

# POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL E PROGRAMA DE LOCAÇÃO SOCIAL PAULISTANO

Camila D'Ottaviano\*

DOSSIÊ

O artigo apresenta uma breve análise da política habitacional brasileira, tendo como estudo de caso específico o *Programa de Locação Social* instituído no município de São Paulo em 2002. O *Programa de Locação Social* paulistano é o principal programa habitacional alicerçado na locação implantado no Brasil recentemente. Criado pela Resolução nº 23 do Conselho do Fundo Municipal de Habitação, visava atender à demanda das famílias com renda de até três salários mínimos, excluídas até então dos programas existentes de financiamento habitacional. Após 10 anos de sua implantação, as principais limitações apontadas são a falta de acompanhamento social da demanda atendida e a falta de acompanhamento na gestão das áreas condominiais. Outra questão ainda não resolvida, no âmbito do programa de locação social, é o tempo máximo de permanência das famílias nos empreendimentos, bem como o atendimento a uma demanda muito superior à capacidade do Programa.

Palavras-chave: Moradia. Aluguel. Locação Social. São Paulo.

## O ACESSO À MORADIA PARA A POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA NO BRASIL

Historicamente, o acesso à moradia para a população de baixa renda no Brasil se deu, em geral, de forma precária e a partir de três tipos básicos de moradia: os cortiços, as favelas e os loteamentos periféricos, com moradia própria e autoconstrução.

Os cortiços foram a primeira tipologia habitacional das cidades em processo de crescimento populacional, já no final do século XIX.<sup>1</sup> No início do século XX, na primeira etapa da industrialização, somam-se aos cortiços as vilas operárias, como solução da iniciativa privada apoiada pelo poder público. Existiam também as unidades

construídas por pequenos empreendedores, destinadas ao aluguel, como, em São Paulo, a Vila Economizadora (1908-1915). O aluguel dominava como forma de apropriação da casa.

Após 1930, com a crescente industrialização do país, as cidades onde essas indústrias se concentraram, sobretudo na região Sudeste, apresentaram um forte crescimento populacional. A cidade de São Paulo, um dos eixos dessa industrialização, tem um segundo momento de intenso incremento populacional.

Nesse momento, é consolidada a ideia de que o “*Estado deveria se responsabilizar por garantir um padrão habitacional para os trabalhadores urbanos, a custos compatíveis com seus salários*” (Bonduki, 2002, p. 220).

Em 1942, com o objetivo de controlar os aumentos constantes dos valores de locação, o Governo Federal promulga a Lei do Inquilinato (Decreto Lei nº 4.598), que congelava os aluguéis por um período de dois anos. A nova lei teve como consequência direta o desestímulo ao investimento da construção de moradias destinadas à locação.

Nesse novo contexto, a partir dos anos 1950,

\* Doutora em Arquitetura e Urbanismo, sub-área Habitat. Professora do Grupo de Metodologia da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Pesquisadora e membro do Conselho Científico do NAPPLAC - Núcleo de Apoio à Pesquisa: Produção e Linguagem do Ambiente Construído. Rua do Lago, 876. Cidade Universitária. Cep: 05508-080. São Paulo – São Paulo – Brasil. camila.dottaviano@gmail.com

<sup>1</sup> Ver Relatório da Comissão de Inspeção de Residências e Cortiços dos Trabalhadores do Distrito de Santa Efigênia para a Câmara Municipal de 1893 (Prefeitura de São Paulo, 1893).

o acesso à moradia para a população de baixa renda passa a ser a autoconstrução nos loteamentos periféricos, no que se convencionou chamar de “tripé loteamento popular / casa própria/ autoconstrução” (Pasternak; D’Ottaviano, 2014b). O resultado imediato foi a intensa expansão horizontal da área urbanizada, com o aumento da chamada periferia. Caldeira (2000) aponta que, entre os anos 1940 e 1980, consolidou-se o modelo centro-periferia, ou centro rico *versus* periferia pobre, situação em que as classes altas e médias se concentravam nos bairros mais centrais, providos de maior infraestrutura urbana, e as classes baixas foram expulsas para áreas periféricas, precárias e distantes.

A partir dos anos 1970, no entanto, a moradia em favela se tornou a principal opção para a população de baixa renda em toda a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP).<sup>2</sup> Nas últimas quatro décadas, o incremento de população favelada no município de São Paulo tem sido sempre superior ao crescimento populacional da cidade como um todo.

De acordo com o Censo 2010, a população residente em favelas ultrapassou dois milhões de pessoas na RMSP, sendo pouco mais de 1,2 milhões apenas no município de São Paulo.

## A POLÍTICA HABITACIONAL ESTATAL

No Brasil, a primeira experiência nacional destinada à provisão de moradia para a população de baixa renda foi a Fundação da Casa Popular (FCP), criada em 1946 por meio de decreto federal. A FCP foi criada tendo como base a atuação do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (IAPI) do estado de Minas Gerais. Cabia à FCP “financiar obras urbanísticas de abastecimento de água, esgotos, suprimentos de energia elétrica, assistência social e outras que visem à melhoria das condições de vida e bem-estar das classes trabalhadoras” (Andrade; Azevedo, 1981, p. 21).

Naquele momento, após o governo populista

de Getúlio Vargas, a provisão estatal de moradia foi pensada como instrumento político capaz de legitimar o governo junto aos trabalhadores urbanos, os principais oponentes políticos de então.

Nos anos 1940, a migração rural maciça e o intenso crescimento urbano eram ainda promessas na realidade brasileira. Apenas vinte anos depois, no início dos anos 1960, a realidade já era outra: o crescimento populacional teve enorme incremento, e a migração campo-cidade se intensificou.

Durante quase duas décadas, a Fundação Casa Popular teve uma atuação intermitente, sem uma fonte de recursos estável e sem a definição de critérios claros para o atendimento da demanda crescente por moradia, em especial nas áreas urbanas em expansão. De maneira geral, a atuação da Fundação teve um caráter prioritariamente clientelista, de atendimento a grupos políticos específicos e sem, de fato, enfrentar a demanda por moradia das famílias de mais baixa renda (abaixo de cinco salários mínimos<sup>3</sup>).

Em abril de 1964, com o golpe militar, a Fundação Casa Popular foi extinta. Logo depois, no dia 21 de agosto, foi instituído o Plano Nacional de Habitação, seguido pela criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFAU).

O novo governo herdou um país com forte dinâmica populacional urbana e contribuiu, desde o início, para sua intensificação, ao incentivar o processo de industrialização das cidades e a modernização do campo. A demanda habitacional crescente só poderia ser atendida com produção habitacional em larga escala. Por outro lado, o Estado autoritário, recém-estabelecido, buscava legitimação popular, e as empresas nacionais alguma forma de capitalização. A criação do BNH buscou atender tanto à demanda habitacional, quando à legitimação popular para o novo governo, enquanto promovia a capitalização das empresas ligadas à construção civil. Segundo Andrade e Azevedo, “por trás das novas medidas está a in-

<sup>2</sup> No caso do Rio de Janeiro, a favela se consolidou como uma opção de moradia para a população de baixa renda já nas primeiras décadas do século XX.

<sup>3</sup> Em abril de 2014, um salário mínimo (SM) equivale a R\$ 724,00, aproximadamente US\$ 320,00. Historicamente, em função das oscilações cambiais, é difícil sistematizar a relação SM/US\$.

tenção de demonstrar a sensibilidade do novo regime às necessidades das massas despertadas politicamente no Governo Goulart” (1981, p. 57).

Segundo um dos artífices do sistema, o ministro Roberto Campos, “a solução do problema da casa própria tem esta particular atração de criar o estímulo de poupança que, de outra forma, não existiria; e contribui muito mais para a estabilidade social do que o imóvel de aluguel. O proprietário da casa própria pensa duas vezes antes de se meter em arruaças ou depredar propriedades alheias e torna-se um aliado da ordem” (Banco Nacional da Habitação, 1966 *apud* Pasternak; D'Ottaviano, 2014a).

O Sistema Financeiro de Habitação (SFH), criado em 1966, veio para tornar possível maior aporte de recursos ao sistema sob a responsabilidade do BNH. O governo, autodenominado “revolucionário”, responsável por instituir mais de duas décadas de ditadura militar no país, tinha pressa. Com o SFH, foram instituídas a “correção monetária” e as cadernetas de poupança, além da criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), em uso até hoje, além das Letras Hipotecárias e algumas outras formas complementares de financiamento.

A questão da produção de habitação em massa como solução dos problemas urbanos brasileiros vinha ganhando destaque crescente desde os anos 1950. Já em 1962, o Instituto dos Arquitetos do Brasil afirmava que era necessário construir 600 mil novas unidades habitacionais por ano durante 30 anos, como forma de atender à demanda existente (Nascimento; Braga, 2009, p.103).

Investimentos públicos na expansão do sistema viário, conjugados ao parcelamento (legal ou não) de enormes glebas localizadas na periferia e novos empreendimentos habitacionais públicos em áreas até então desocupadas, ajudaram a expandir sobremaneira os limites urbanos das principais cidades brasileiras.

O crescimento populacional urbano se concentrou, sobretudo, nas porções periféricas das cidades brasileiras. Se, em 1970, 56% da população brasileira era urbana, em 2000, esse índice era de

81,2%, alcançando 84,3% da população vivendo em cidades em 2010. Em números absolutos, nos últimos 40 anos, as áreas urbanas incorporaram praticamente 108 milhões de novos moradores.

Durante mais de duas décadas (1964/1986), o Banco Nacional de Habitação, por meio do SFH, foi o responsável pela política habitacional do Brasil como um todo. Através de três fontes de financiamento (depósitos compulsórios do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, FGTS, poupança voluntária através do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, SBPE, e os pagamentos dos financiamentos concedidos), o BNH/SFH produziu 5 milhões de novas unidades habitacionais. O Sistema podia financiar a construção de novas unidades tanto através de empreiteiros quanto através de companhias habitacionais públicas (Cohabs) ou cooperativas habitacionais (INOCOOPS).

Entretanto, face ao incremento populacional,<sup>4</sup> as novas moradias foram insuficientes para suprir a demanda existente. Além disso, a produção em massa teve como modelo principal a construção de grandes conjuntos periféricos. Some-se a isso o fato de que grande parte das unidades financiadas pelo BNH foi destinada a famílias com renda superior a cinco salários mínimos.

Os anos 1980, conhecidos como “década perdida”, foram marcados pelo agravamento da crise econômica, pela acelerada elevação do custo da terra urbana, por invasões de terra organizadas pelos movimentos de moradia e pela diminuição dos investimentos do BNH/SFH, culminando com o fechamento do BNH em 1986.

O fim do BHN, o processo de redemocratização e a nova Constituição Federal de 1988 marcaram um período de maior protagonismo dos municípios, inclusive em relação à política habitacional. Segundo Bonduki

Ocorre, assim, uma progressiva transferência de atribuições para os Estados e Municípios, tendo-se como marco a Constituição de 1988, que tornou a habitação uma atribuição concorrente dos três níveis de governo. [...] Neste quadro, emerge

<sup>4</sup> Só entre os anos 1970 e 1980, o incremento populacional, nas cidades brasileiras, foi de 29.108.631 habitantes.

um amplo conjunto de experiências municipais de habitação de interesse social, realizadas a partir da redemocratização do país. [...] ocorre, nas esferas municipal e estadual, uma fase de atomização de experiências, com grande heterogeneidade, marcada pela diversidade de iniciativas, mas pouco articulada em decorrência da ausência de uma política nacional (2008, p. 77).

A substituição do BHN pela Caixa Econômica Federal em 1986 em nada mudou o conceito da política habitacional federal. Durante o governo Collor (1990-1992), a tendência neoliberal foi ainda mais enfatizada, com corte de gastos públicos, abertura da economia e tentativa de cortar a inflação de forma drástica, retirando dinheiro de circulação através de um confisco de contas correntes e aplicações financeiras. A retórica modernista de Collor se materializou em propostas habitacionais com orientação para o mercado. Os conjuntos públicos foram ainda mais barateados, resultando em unidades cada vez menores e em locais ainda mais periféricos, construídos sempre por empreiteiras. Quem podia pagar os financiamentos não queria os péssimos produtos em lugares distantes, e os que se conformavam em habitá-los não tinham renda para pagar o financiamento.

No governo Itamar Franco (1992-1994), passou-se a falar em descentralização, em desmonte do modelo *central desenvolvimentista*. Incentivou-se a criação de Fundos e Conselhos estaduais e municipais que pretendiam produção com descentralização e gestão popular. Em âmbito federal, formularam-se duas propostas: “Habitar Brasil” e “Morar Município”, que introduziram formas novas de acesso a recursos federais: para sua obtenção, as autoridades locais teriam de ter um Conselho e contribuir com parte dos investimentos, de forma a garantir participação e transparência.

A primeira administração Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) implantou um novo sistema financeiro, o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), montando novos esquemas de captação de capitais, securitização de hipotecas, dando prioridade para a concessão de créditos diretamente ao comprador (e não mais ao agente promotor, como no SFH). O programa Carta de Crédito pro-

porcionou cerca de 300 mil cartas de crédito para demandantes com renda entre 3 a 12 salários mínimos (o salário mínimo da época era cerca de 100 US\$), que poderiam ser utilizadas no mercado secundário. Em 1995, o Pro-Moradia foi colocado para financiar estados e municípios na construção de novas casas para famílias de baixa renda, incluindo aí a legalização da terra, a compra de material de construção e a melhoria de infraestrutura; entre 1995 e 1998, 174.119 casas foram construídas nesse programa. Mas, apesar dele, o governo FHC falhou na concessão de subsídios. Continuou a operar o Habitar Brasil, beneficiando 253 mil famílias no período. A principal mudança no governo FHC foi a mudança no foco da produção para o consumo: se, antes, a política de moradia centralizava-se na produção de novas unidades, durante esse período o mutuário, com a carta de crédito, poderia procurar e comparar uma unidade habitacional com o preço determinado pelo mercado.

No segundo período Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), forte crise do real e férrea disciplina fiscal eram condições desfavoráveis para uma política redistributiva. Os novos projetos do segundo mandato apontavam para a manutenção de uso mínimo de fundos orçamentários e uma tendência à procura de lucro. Mas, apesar desses pressupostos, anunciou, em meados de 1998, um programa de locação social, o Programa de Arrendamento Residencial (PAR). No fundo, esse programa instituía um *leasing*: após 15 anos de prestação-aluguel, o mutuário se transforma em proprietário, com pagamento total ou refinanciamento do débito. O programa destinava-se a pessoas com renda entre três e seis salários mínimos, em regiões metropolitanas, onde a falta de moradia fosse mais evidente. Uma das condições de financiamento era que as áreas beneficiadas possuíssem infraestrutura, o que resultava em preenchimentos de vazios urbanos, ou forçava estados e municipalidades a providenciarem essa infraestrutura para que o governo federal pudesse investir. Um sistema de controle de qualidade e de custos foi implementado, e o aluguel foi fixado em 0,7% do custo total por mês. O programa foi bem sucedido, com 681 conjuntos

totalizando 88.539 unidades entre 2000 e 2002. Assim sendo, no segundo governo FHC o foco mudou novamente do consumo para a produção de unidades, embora a carta de crédito continuasse a ser um programa importante (dados quantitativos retirados de Valença; Bonates, 2010).

Nesse período, tanto no Brasil como um todo como em São Paulo, crescia a ocupação de terras, a abertura de loteamentos clandestinos e (ou) irregulares: a taxa de crescimento da população favelada, entre 1980 e 1991, foi de 7,07% ao ano, bem superior à do crescimento da população municipal, de 1,16% anuais. Entre 1970 e 1999, foram abertos 1.353 novos loteamentos irregulares no município de São Paulo, 43% do total de 3.145 loteamentos irregulares contabilizados até então, e mais de 90% dos 1.467 com data de abertura conhecida. Construía-se duas cidades: uma de produção formal, a cidade legal, e a outra a cidade real, com invasões, cortiços, parcelamentos irregulares, que servia de moradia para a população de mais baixa renda. A noção de que a cidade real precisava ser incluída começava a fazer parte do ideário urbano. As soluções alternativas voltaram a ser discutidas.

## **A POLÍTICA HABITACIONAL NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

Desde a criação da Fundação Casa Popular (1946) e depois do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1964, a política habitacional esteve sempre a cargo do governo federal, inclusive com aporte de recursos através do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), criado em 1966.

Desde meados dos anos 1980, com o fechamento do BNH, os municípios e Estados brasileiros passaram a organizar programas habitacionais regionalizados. Com a aprovação da nova Constituição Federal, em 1988, os municípios passaram, então, a ter papel preponderante tanto na gestão da política municipal quanto na gestão do solo urbano.

No caso do município de São Paulo, são duas as autarquias estatais atuantes: a Companhia

Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP), criada em 1965, com caráter metropolitano, mas atuação exclusivamente no município de São Paulo a partir de 1986, e a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), companhia estadual cujo embrião foi criada em 1975, com atuação prioritária nos demais municípios da região metropolitana e do interior do estado.

Durante o período de existência do BNH (1964-1986), tanto a COHAB-SP quanto a CDHU foram apenas executoras de parte dos programas federais voltados para habitação popular.

A partir da gestão Mário Covas (1983-1986), o município de São Paulo passa a contar com uma incipiente política municipal de habitação que tinha como objetivos principais o provimento de novas unidades habitacionais, a melhoria nas condições de sub-habitação (em favelas, cortiços e loteamentos irregulares), e ações complementares (apoio técnico-administrativo à autoconstrução e mutirão, suprimento de materiais de construção, revisão da legislação sobre habitação popular e criação de um Sistema de Informações Habitacionais).

Entre 1983 e 1985, a prefeitura municipal elaborou o primeiro Plano Habitacional do Município de São Paulo. Em 1989, foi elaborado o Programa Municipal de Habitação em moldes muito semelhantes aos do início da década, visando à atuação em todas as áreas de habitação de baixa renda.

Com o fechamento do BNH, conseqüentemente, das suas linhas tradicionais de financiamento habitacional, o governo municipal passou a buscar novas formas de financiamento habitacional. O resultado foi a criação, em 1994, do Fundo Municipal de Habitação (lei nº 11.632 de 22/junho/1994). O Fundo tinha como objetivo captar recursos orçamentários e não orçamentários (resultantes, por exemplo, das operações urbanas), como forma de financiar a produção habitacional de interesse social.

A diminuição significativa dos recursos para habitação fez surgir soluções e programas diferenciados, como os mutirões por cogestão (gestão Erundina), ou o Projeto Cingapura (gestões Paulo Maluf e Celso Pitta, 1993-2001).

O Estatuto da Cidade (2001) e a implementação do Plano Diretor Estratégico municipal em 2003, durante a gestão Marta Suplicy (2002-2005), trouxeram mudanças na forma de intervenção pública no espaço urbano.

Paralelamente, em 2002, foi criado o Conselho Municipal de Habitação (lei nº13.425 de 02 de setembro), com “caráter deliberativo, fiscalizador e consultivo e como objetivos básicos o estabelecimento, acompanhamento, controle e avaliação da política municipal de habitação” (art.2º).

A COHAB-SP se consolida, então, como agente encarregado pela operacionalização da política habitacional elaborada pela Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) e aprovada pelo Conselho Municipal de Habitação. Nesse contexto é criado o *Programa Morar no Centro*, que visava a fomentar a utilização residencial na região central da cidade. O *Morar no Centro* fazia parte do *Programa Ação Centro*, que contava com um financiamento do BID estimado em 100 milhões de dólares, dos quais 15% eram destinados à produção de HIS.

A COHAB era a responsável pela contratação e gerenciamento dos projetos e da construção em terrenos vazios ou subaproveitados, ou reformas comeventual mudança de uso em edifícios vazios.

O Programa tinha três objetivos principais:

1. Melhorar as condições de moradia no Centro;
2. Viabilizar moradia adequada para moradores e trabalhadores da região; e
3. Combater a expulsão da população mais pobre residente na área.

Esses objetivos deveriam ser atingidos a partir de três diretrizes principais de atuação:

- a. Priorizar a reforma de prédios vazios;
- b. Combinar soluções habitacionais com iniciativas de geração de renda; e
- c. Incentivar a diversidade social nos bairros centrais.

É justamente no âmbito do *Programa Morar no Centro* que é criado o Programa de Locação Social (PLS) e é utilizada também a modalidade de financiamento federal do Programa de Arrendamento Residencial (PAR).

## O PROGRAMA DE LOCAÇÃO SOCIAL

O Programa de Locação Social é o principal programa habitacional alicerçado na locação do município de São Paulo. Foi criado em 2002 pela Resolução nº 23 do Conselho do Fundo Municipal de Habitação e visava a atender à demanda das famílias com renda de até três salários mínimos, excluídas até então dos programas existentes de financiamento habitacional.

De acordo com sua resolução de criação, o objetivo principal do programa era

ampliar as formas de acesso à moradia para a população de baixa renda que não tenha possibilidade de participar de programas de financiamento para aquisição de imóveis ou que, por suas características, não tenha interesse na aquisição, através da oferta em locação social de unidades habitacionais já construídas.

O Programa atendia famílias com renda entre um e três salários mínimos, através da disponibilização de unidades de propriedade municipal, construídas com recursos municipais e federais. Os recursos eram oriundos do Fundo Municipal de Habitação e destinados para a aquisição, construção e (ou) reforma de imóveis. O valor do aluguel a ser pago era calculado parcelando-se o valor investido na unidade habitacional pelo prazo de 30 anos. O aluguel poderia comprometer um mínimo 10% um máximo 15% da renda familiar do beneficiário, a depender da renda familiar total e da quantidade de pessoas na família.

A COHAB concede subsídio calculado em função da diferença entre o valor do aluguel e o valor de referência. O valor de referência é formado pelo investimento, taxas de administração e manutenção. O subsídio é familiar, intransferível e renovado por 12 meses, mediante comprovação de renda da família. O aluguel é renovado a cada 2 anos.

As despesas de condomínio são pagas pelos moradores, e os custos de manutenção dos elevadores e reformas preventivas são de responsabilidade do Fundo Municipal de Habitação.

Dos projetos idealizados no âmbito do Programa de Locação Social, apenas três foram con-

cluídos: o Parque do Gato, na margem esquerda do Rio Tamanduateí, o conjunto Olarias, no Pari e a Vila dos Idosos, também no Pari.

O Residencial Parque do Gato foi implantado em uma área parcialmente ocupada pela Favela do Gato. O conjunto possui 486 unidades habitacionais, divididas em 9 blocos que compõem quatro condomínios distintos. As unidades variam entre quitinete e apartamentos de 1 e 2 quartos.

O Conjunto Residencial Olarias, com 137 unidades, foi concluído em 2004. Seu projeto teve como público-alvo a população moradora de rua

(em especial catadores de lixo reciclável), população moradora em áreas de risco, idosos e portadores de necessidades especiais.

A Vila dos Idosos tem como diferencial o atendimento à demanda constituída por pessoas acima de 60 anos, ainda negligenciada pelos programas e financiamentos habitacionais. O conjunto foi finalizado em agosto de 2007 e oferece um total de 145 unidades habitacionais adaptadas ao uso específico da população idosa.

Os projetos de readequação dos edifícios Asdrúbal do Nascimento e Senador Feijó foram

Figura 1 - Residencial Parque do Gato – Projeto

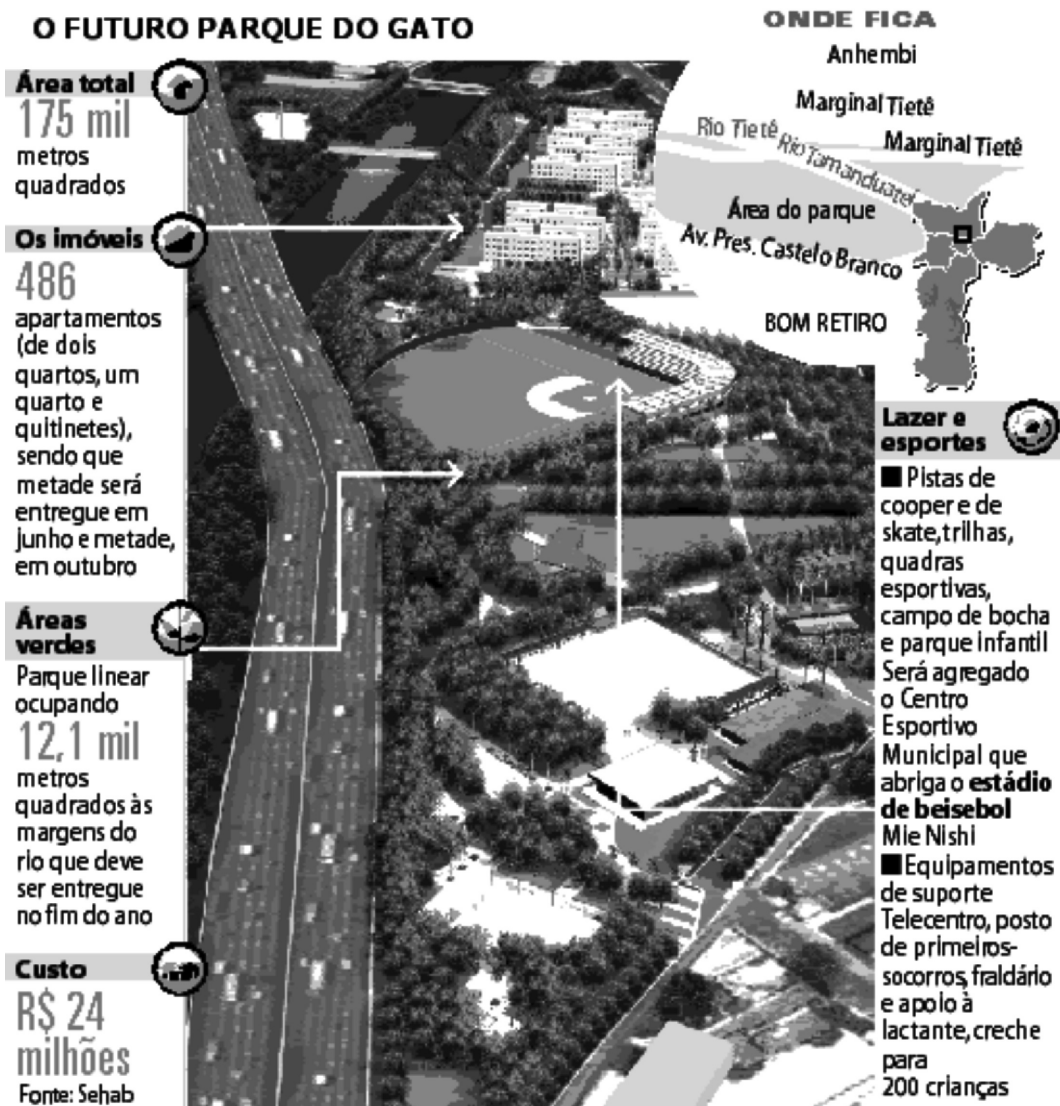


Figura 2 - Parque do Gato – vista e localização



Fonte: PMSP - <[http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/habitacao/0021/apresentacao\\_locacao\\_social\\_060808.pdf](http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/habitacao/0021/apresentacao_locacao_social_060808.pdf)>. Acesso em: 16/04/2014.

Figura 3 - Parque do Gato – situação atual



Fonte: Folha de São Paulo. <<http://noticias.bol.uol.com.br/fotos/entretenimento/2013/07/29/grafiteiros-fazem-desenhos-em-paredes-de-conjunto-residencial-no-bom-retiro.htm#fotoNav=2>>

entregues em 2009. Localizados na Sé, os projetos utilizaram edifícios vazios de dois antigos hotéis e têm, portanto, uma escala bem menor. O Edifício Asdrúbal do Nascimento possui 40 unidades habitacionais, sendo 7 quitinetes e 29 apartamentos de 1 dormitório e de 4 apartamentos de 2 dormitórios. O Edifício Asdrúbal do Nascimento possui 45 unidades habitacionais, sendo 15 quitinetes e 30 apartamentos de 1 dormitório.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS: qual o futuro de programas de locação social?

Após mais de uma década do Programa de Locação Social, a gestão do parque público de habitação é o principal entrave apontado pela equipe da Secretaria Municipal de Habitação. Existem atualmente, em São Paulo, pouco mais de 800 unidades de locação social (Parque do Gato, 486 famílias; Olarias, 137 famílias; Vila dos Idosos, 145; Asdrúbal do Nascimento, 40; e Senador Feijó, 45).

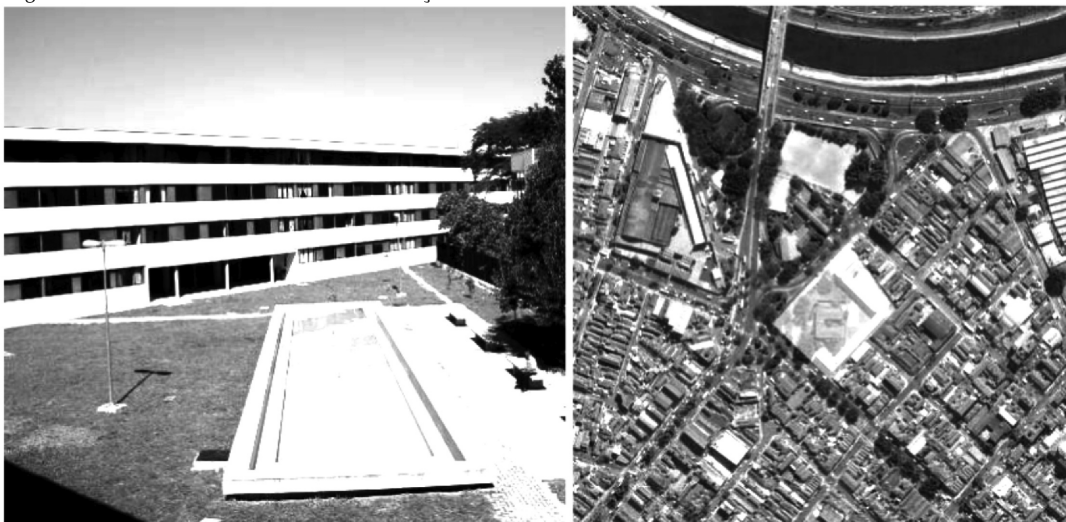


Figura 4 - Olarias – vista e localização



Fonte: PMSP - <[http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/habitacao/0021/apresentacao\\_locacao\\_social\\_060808.pdf](http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/habitacao/0021/apresentacao_locacao_social_060808.pdf)>. Acesso em: 16/04/2014.

Figura 5 - Vila dos idosos – vista e localização



Fonte: PMSP - <[http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/habitacao/0021/apresentacao\\_locacao\\_social\\_060808.pdf](http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/habitacao/0021/apresentacao_locacao_social_060808.pdf)>. Acesso em: 16/04/2014.

Para a gestão dessas unidades, é necessária uma assistência social pesada, com alto custo para o governo municipal. A gestão é feita pela COHAB-SP (operador), em parceria com a Habi – Superintendência de Habitação (gestão), que são as responsáveis por administrar o parque público habitacional do município.

Na apresentação sobre o Programa, disponível no site da Prefeitura (São Paulo, s/d), os principais problemas apontados são:

- População não nucleada com demonstração de interesse em ser tutelada pelo poder público;
- Problemas de manutenção (entupimentos, bomba d'água, etc.);
- Prédios com elevadores (Residencial Olarias): em quatro anos de existência, os elevadores funcionaram apenas por 4 meses (01 mês após a ocupação e 3 meses após o conserto, em 2006), devido aos furto de peças fundamentais;
- Questões administrativas não atendidas, como o aumento de subsídio na taxa do aluguel (Residencial Parque do Gato e Residencial Olarias);
- Regularização dos contratos;
- Vandalismo.

Figura 6 - Edifício Asdrúbal do Nascimento – vista e localização



Fonte: PMSP - <[http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/habitacao/0021/apresentacao\\_locacao\\_social\\_060808.pdf](http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/habitacao/0021/apresentacao_locacao_social_060808.pdf)>. Acesso em: 16/04/2014.

Figura 7 - Edifício Senador Feijó – vista e localização



Fonte: PMSP - <[http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/habitacao/0021/apresentacao\\_locacao\\_social\\_060808.pdf](http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/habitacao/0021/apresentacao_locacao_social_060808.pdf)>. Acesso em: 16/04/2014.

É importante destacar que o princípio de aquisição da “casa própria” tem estruturado a política pública habitacional brasileira desde a criação da Fundação Casa Popular nos anos 1940. Mesmo dentro dos movimentos de moradia, a obtenção da casa própria é o objetivo principal. Existiram, ao longo das últimas décadas, raras e esporádicas exceções, como é o caso da experiência do *Programa de Locação Social* em São Paulo. Esses programas, no entanto, são vistos apenas como uma solução pontual ou emergencial.

Com a regulamentação do Programa Minha Casa Minha Vida I e II (2009 e 2012), que prevê a construção de três milhões de novas moradias para venda no país, políticas de acesso à moradia através da locação estão cada vez mais distantes de acontecer no contexto paulistano ou mesmo nacional.

Recebido para publicação em 20 de dezembro de 2013

Aceito em 22 de março de 2014

## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, L. A. G.; AZEVEDO, S. *Habitação e poder – da Fundação da casa popular ao Banco Nacional da Habitação*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil: a produção rentista de habitação e o autoritarismo da ordem sanitária*. São Paulo: Editora Estação Liberdade, 2002.
- \_\_\_\_\_. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo, n.1, p.71-104, set. 2008.
- CALDEIRA, Teresa. *Cidade de muros. Crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Edusp/Editora 34, 2000.
- NASCIMENTO, Denise Morado; BRAGA, Raquel C. de Queiroz. Déficit habitacional: um problema a ser resolvido ou uma lição a ser aprendida? *RISCO: revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo*, n.9, p.98-109, 2009.
- PASTERNAK, Suzana; D'OTTAVIANO, Camila. Half a century of self help housing in Brazil. In: BREDENOOK, J.; LINDERT, P.; SMETS, P. *Housing the poor in a urbanizing world*. Amsterdam: Earthscan, 2014a.
- \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Favelas: intervention policies and practices regarding precarious dwelling in Brazil. In: ALDRICH, B.; SANDHU, R. *Low income household in the urbanizing world: retrospect and prospects*. London: Sage, 2014b. (no prelo).
- SÃO PAULO, Prefeitura. *Relatório da Comissão de Inspeção de Residências e Cortiços dos Trabalhadores do Distrito de Santa Efigênia para a Câmara Municipal*. São Paulo: PMSP, 1893.
- \_\_\_\_\_. Resolução CFMH nº23, de 12 de junho de 2002. *Aprova o Programa de Locação Social no Município de São Paulo*. São Paulo: CFMH, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Programa de Locação Social*. São Paulo: PMSP, s/d. Disponível em: <[http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/habitacao/0021/apresentacao\\_locacao\\_social\\_060808.pdf](http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/habitacao/0021/apresentacao_locacao_social_060808.pdf)>.
- VALENÇA, M.M.; BONATES, M.F. The trajectory of social housing policy in Brazil: from the National Housing Bank to the Ministry of the Cities. *Habitat International*, v.34, n.2, p.165-173, 2010.

## HOUSING POLICY IN BRAZIL AND THE SOCIAL RENT PROGRAM IN SÃO PAULO

Camila D'Ottaviano

This article presents a brief analysis of the Brazilian housing policy, using as a case study the *Social Rent Program*, which was created in the city of São Paulo in 2002. São Paulo's *Social Rent Program* is the main rent-based housing program implemented in Brazil recently. Created by Resolution 23 of the Municipal Housing Fund Council, it sought to meet the demand of families whose income was up to three minimum wages, which until then had excluded them from existing housing funding programs. After 10 years of implementation, the main limitations found are a lack of social guidance for the demand covered and a lack of guidance in the management of common areas. Another unsolved social rent issue is the maximum period of permanence of families in the rented properties, as well as managing a demand that is much larger than the program's capacity.

KEYWORDS: Homes. Rent. Social Rent. São Paulo.

## POLITIQUE DE L'HABITAT AU BRÉSIL ET PROGRAMME DES LOGEMENTS SOCIAUX À SÃO PAULO

Camila D'Ottaviano

L'article présente une brève analyse de la politique de l'habitat brésilienne, avec l'étude de cas spécifique du *Programme des Logements Sociaux* institué dans la commune de São Paulo en 2002. Ce *Programme des Logements Sociaux* de São Paulo est le principal programme de l'habitat basé sur la location et implanté récemment au Brésil. Créé à partir de la Résolution n° 23 du Conseil pour les Fonds Municipaux destinés à l'Habitat, il cherchait à répondre aux besoins des familles qui gagnent jusqu'à trois salaires minimums et qui étaient exclues des programmes de crédit immobilier jusqu'alors existants. Après dix ans d'implantation, les principales limites signalées du programme sont un manque de suivi social auprès des personnes ayant obtenu une réponse positive à cette demande ainsi qu'un manque d'orientation dans la gestion des parties communes d'habitation. D'autres questions encore en suspens dans le cadre de ce programme de logements sociaux sont celle de la durée maximale de permanence des familles dans le projet et le fait d'avoir à répondre à une demande beaucoup plus grande que la capacité du Programme.

MOTS-CLÉS: Habitation. Loyers. Location Sociale. São Paulo.

**Camila D'Ottaviano** – Doutora em Arquitetura e Urbanismo, sub-área Habitat. Professora do Grupo de Metodologia da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Pesquisadora e membro do Conselho Científico do NAPPLAC - Núcleo de Apoio à Pesquisa: Produção e Linguagem do Ambiente Construído, participa dos grupos de pesquisa Grupo de Estudos sobre a Produção do Espaço Contemporâneo: Políticas, Planos e Projetos Urbanos (FAUUSP), Grupo de Pesquisa sobre as Cidades Contemporâneas (UFRN), Redistribuição Espacial da População e Urbanização (NEPO-UNICAMP). Pesquisadora do Observatório das Metrôpoles desde 2004. Tem experiência na área de arquitetura e planejamento urbano, com ênfase nas áreas de habitação, desenho urbano, história da cidade, habitat e demografia. Publicações recentes: *Regularização Fundiária no Brasil: Velhas e Novas Questões*. Planejamento e Políticas Públicas, v. 34, p. 201-229, 2010; *Ricos e pobres cada um em seu lugar: a desigualdade sócio-espacial na metrópole paulistana*. Caderno CRH (UFBA. Impresso), v. 22, p. 135-149, 2009.