos. Habitação Social no centro de São Paulo: legislação, produção, discurso. Dissertação (Mestrado) FAUUSP. São Paulo, 2007, 201p.

PERES, Ursula Dias. Governança do orçamento de São Paulo revisitada pós 2014. Da escassez à sobra de recursos. **Estudos Avançados**, v. 38, n. 111, p. 7-29, 2024.

QUIROGA, Olga Luiza Leon de. O GARMIC E A LUTA POR MORADIA PARA IDOSOS NA CIDADE DE SÃO PAULO. **Revista Kairós-Gerontologia**, [S. l.], v. 10, n. 1, 2010.

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), Brasil. Processos nº 2023/10276-5, 2024/07213-4 e 2023/16414-0.

² A Resolução CFMH nº 23/2002 aprovou o Programa de Locação Social, e a Instrução Normativa SEHAB nº 01/2003 definiu seus procedimentos. A modalidade de locação social foi definida como diretriz (art. 80, XX) e como ação estratégica da política habitacional (art. 81, XI e XIV) no Plano Diretor Estratégico de 2002.

³ Criado em 1994 pela Lei nº 11.632, de 1994 no âmbito da institucionalização de uma política integrada de habitação voltada à população de baixa renda na gestão de Paulo Maluf. Em 2002, foi substituído pelo Conselho Municipal de Habitação, instituído pela Lei nº 13.425, de 2002.

⁴ Agradecemos o diálogo com o Grupo de Trabalho do Programa de Pesquisa em Políticas Públicas (PPPP) – SEHAB/FAU-USP, instituído por meio da Portaria SEHAB nº 80/2024, que enriqueceu as análises apresentadas aqui.

⁵ Inicialmente chamado de Moradia Transitória, o Bolsa Aluguel (Resolução CMH nº04/2004) concedeu subsídio para aluguel de moradia de R\$200 a R\$300 mensais a famílias com renda de até 10 salários mínimos por 30 meses, sendo renovável por outros 30. A seleção do imóvel ficava a cargo do beneficiário, porém o poder público tinha que atestar “condições dignas de moradia” para liberação do subsídio. A prefeitura também arcava com garantia equivalente a até 3 meses de aluguel como caução para assinatura dos contratos firmados entre os beneficiários e os proprietários. O programa era financiado com recursos do FMH.

⁶ O Programa de Arrendamento Residencial, viabilizado a partir de recursos da contrapartida local e da assinatura de convênio com a Caixa Econômica Federal em 2001, previa a reforma de edifícios vazios ou subutilizados, para o uso habitacional de famílias com renda entre 3 e 6 salários mínimos (MOTISUKE, 2008; SAMPAIO, 2022). Os imóveis eram arrendados por um período de 15 anos, com parcelas correspondentes a 0,7% do valor total. Após este período, as famílias poderiam optar por adquirir o imóvel, descontando-se os valores pagos no período do arrendamento (CARDOSO, 2004).

⁷ O Programa de Reabilitação Integrada do Habitat (PRIH) tinha como objetivo a melhoria de condições de habitação em perímetros demarcados na área central, caracterizados por um quadro de degradação ambiental, grande presença de cortiços e de imóveis vazios ou subutilizados (LABHAB, 2004). Previa a atuação articulada de produção habitacional, melhoria dos cortiços, reabilitação do patrimônio, criação e requalificação de equipamentos e áreas verdes, bem como melhoria e criação de espaços para atividades econômicas. 10 perímetros foram demarcados na região central: Luz, Brás, Cambuci, Santa Cecília, Bela Vista, Bom Retiro, Glicério, Barra Funda e Belém I e II (CARDOSO, 2004). No entanto, o programa foi descontinuado na gestão Serra-Kassab (2005-2008) (TSUKUMO, 2007)

⁸ O programa de ação em cortiços criado pela CDHU em 1996 em cooperação com a COHAB passou a ser implementado em 2002 (Marques et al., 2018). Pressupunha a realocação de parcela significativa das famílias moradoras de áreas encortiçadas, motivo pelo qual a intervenção em cortiços tornava as famílias elegíveis para acesso às soluções habitacionais – carta de crédito, financiamento de unidade construída ou reformada pela CDHU, ou ajuda de custo (São Paulo (Estado), 2012). Em 2004, o Programa de Cortiços – Reabilitação da Moradia Coletiva foi estabelecido pela Resolução CMH nº 15/2004, buscando evitar a expulsão das famílias residentes do imóvel, viabilizando financiamento às melhorias necessárias nos imóveis.

⁹ Resolução CFMH nº 23/2002.

¹⁰ O atendimento por meio do locação social não é impeditivo à inscrição em outros programas habitacionais, voltados à transferência de propriedade por meio da comercialização: é possível a transferência de beneficiário entre as modalidades.

¹¹ Item XI – Fonte de Recursos, 2 da Resolução CFMH nº 23/2002, incluída pela Resolução SEHAB/CMH nº 12/2004.

¹² O Valor de Referência do aluguel é estipulado na Instrução Normativa SEHAB nº01/2003 pela soma de três componentes: a) Recuperação Mensal do investimento, definida pelo valor do investimento por unidade habitacional de cada empreendimento dividido por um período de recuperação do investimento de 30 anos (a resolução CMH nº116/2018 alterou esse prazo para 37,5 anos especificamente para o atendimento à população em situação de rua, com vistas a viabilização do acesso desse público ao empreendimento Mário de Andrade); b) Taxa de Administração do Agente Operador, calculada em 10% da Recuperação Mensal; e c) Taxa do Fundo de

Manutenção, calculada em 30% da Recuperação Mensal (a resolução SEHAB/CMH nº33/2008 alterou essa alíquota para 40%). O cálculo do Valor de Referência é integralmente derivado da Recuperação Mensal do investimento nos empreendimentos, podendo ser simplificado na multiplicação deste item pelo coeficiente 1,4 (ou 1,5, após 2008).

¹³ Portaria SEHAB nº 733/2004. Em 2005, a Emenda nº 26/2005 ao art. 114 da Lei Orgânica do Município passou a autorizar a possibilidade de utilização de terceiros, mediante locação social, de unidades habitacionais de interesse social destinadas à população de baixa renda formalizada por contrato independentemente de autorização legislativa e licitação.

¹⁴ Criado pela Portaria SEHAB 432/2003 e definido como instância consultiva da demanda para locação social pela Portaria SEHAB nº 733/2004.

¹⁵ O Fórum Centro Vivo (FCV) foi uma articulação coletiva fundada em 2000 a partir do Seminário “Movimentos Populares e Universidade”, organizado por estudantes da Universidade de São Paulo (USP), pela Central dos Movimentos Populares (CMP) e pela União dos Movimentos de Moradia (UMM). Sua fundação teve como objetivo a articulação, fortalecimento e luta na perspectiva de democratização e defesa dos direitos no centro da cidade. O FCV produziu inúmeras ações, jornais e dossiês que podem ser acessados em: <<https://polis.org.br/p-organizadores/forum-centro-vivo/>> Acesso em: 1 dez. 2024

¹⁶ O Programa Renova Centro foi anunciado em 2010 pela Prefeitura de São Paulo com o propósito de revitalização do centro, mediante a transformação de 53 prédios ociosos da região central para atendimento a 2.500 famílias, sendo que a maioria, em princípio, se destinaria à locação social (Ferraz, 2012).

¹⁷ Essas ações se alinham com a obrigatoriedade criada pelo PDE de 2014 de destinação de 30% dos recursos arrecadados pelo Fundurb para aquisição de terrenos para produção de HIS.

¹⁸ Trata-se de Fundo Público formado, majoritariamente, de recursos provenientes da arrecadação da Outorga Onerosa do Direito de Construir.

¹⁹ Resoluções 003/2016 e 001/2020 da Operação Urbana Centro. O Acordo de Cooperação entre a SP Urbanismo, a COHAB e a SEHAB para implementação do projeto não foi formalizado (processo SEI nº 7810.2020/0001293-0).

²⁰ Diagnóstico realizado por Grupo de Trabalho entre SEHAB e COHAB-SP em 2018, cujos resultados estão registrados no Processo SEI 6014.2020/0003197-8.

²¹ Resolução CMH nº 132 de 12 de dezembro de 2019 e Decreto nº 59.145 de 19 de dezembro de 2019, posteriormente revogados e substituídos pela Lei nº 17.638 de 09 de setembro de 2021.

²² Decreto nº 63.858 e Decreto nº 63.857, ambos de 1 de novembro de 2024.

²³ De acordo com a informação disponibilizada pela Coordenadoria de Trabalho Social da SEHAB em documento SEI nº 108411384, integrante do Processo SEI nº 6014.2022/0000877-5.

²⁴ O GARMIC se formou no final da década de 1990 composto por pessoas vinculadas a movimentos de moradia que atuavam na área central e por um grupo de pessoas em situação de rua que formularam, com apoio de uma assessoria técnica, o projeto que veio a ser a Vila dos Idosos (Quiroga, 2007).

²⁵ As obras se iniciaram em novembro de 2021 e, desde 2022, foram suspensas em decorrência da necessidade de estudos de viabilidade técnica de realização das obras sem interferência nos túneis da linha vermelha do metrô, e, posteriormente, por conta da ocupação do edifício por famílias refugiadas de baixa renda. Em janeiro de 2024, a empresa Terra Nova Engenharia solicitou rescisão bilateral do contrato. A continuidade ou não do contrato está sendo discutida. Informações dos processos SEI 7610.2020/0000720-4 e 7810.2023/0000767-3.

²⁶ A proposta 98 do Orçamento Cidadão PLOA 2024 propunha a destinação do empreendimento Novo Wilton Paes de Almeida para locação social. Foi considerada viável após análise de viabilidade acolhida pelo Secretário Municipal de Habitação em agosto de 2023, conforme documentos 087971225 e 088090335 do processo SEI 6017.2021/0022556-8.

²⁷ Conforme manifestação da Diretoria do Departamento de Planejamento Habitacional da Secretaria Municipal de Habitação, documento 110574935, de setembro de 2024, do processo SEI 6017.2024/0001074-5 de

monitoramento dos compromissos do Orçamento Cidadão incorporados à LOA (Lei Orçamentária Anual) de 2024. Não é possível afirmar se esse entendimento será acolhido como prevalente na Secretaria Municipal de Habitação.

²⁸ Foram considerados paralisados os empreendimentos que não foram implementados ou que foram implementados sem terem a destinação vinculada ao Programa de Locação Social – ou seja, estão paralisados do ponto de vista da produção e expansão do número de empreendimentos e unidades habitacionais que compõem o Programa.