

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

IVY MAYUMI DE MORAES

**LOCAÇÃO SOCIAL EM SÃO PAULO ENTRE 2001 E 2016:  
DEFINIÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL**

SÃO PAULO  
2018

IVY MAYUMI DE MORAES

**LOCAÇÃO SOCIAL EM SÃO PAULO ENTRE 2001 E 2016:  
DEFINIÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo

Linha de Pesquisa: Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional

Orientador: Prof. Dr. Mário Aquino Alves

SÃO PAULO

2018

Moraes, Ivy Mayumi de.

Locação social em São Paulo entre 2001 e 2016 : definição da agenda governamental / Ivy Mayumi de Moraes. - 2018.

230 f.

Orientador: Mário Aquino Alves.

Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Políticas públicas - São Paulo (SP). 2. Habitação - São Paulo (SP). 3. Política habitacional - São Paulo (SP) . 4. Administração pública - São Paulo (SP). I. Alves, Mário Aquino. II. Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 351.778.532(816.11)

IVY MAYUMI DE MORAES

**LOCAÇÃO SOCIAL EM SÃO PAULO ENTRE 2001 E 2016:  
DEFINIÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional.

Orientador: Prof. Dr. Mário Aquino Alves.

Data de aprovação:

24/04/2018

Banca examinadora:

---

Prof. Dr. Mário Aquino Alves (Orientador)  
FGV-EAESP

---

Lauro Emilio Gonzalez Farias  
FGV-EAESP

---

José Henrique Bortoluci  
FGV-EAESP

---

Nabil Georges Bonduki  
FAU-USP

## AGRADECIMENTOS

Àqueles que resistem e persistem na luta por moradia digna por acreditarem que é possível a construção de cidades mais democráticas, justas e diversas.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelas bolsas concedidas, em distintos momentos, que possibilitaram esta pesquisa.

Ao Programa de Pós-Graduação da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP-FGV), às professoras e aos professores do Curso de Mestrado em Administração Pública e Governo (CMAPG) por todo o conhecimento compartilhado.

Ao meu orientador, Mário Aquino Alves, que contribuiu para a ampliação de minhas bases teóricas em administração pública, ouviu e aconselhou, pacientemente, minhas inquietações e ansiedades.

Aos professores Nabil Bonduki, Lauro Gonzalez e José Henrique Bortoluci por seus valiosos comentários na construção desta pesquisa e pela participação na banca de defesa.

Às entrevistadas que dispuseram de seu tempo e confiança para me receber e contar seus fundamentais depoimentos.

A todos que tão generosamente contribuíram com este estudo compartilhando memórias, documentos, contatos, realizações, esperanças e frustrações, pela imensurável contribuição.

Aos colegas de trabalho que me inspiram a seguir na função pública.

Aos amigos de trabalho que levo para a vida ou que transitam da vida para o trabalho: Felipe Teixeira, Mariana Brito, Isadora Moura, Danilo Bertazzi, Anita Stefani, Melina Rombach, Paulo Guerra, Flavia Castelhana, Deloisse Jesus, Beatriz Corrales, Maitê Larsan, Lara Moraes, Pedro Henrique Campos e Telma Hoyler.

Aos colegas da FGV, eternos parceiros de descobertas e reflexões que tornaram estes dois anos mais prazerosos. Em especial, Barbara Panseri, Mariel Deak, Clara Yoshino, Luana Messena, Fernanda Lima e Morgana Krieger.

Às amigas do coração que compreenderam minha ausência e sempre enviaram mensagens de incentivo: Debora Mayer, Alyna Horie, Juliana Campos e Rebeca Ávila.

Agradecimentos especiais a Mariana Brito, Fernanda Lima e Douglas de Toledo Piza pela leitura cuidadosa e crítica, repleta de comentários que certamente aperfeiçoaram este trabalho.

Ao incentivo e apoio incondicional de meus pais, Glauco e Marina, e de meus irmãos, Igor e Guilherme, sem os quais eu não seria quem sou hoje. Em especial à minha mãe que sempre será minha fonte de admiração maior.

À vó Tina e tia Mara, que sempre estiveram ao meu lado e têm um lugar especial no meu coração.

À minha nova família, Stélio, Vera e Eric, que me acolheram de braços abertos.

Ao meu parceiro, Douglas, por caminhar ao meu lado na descoberta de mundos novos a cada dia e por me inspirar a ir sempre além. Você que me transforma e me continua: entre a singeleza dos gestos cotidianos e o espetáculo de seus significados.

## RESUMO

O objetivo desta dissertação de mestrado é analisar o tema de locação social na agenda governamental da cidade de São Paulo nas gestões municipais de 2001 a 2016. Entende-se locação social, nesta pesquisa, como ação de Estado que destina estoque de imóveis, público ou privado, para atender as demandas de moradia da população de baixa renda, sem que haja transferência de propriedade do imóvel ao beneficiário, mas, em contrapartida, o pagamento de taxas de aluguel, que podem ou não ser subsidiadas. Baseado em entrevistas e análise documental, e mobilizando o referencial teórico de definição de agenda, argumenta-se que há três períodos distintos da locação social na agenda habitacional do governo municipal, quais sejam, inclusão (entre 2001 e 2004), inércia (entre 2005 e 2015), e centralidade (entre 2015 e 2016). No período de inclusão, a locação social entrou na agenda governamental paulistana como misto de iniciativa interna e externa, em resposta ao problema de moradia acessível no centro de São Paulo, resultando na criação do Programa de Locação Social (PLS) em 2002. No período de inércia, que se iniciou em 2005 com a mudança de governo, o PLS foi revisto, fazendo com que a locação social se mantivesse na agenda nos anos seguintes apenas em virtude de desdobramentos de ações tomadas anteriormente. Isto incluiu a entrega de empreendimentos previstos ou iniciados e a realocação de unidades habitacionais para locação social em empreendimentos realizados no escopo de outros programas. Finalmente, no período de centralidade, a partir da mudança da equipe da Secretaria Municipal de Habitação em 2015, a locação social adquiriu notoriedade no planejamento da política habitacional do município. Isto incluiu a ênfase dada ao tema no projeto de lei do Plano Municipal de Habitação de 2016, seu papel no Plano Municipal de Políticas para a População em Situação de Rua de 2016, a criação de um órgão de competência única voltada à locação social, a Gerência de Locação Social, e os planos para retomada e ampliação do PLS. Em um momento de intensificação do debate sobre locação social como alternativa de habitação de interesse social, esta dissertação de mestrado contribui para preencher as lacunas na produção acadêmica brasileira sobre locação social e, na área de Administração Pública, sobre habitação de interesse social.

Palavras-chave: definição de agenda. escolha de alternativas. locação social. habitação de interesse social. São Paulo.

## ABSTRACT

This thesis analyzes the social rental housing in the agenda of the Municipality of São Paulo from 2001 to 2016. Social rental housing is defined as a government policy that i) allocates public and private housing stock, ii) meets the demands of a low-income population, iii) upon payment of rents that may or may not be subsidized by the government, and iv) functions without transferring property from the owner to the beneficiary. Based on interviews and archival research, and drawing from the agenda-setting framework, I argue that social rental housing in the Municipality's housing agenda can be classified into three periods: inclusion (2001-2004), inertia (2005-2015), and centrality (2015-2016). During the period of inclusion, the social rental housing policy *Programa de Locação Social* (PLS, Social Rental Housing Program) was established in 2002 as an initiative, simultaneously internal and external to the Municipality, to respond to demands for housing affordability in downtown São Paulo. The inertia period started in 2005 when the new administration revised the PLS. In the subsequent years, social rental housing only persisted in the policy agenda as a consequence of past decisions. This included the delivery of previously planned PLS projects, and the reallocation of units from different policies to social rental housing. Finally, the centrality period began in 2015 with the team change at the Housing Department. Social rental housing became a prominent aspect in housing plans put forth by the Municipality in this period. In 2016, it was incorporated into the *Plano Municipal de Habitação* (Housing Plan) and the *Plano Municipal de Políticas para a População em Situação de Rua* (Homeless Policies Plan); additionally, the *Gerência de Locação Social* (Social Rental Housing Management Office) was created, and the Municipality made plans to resume and expand the PLS. At a time when debates over social rental housing as a housing alternative are intensifying, this study contributes to filling in the gaps of the Brazilian social rental housing literature in general and the Brazilian social housing literature in the field of Public Administration.

Keywords: agenda setting. selection of alternatives. social rental housing. social housing. São Paulo.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### Quadros

Quadro 1 – Visões sobre a Área Central	72
Quadro 2 – Estágio dos 11 Empreendimentos do PLS em Negociação com o BID em 2004	86
Quadro 3 – Empreendimentos do PLS por Tipo e Fonte de Recursos	87
Quadro 4 – Caracterização dos Empreendimentos do PLS	186
Quadro 5 – Produções Acadêmicas sobre Locação Social em Nível de Doutorado, Mestrado, Especialização, Trabalho de Conclusão de Curso ou Iniciação Científica	223
Quadro 6 – Produções Acadêmicas sobre Locação Social em Capítulos de Livros, Periódicos ou Congressos e outros Eventos Acadêmicos	226

### Imagens

Imagem 1 – Mapa dos Empreendimentos do Programa de Locação Social Previstos e Realizados e Fachadas dos Empreendimentos Entregues	90
Imagem 2 – Áreas para Empreendimentos de Locação Social Planejados em 2016	171

### Gráficos

Gráfico 1 – Evolução dos Trabalhos Acadêmicos sobre Locação Social, por Tipo	219
Gráfico 2 – Produção Nacional sobre Locação Social por Áreas de Conhecimento	219
Gráfico 3 – Evolução das Publicações ou Apresentações de Trabalho Acadêmico sobre Locação Social, por Tipo (1993-2017)	221
Gráfico 4 – Evolução da Produção Acadêmica em Locação Social – Total (1993 - em andamento)	222
Gráfico 5 – Produção Acadêmica em Locação Social, por Tipo (1993 - em andamento)	223

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Custo e Financiamento do Contrato de Empréstimo nº 1479/OC-BR entre PMSP e BID (em milhões de US\$)	106
Tabela 2 – Quantidade de Trabalhos Acadêmicos sobre Locação Social, por Tipo	218
Tabela 3 – Produções Acadêmicas sobre Locação Social, por Estado e Região	220
Tabela 4 – Quantidade de Publicações ou Apresentações de Trabalho Acadêmico sobre Locação Social, por Tipo	221

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>ACSI</b>	Associação de Comerciantes da Santa Ifigênia
<b>ACSJ</b>	Associação Conde São Joaquim
<b>AG</b>	Arquitetura da Gentrificação
<b>AMOALUZ</b>	Associação dos Moradores e Amigos da Santa Ifigênia e Luz
<b>AVC</b>	Associação Viva o Centro
<b>BDTD</b>	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desenvolvimento
<b>BNH</b>	Banco Nacional da Habitação
<b>Brasil Habitat</b>	Habitat Projeto e Implantação para o Desenvolvimento do Ambiente Habitado e Urbano
<b>CAP</b>	Caixas de Aposentadoria e Pensão
<b>CAPES</b>	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
<b>Casa Paulista</b>	Agência Paulista de Habitação Social - Casa Paulista
<b>CDHU</b>	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano
<b>CEF</b>	Caixa Econômica Federal
<b>CFMH</b>	Conselho do Fundo Municipal de Habitação
<b>CGGDH</b>	Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos
<b>CGM</b>	Controladoria Geral do Município
<b>CMAPG</b>	Curso de Mestrado em Administração Pública e Governo
<b>CMH</b>	Conselho Municipal de Habitação
<b>CMP</b>	Central de Movimentos Populares
<b>CNC</b>	Conselho Nacional das Cidades
<b>CNPq</b>	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
<b>COHAB</b>	Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo
<b>Comitê PopRua</b>	Comitê Intersectorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua
<b>Coordenação PopRua</b>	Coordenação de Políticas para a População em Situação de Rua
<b>CRECI</b>	Conselho Regional de Corretores de Imóveis
<b>CT</b>	Cooperação Técnica
<b>DBA</b>	Programa De Braços Abertos
<b>Defensoria</b>	Defensoria Pública do Estado de São Paulo
<b>DEM</b>	Democratas
<b>DIS</b>	Declaração de Interesse Social
<b>DOC</b>	Diário Oficial da Cidade de São Paulo
<b>EACH</b>	Escola de Artes, Ciências e Humanidades
<b>EAESP</b>	Escola de Administração de Empresas de São Paulo
<b>EBC</b>	Empresa Brasil de Comunicação S/A

<b>Emplasa</b>	Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano
<b>EMURB</b>	Empresa Municipal de Urbanização
<b>EO</b>	Entidades Organizadoras
<b>ESTADÃO</b>	O Estado de São Paulo
<b>FAR</b>	Fundo de Arrendamento Residencial
<b>FAS</b>	Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
<b>FAU</b>	Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
<b>FBP</b>	Frente Brasil Popular
<b>FCP</b>	Fundação da Casa Popular
<b>FCV</b>	Fórum Centro Vivo
<b>FDS</b>	Fundo de Desenvolvimento Social
<b>FGTS</b>	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
<b>FGV</b>	Fundação Getulio Vargas
<b>FICA</b>	Fundo Imobiliário Comunitário para Aluguel
<b>FINEP</b>	Financiadora de Projetos
<b>FJP</b>	Fundação João Pinheiro
<b>FLM</b>	Frente de Luta por Moradia
<b>FMH</b>	Fundo Municipal de Habitação
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional
<b>FNHIS</b>	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
<b>FNRU</b>	Fórum Nacional de Reforma Urbana
<b>FSP</b>	Folha de São Paulo
<b>FUNDURB</b>	Fundo de Desenvolvimento Urbano
<b>FUPAM</b>	Fundação para Pesquisa Ambiental
<b>GARMIC</b>	Grupo de Articulação para Moradia do Idoso da Capital
<b>GLOCS</b>	Gerência de Locação Social
<b>GT</b>	Grupo de Trabalho
<b>GTAI</b>	Grupo Técnico de Análise de Imóveis
<b>Habi</b>	Superintendência de Habitação Popular
<b>HABI-Centro</b>	Divisão Regional Centro da Superintendência de Habitação Popular
<b>Habitat III</b>	Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável
<b>HIC</b>	<i>Habitat International Coalition</i>
<b>HIS</b>	Habitação de Interesse Social
<b>HMP</b>	Habitação de Mercado Popular
<b>IAB</b>	Instituto de Arquitetos do Brasil
<b>IAP</b>	Instituto de Aposentadoria e Pensão
<b>IAPB</b>	Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Bancários
<b>IAPI</b>	Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos

<b>IAPM</b>	Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>INPS</b>	Instituto Nacional de Previdência Social
<b>INSS</b>	Instituto Nacional do Seguro Social
<b>IPREM</b>	Instituto de Previdência Municipal de São Paulo
<b>IPTU</b>	Imposto Predial e Territorial Urbano
<b>LabCidade</b>	Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade
<b>LabHab</b>	Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos
<b>LAI</b>	Lei de Acesso à Informação
<b>LAR</b>	Locação Acessível Residencial
<b>MCidades</b>	Ministério das Cidades
<b>MDM</b>	Movimento pelo Direito à Cidade
<b>MECOVI</b>	Programa para a Melhoria das Pesquisas Domiciliares e Medição das Condições de Vida
<b>MMC</b>	Movimento de Moradia do Centro
<b>MMPT</b>	Movimento de Moradia Para Todos
<b>MMRC</b>	Movimento de Moradia da Região Centro
<b>MMRS</b>	Movimento de Moradia da Região Sudeste
<b>MP</b>	Ministério Público
<b>MSTC</b>	Movimento Sem Teto do Centro
<b>NECDH</b>	Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo
<b>NHABURB</b>	Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo
<b>OAB</b>	Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil
<b>OCDE</b>	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
<b>ODM</b>	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
<b>ODS</b>	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
<b>OGU</b>	Orçamento Geral da União
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>OSCIP</b>	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
<b>OUC</b>	Operação Urbana Centro
<b>PAC</b>	Programa de Atuação em Cortiços
<b>PAIH</b>	Plano de Ação Imediata para a Habitação
<b>PAR</b>	Programa de Arrendamento Residencial
<b>PCS</b>	Programa Crédito Solidário
<b>PDE</b>	Plano Diretor Estratégico
<b>PDS</b>	Partido Democrático Social
<b>PEHP</b>	Programa Especial de Habitação Popular

<b>PEUC</b>	Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>PL</b>	Projeto de Lei
<b>PlanHab</b>	Plano Nacional de Habitação
<b>PLS</b>	Programa de Locação Social
<b>PMCMV</b>	Programa Minha Casa Minha Vida
<b>PMDB</b>	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
<b>PMH</b>	Plano Municipal de Habitação
<b>PMSP</b>	Prefeitura do Município de São Paulo
<b>PNH</b>	Política Nacional de Habitação
<b>PNHU</b>	Programa Nacional de Habitação Urbana
<b>PNR</b>	Próprios Nacionais Residenciais
<b>Pólis</b>	Instituto Pólis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais
<b>PopRua</b>	População em Situação de Rua
<b>PP</b>	Partido Progressista
<b>PPB</b>	Partido Progressista Brasileiro
<b>PPP</b>	Parceria Público Privada
<b>PPR</b>	Partido Progressista Reformador
<b>Prauc</b>	Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais
<b>PRIH</b>	Perímetro de Reabilitação Integrada do Habitat
<b>PRN</b>	Partido da Reconstrução Nacional
<b>PROCAV</b>	Programa de Canalização de Córregos e Implantação de Vias e Recuperação Ambiental e Social de Fundo de Vale
<b>Procentro</b>	Programa de Requalificação Urbana e Funcional do Centro de São Paulo
<b>PROCENTRO</b>	Programa de Reabilitação da Área Central do Município de São Paulo
<b>PROVER</b>	Programa de Urbanização e Verticalização de Favelas
<b>PSC</b>	Partido Social Cristão
<b>PSD</b>	Partido Social Democrático
<b>PSDB</b>	Partido da Social Democracia Brasileira
<b>PT</b>	Partido dos Trabalhadores
<b>PTN</b>	Partido Trabalhista Nacional
<b>Renova Centro</b>	Programa de Habitação e Requalificação do Centro - Renova Centro
<b>RMH</b>	Rede Mulher e Habitat
<b>RMSp</b>	Região Metropolitana de São Paulo
<b>SAJU</b>	Serviço de Assessoria Jurídica Universitária da USP
<b>SciELO</b>	<i>Scientific Electronic Library Online</i>
<b>SCIESP</b>	Sindicato dos Corretores de Imóveis no Estado de São Paulo
<b>SDTE</b>	Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo

<b>SECOVI</b>	Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo
<b>SEHAB</b>	Secretaria Municipal de Habitação
<b>SELVIP</b>	<i>Secretaria Latinoamericana Vivienda y Habitat Popular</i>
<b>SEMAB</b>	Secretaria Municipal de Abastecimento
<b>SEMPLA</b>	Secretaria Municipal do Planejamento
<b>SFH</b>	Sistema Financeiro da Habitação
<b>SGM</b>	Secretaria do Governo Municipal
<b>SINDUSCON</b>	Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo
<b>SMADS</b>	Secretaria Municipal de Assistência Social
<b>SMDHC</b>	Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania
<b>SMDU</b>	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano
<b>SMPM</b>	Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres
<b>SMS</b>	Secretaria Municipal de Saúde
<b>SMSU</b>	Secretaria Municipal de Segurança Urbana
<b>SNH</b>	Secretaria Nacional de Habitação
<b>SNHIS</b>	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
<b>SNPU</b>	Secretaria Nacional de Programas Urbanos
<b>SPNegócios</b>	São Paulo Negócios
<b>TCC</b>	Trabalho de Conclusão de Curso
<b>TJSP</b>	Tribunal de Justiça de São Paulo
<b>UE</b>	União Europeia
<b>UFABC</b>	Fundação Universidade Federal do ABC
<b>UH</b>	Unidades Habitacionais
<b>ULC</b>	Unificação das Lutas de Cortiços
<b>UMM</b>	União dos Movimentos de Moradia de São Paulo
<b>UNMP</b>	União Nacional por Moradia Popular
<b>USP</b>	Universidade de São Paulo
<b>ZEIS</b>	Zonas Especiais de Interesse Social
<b>ZEIS-3</b>	Zonas Especiais de Interesse Social, tipo 3

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1.1 Um olhar de Administração Pública sobre a locação social	20
1.2 Referencial Teórico: Definição de Agenda	22
1.3 Variedade nas experiências de locação social	27
1.4 Estrutura da dissertação	39
METODOLOGIA	42
2.1 Desenho de pesquisa	42
2.2 Coleta de dados	44
2.3 Análise documental	46
2.4 Análise das entrevistas	47
O PROBLEMA DA HABITAÇÃO E AS POLÍTICAS HABITACIONAIS	48
3.1 A questão da habitação em perspectiva mundial	48
3.2 Um panorama das políticas habitacionais	50
3.3 Habitação no Brasil	51
3.4 As políticas habitacionais na esfera federal	53
3.5 As políticas habitacionais na esfera municipal	59
3.6 Notas conclusivas	62
INCLUSÃO	64
4.1 O cenário e os atores governamentais: habitação em área central	65
4.2 A ideia: Morar no Centro	69
4.3 O Programa de Locação Social em São Paulo	75
4.4 O financiamento	78
4.5 Os empreendimentos: previstos e entregues	85
4.6 Perenização através de instrumentos legais	91
4.7 Notas conclusivas	93
INÉRCIA	95
5.1 As eleições de 2004 e a alteração da gestão municipal	98
5.2 Fechado para balanço: paralisação e avaliação do Ações Centro	102
5.3 Locação social no Conselho Municipal de Habitação	108
5.4 As eleições de 2008: entre continuidade e retomada	120
5.5 A revitalização do centro e a habitação no Nova Luz e Renova Centro	123
5.6 As eleições de 2012: promessas de campanha e realidade de gestão	137
5.7 O novo Plano Diretor Estratégico	143
5.8 Exceções que confirmam a regra	147
5.9 Notas Conclusivas	153

CENTRALIDADE	156
6.1 O reposicionamento da locação social	158
6.2 A centralidade da locação social no PMH	163
6.3 População em situação de rua: do assistencialismo à autonomia	167
6.4 Centralização administrativa e visão de longo prazo	168
6.5 Planos para a retomada do Programa de Locação Social	170
6.6 Disputa eleitoral e alternância de poder: o espaço da centralidade	175
6.7 Notas conclusivas	181
CONCLUSÃO	184
REFERÊNCIAS	196
Bibliografia	196
Legislação	202
Outras fontes	205
APÊNDICES	216
Apêndice A - Análise da produção acadêmica brasileira referente a locação social	216
Apêndice B - Roteiro de entrevistas	229
Apêndice C - Lista dos entrevistados	230

## INTRODUÇÃO

A presente dissertação de mestrado tem como objetivo analisar a definição do tema de locação social na agenda governamental da cidade de São Paulo nas gestões municipais de 2001 a 2016. Buscou-se aqui investigar o momento em que a locação social é apresentada como alternativa de habitação de interesse social, as transformações do tema na agenda governamental, os atores envolvidos nessas decisões, e as condições internas e externas ao executivo municipal que afetam o tema.

Entende-se locação social nesta pesquisa como ação de Estado que destina estoque de imóveis, público ou privado, para atender as demandas de moradia da população de baixa renda, sem que haja transferência de propriedade do imóvel ao beneficiário, mas, em contrapartida, o pagamento de taxas de aluguel, que podem ou não ser subsidiadas. Trata-se, então, de um serviço público, com protagonismo do Estado, mas que pode contar com a parceria do setor privado – seja na disponibilização de parque locatício ou na gestão do espaço – em troca da cobrança de taxas ou de benefícios/incentivos fiscais ou urbanísticos aos proprietários de imóveis (MILANO, 2013a; BALBIM, 2015). Dentre as diversas conceituações de locação social, esta pesquisa adota uma definição abrangente, mas desconsidera tanto o subsídio temporário para a complementação do aluguel no mercado privado, quanto o apoio financeiro para locação de imóveis em caráter transitório a famílias provenientes de áreas de risco ou insalubres. Apesar de comuns, estas políticas não consideram o aluguel como uma opção definitiva de moradia (MILANO, 2013a). Com efeito, como se verá mais abaixo, a locação social foi pensada, na experiência paulistana, como distinta e complementar às políticas de subsídio ao aluguel e moradia temporária.

Esta pesquisa buscou responder a seguinte pergunta: de que maneira o tema de locação social entra na agenda governamental do município de São Paulo entre 2001 e 2016? Argumenta-se que há três momentos distintos da locação social na agenda de política habitacional do governo municipal, quais sejam, inclusão (entre 2001 e 2004), inércia (entre 2005 e 2015), e centralidade (entre 2015 e 2016).

O período de inclusão começa em 2001, quando a locação social entrou na agenda governamental do município de São Paulo como parte da resposta da gestão de Marta Suplicy (PT, 2001-2004) à demanda de movimentos populares por moradia acessível na região central. Os movimentos populares tiveram protagonismo em pautar o tema junto à equipe da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) através de mecanismos participativos. A equipe

de habitação era composta por membros que propunham a locação social como alternativa de política habitacional, advindos da academia e sociedade civil organizada, e com experiência e alinhamento com movimentos populares.

O Programa de Locação Social (PLS), criado em 2002, foi a única política de locação social do município de São Paulo. O PLS, tal como consolidado ao final da gestão de Marta Suplicy, previa quatorze empreendimentos a serem construídos ou renovados, seis dos quais com fundos internacionais resultantes da retomada de negociações com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e oito com fundos municipais do Fundo Municipal de Habitação (FMH) e nacionais do Programa Especial de Habitação Popular (PEHP). Destes, dois foram construídos e entregues em 2004, o Parque do Gato e o Residencial Olarias, com recursos internacionais.

Para além do PLS, a equipe de habitação entendeu que a locação social era uma solução habitacional que deveria compor o rol de políticas habitacionais do município de São Paulo. Assim, buscou com sucesso incluí-la em instrumentos legais que estruturam o planejamento urbano: no Plano Diretor Estratégico de 2002-2012 (Lei nº 13.430/2002), na lei do Fundo Municipal de Habitação (Lei nº 13.509/2003), e, finalmente, na Lei Orgânica do Município de São Paulo (Emenda nº 26/2005).

Entre 2005 e 2015, a locação social se manteve na agenda por inércia, isto é, apenas em virtude de desdobramentos de ações iniciadas na gestão de Marta Suplicy. O PLS foi revisto logo no início da gestão de José Serra/Gilberto Kassab (PSDB, 2005-2006 e DEM, 2006-2008, respectivamente). Além disto, a nova gestão, que priorizou obras de requalificação no centro com atração da iniciativa privada e voltada para classes médias, encerrou a parte de locação social do contrato com o BID, em 2006, desistindo do financiamento acordado para seis empreendimentos do PLS. Os demais empreendimentos dependeram exclusivamente de recursos do FMH e PEHP, sendo que três deles foram entregues, quais sejam, Vila dos Idosos, em 2007, e Senador Feijó e Asdrúbal do Nascimento, em 2009. Na gestão de Gilberto Kassab (DEM/PSD, 2009-2012), marcada pela continuidade com a gestão anterior, houve a realocação de um edifício do PLS para aquisição, o Edifício Riachuelo. Por outro lado, no contexto de um programa de reforma de edifícios, dois empreendimentos foram realocados para locação social frente a crescentes demandas específicas de movimentos: o Palacete dos Artistas, entregue em 2014, e o Mário de Andrade, atualmente em obras. Este último foi prometido no início da gestão de Fernando Haddad (PT, 2013-2016) para atendimento à população em situação de rua, devido à pressão da Coordenação de Políticas para a População em Situação de Rua (Coordenação PopRua) da

Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC). Já a SEHAB manteve, neste momento, o foco das políticas habitacionais na aquisição e, especialmente, no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

O período de centralidade se inicia com a mudança da equipe da SEHAB, em dezembro de 2015, quando a locação social passou a ter lugar de destaque na agenda governamental. A nova equipe da SEHAB foi composta por acadêmicos e gestores públicos alinhados com movimentos de moradia, muitos dos quais tinham experiência com locação social, inclusive durante a gestão de Marta Suplicy. Em 2016, foi criada a Gerência de Locação Social (GLOCS), responsável pela coordenação do monitoramento do Programa de Locação Social. A SEHAB pautou a locação social junto à sociedade civil organizada no Conselho Municipal de Habitação (CMH), e compartilhou a visão de que a população em situação de rua é uma questão habitacional e não assistencialista, consolidada no Plano Municipal de Políticas para a População em Situação de Rua de 2016. Nota-se a centralidade da locação social especialmente no Plano Municipal de Habitação (PMH) de 2016, onde está presente nas três linhas programáticas. Assim, na visão da SEHAB, era primordial incluir a locação social no rol de políticas de habitação, a fim de oferecer uma gama de alternativas que supram distintas necessidades habitacionais. A nova equipe de habitação fez planos para a retomada do PLS, que visavam duplicar o número de unidades habitacionais (UH) com recursos advindos do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), Operação Urbana Centro (OUC), quitação parcial de dívidas da União, e parceria público privada (PPP) para *retrofit* dos edifícios.

Ressalta-se que esta periodização não assume *a priori* que a transição da gestão municipal necessariamente representa ruptura ou mudança imediatas no tratamento do tema da locação social, nem que sejam as posses dos prefeitos os únicos marcos temporais explicativos das mudanças na agenda de habitação social em geral ou do tratamento do tema da locação social em específico. Ao contrário, presta-se atenção se e como as mudanças das gestões municipais de 2001 a 2016 afetaram o tema da locação social na agenda governamental ao lado de outros fatores que foram igualmente relevantes, tais como a troca de secretários, a institucionalização de corpos burocráticos específicos, a pressão da sociedade civil, fatores políticos e econômicos externos à Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP), entre outros.

Destaca-se também que, no caso da experiência paulistana, a locação social foi, historicamente, atrelada aos debates acerca da região central da cidade. Cumpre salientar que não está no escopo desta dissertação esmiuçar todas as facetas da habitação na área central,

mas os capítulos seguintes identificam os atores e suas propostas sobre o tema em disputa com a intenção específica de responder a pergunta desta pesquisa.

O restante desta introdução está dividido em quatro partes. Primeiro, apresentam-se as justificativas desta pesquisa e as contribuições para o estudo do tema e o campo de Administração Pública. Depois, discute-se o referencial teórico de definição de agenda, que é mobilizado na análise do tema nos capítulos que se seguem. Em seguida, faz-se um breve panorama das variedades de modelos de locação social no contexto internacional e do debate no Brasil, com foco no caso paulistano. Finalmente, descreve-se a estrutura da dissertação e os principais argumentos feitos em cada capítulo.

### **1.1 Um olhar de Administração Pública sobre a locação social**

Diversas disciplinas têm ampla literatura que analisa o cenário nacional de habitação de interesse social. A sociologia urbana, por exemplo, tem extensa produção sobre a vulnerabilidade social de determinados grupos da população, e busca compreender as motivações e os efeitos de políticas públicas capazes de facilitar o acesso à moradia a preços acessíveis. Já a economia urbana se volta às discussões sobre o funcionamento do mercado imobiliário e as influências de atores estatais e não-estatais sobre a posse da terra e o valor de mercado. A arquitetura, por sua vez, tanto trata das condições físicas de habitabilidade das construções como tem se voltado ao seu aspecto social – isto é, as desigualdades socioeconômicas refletidas no espaço. A administração pública, por seu turno, ainda é um campo de estudos relativamente incipiente no Brasil e, apesar da pequena produção sobre habitação de interesse social, investiga diferentes fases do ciclo das políticas públicas.

Em análise da produção acadêmica brasileira referente à locação social (ver o Apêndice A), verificou-se que a produção é escassa, concentrada regionalmente, realizada por autores afiliados a diversas instituições, em sua maioria em áreas correlatas à Arquitetura e Urbanismo, e ausente na área da Administração Pública. Dos 67 trabalhos acadêmicos existentes, 22 são participações em congressos e outros eventos acadêmicos, 9 artigos em periódicos, 3 capítulos de livros, 1 tese de doutorado, 7 dissertações de mestrado, 4 monografias de especialização, 16 trabalhos de conclusão de curso, e 5 trabalhos de iniciação científica. A produção é recente, sendo que o período entre 2014 e 2017 concentra mais da metade de toda a produção nacional.

Pretende-se contribuir para preencher esta lacuna na Administração Pública, em diálogo com as demais disciplinas. A própria essência da política de locação social enquanto ação do Estado requer um olhar atento da Administração Pública. A perspectiva desta disciplina pode enriquecer o debate de como o tema entra e se transforma na agenda, como se dá o processo decisório, quais são os atores envolvidos e como eles se relacionam. Ademais, um dos grandes desafios da habitação é o confronto das dimensões social e econômica, tornando mais saliente o papel do Estado de mediador no latente conflito entre direito social e bem comercializável, o que requer especialmente uma análise crítica desde a perspectiva de Administração Pública.

Além disso, especificamente o tema de locação social requer uma análise desde a perspectiva de Administração Pública pois seu tratamento na agenda habitacional municipal foi influenciado pelo recente cenário nacional da política de habitação de interesse social. Especialmente, a grande importância do PMCMV acaba por servir de desestímulo a políticas inovadoras, a despeito de seus avanços, pois desmobiliza os governos locais na execução de políticas alternativas ao privilegiarem ações promovidas pelos programas federais, atraentes por seu montante de recursos disponíveis e financiáveis.

Esta pesquisa também contribui mais amplamente para o tema da locação social ao se estudar o caso de São Paulo, cuja experiência é inovadora no Brasil. Trata-se de uma política em execução desde o início dos anos 2000 e mesmo em pequena quantidade perante o déficit habitacional e a provisão estatal paulistana, o estudo da locação social como alternativa de Habitação de Interesse Social (HIS) pode contribuir para ampliar a diversidade de soluções à problemática habitacional. O tamanho populacional e o volume de recursos de São Paulo garantem autonomia à capital paulista para implementar política alternativa, a despeito de iniciativas majoritárias de acesso à propriedade. A locação social tem sido tema recorrente na agenda pública recente, extrapolando a circunscrição municipal e sendo discutida em âmbito federal, o que coloca em evidência a influência da cidade no pacto federativo. Analisar os debates sobre locação social é fundamental para colaborar para a produção de conhecimento que permita o avanço de políticas públicas nesta direção.

Finalmente, cumpre explicitar que não foram objetivos desta pesquisa avaliar o PLS ou realizar um estudo de viabilidade técnica e econômica de propostas de políticas de locação social. Enquanto pesquisas futuras nesta direção são necessárias, e ferramentais teóricos ou metodológicos de outras disciplinas podem ser particularmente frutíferos para alcançar estes objetivos, esta pesquisa contribui originalmente na área de Administração Pública para o estudo de como o tema foi tratado na agenda. Certamente, isto inclui, quando pertinente, a

problematização do embate entre visões ideológicas de atores internos e externos às diferentes equipes de governo. Também inclui a avaliação crítica dos argumentos em torno da pauta, que frequentemente divergiam sobre a viabilidade da locação social para atendimento preferencial a diversas demandas habitacionais específicas. Isto não significa, porém, que esta pesquisa se prestou a argumentar tecnicamente em qualquer direção sobre a pertinência e viabilidade de políticas de locação social, e sim que problematizou o debate político sobre elas tal como se deu, independentemente do mérito dos argumentos mobilizados pelos atores. Com efeito, ao olhar para estas tensões, a enumeração das alternativas, a definição de prioridades, a pressão de atores externos e o tratamento longitudinal do tema na agenda governamental, a pesquisa iluminou um aspecto pouco estudado em Administração Pública: o debate político sobre as opções que pouco ou nada se concretizaram, ou foram desaceleradas, e não apenas a ênfase nas políticas consolidadas.

## **1.2 Referencial Teórico: Definição de Agenda**

Este estudo valoriza a descrição empírica e se guia por uma constelação teórico-conceitual mais do que aplica uma teoria para o estudo de caso. Utiliza-se o referencial teórico de definição de agenda (*agenda setting*) para analisar a entrada e o tratamento do tema de locação social na agenda governamental do município de São Paulo. Com isto, busca-se olhar para a pluralidade de atores, as negociações de interesse, as pressões para enumerar as alternativas, e a alternância de decisões, com a finalidade de analisar como os grupos de interesses são formados, como influenciam na tomada de decisões, como se define a agenda governamental, e como ela se transforma ao longo do tempo.

O debate da definição de agenda tem origem na Ciência Política. Nesta disciplina, enquanto a teoria elitista pressupõe o controle político por uma classe dominante, a teoria pluralista enfatiza a questão da multiplicidade de atores na tomada de decisão e no exercício de poder: num sistema político democrático a definição de questões que ascendem ao governo e, portanto, o controle de alternativas e soluções, não poderiam ficar nas mãos de um único grupo dominante (DAHL, 1956; 1961). Assim, questões políticas não são produzidas somente internamente ao grupo dominante no governo, mas também podem nascer fora do aparato político.

Destarte, o conceito de “mobilização de opinião” (*mobilization of bias*), tal como proposto por autores como Schattschneider (1960) e Bachrach e Baratz (1962), amplia o

debate para as justificativas da ascensão (ou impedimento) de um tema à agenda governamental e mostra como a definição de alternativas é um instrumento de conflito e de poder – seja ele poder coercitivo ou poder de bloqueio. Dye, inclusive, enfatiza a importância da decisão em sua própria definição de política pública: “*whatever governments choose to do or not to do in response to a problem*” (DYE, 1984:1).

Brasil e Capella (2015) analisam o surgimento, nos estudos de Comunicação e Ciência Política a partir dos anos 1960, de três eixos temáticos na formação de agenda: a midiática (*media agenda setting*), a pública (*public agenda setting*) e a agenda governamental (*policy agenda setting*). A influência dos meios de comunicação, ao selecionar, ignorar ou enfatizar determinados assuntos a serem noticiados (agenda midiática), também têm efeito na interpretação dada pela opinião pública (agenda pública), inclusive nas preferências políticas e eleitorais, o que, por sua vez, interferiria as decisões do governo (agenda governamental).

Com efeito, o conceito de agenda governamental, ainda segundo Brasil e Capella (2015), é retomado na Ciência Política para compreender como se dão os processos pré-decisórios. Com destaque, Cobb e Elder (1971, 1972), exploram a relação entre formação da agenda governamental e a ampliação da democracia via participação popular: a disseminação e popularização de ideias entre os espectadores geram conflitos que envolvem mais atores; a mobilização social em torno da emergência de um problema público pode, então, captar a atenção dos formuladores de políticas e ser passível de ação governamental.

A própria definição de alternativas é plural e intersubjetiva. Subirats (1989), por exemplo, aponta que os problemas são construções analíticas vinculadas à percepção subjetiva da realidade de quem os observa: sempre haverá diversas definições para um problema, assim como muitas soluções para um mesmo problema. No contexto de políticas habitacionais especificamente, o problema da moradia pode ser visto de diversas óticas, e a locação social seria, eventualmente, uma das possíveis soluções.

As abordagens de definição da agenda governamental (*policy agenda setting*) nos estudos de Ciência Política e Administração Pública pressupõem que o governo não é capaz de identificar todos os temas presentes na sociedade, e mesmo que fosse, não seria capaz de agir em busca de todas as soluções. Assim, Birkland (2005) sugere analisar a agenda em diversos níveis compreendidos como círculos concêntricos situados numa universalidade de possíveis temas onde a agenda sistêmica se situa no anel mais largo, seguida pela agenda institucional, e, finalmente, a agenda de decisões no anel mais estreito. As questões consideradas pelos participantes do processo político, além daquelas exclusivamente vindas do governo, são as que despertaram a atenção da opinião pública e estão nas demandas de

ações concretas da agenda sistêmica. No entanto, só teriam possibilidades de se tornarem alvo de políticas públicas do governo se consideradas entre os demais temas, atingindo a agenda institucional. Finalmente, seriam concretizadas se priorizadas pelos tomadores de decisão na agenda de decisão. Neste esquema, é interessante notar como as fronteiras são fluidas ao longo do tempo e como os assuntos que despertam a atenção da opinião pública são limitados pela priorização do governo. Mais uma vez, o modo como os problemas são construídos e se tornam prioritários na agenda governamental é crucial para a realização de qualquer ação pública, bem como a análise das políticas públicas deve igualmente considerar relevante as ações que o governo realiza e as inatividades que o governo deixou de realizar.

Cobb et al. (1976) apresentam três maneiras pelas quais as questões presentes na agenda sistêmica passam para a agenda governamental: 1) iniciativa externa (*outside initiative*), no qual os temas são inseridos na agenda governamental em decorrência de pressão de atores não-governamentais; 2) mobilização (*mobilization*), inseridos por meio de decisões estratégicas da equipe política central do governo, e que requerem mobilização para captar a atenção da opinião pública e validar sua ação; e 3) iniciativa interna (*inside initiative*), inseridos por meio de decisões técnicas ou de grupos influentes da burocracia de Estado.

Outros autores também ressaltam o papel dos vários atores na formação da agenda. Sabatier (1999), por exemplo, propõe que a politização do tema depende da intervenção de diversos atores (*agenda setters*), que podem ser grupos organizados representativos de interesses sociais, partidos políticos, setores influentes do aparato burocrático, formadores de opinião, setores afetados pela possível ação, entre outros. Além disso, o modelo de Coalizão de Defesa (*Advocacy Coalition Framework*) de Sabatier e Jenkins-Smith (1993) foca no papel dos atores ao longo das fases do ciclo de políticas públicas, as quais os autores não isolam mas consideram em sua integralidade. Neste modelo, a coalizão de defesa é definida como um conjunto de diversos atores – indivíduos, coletivos, organizações públicas ou privadas – que lidam com uma determinada área ou problema de ordem pública, compartilhando crenças e valores políticos comuns e com grau coordenado de ações políticas ao longo do tempo. A principal contribuição deste modelo é a identificação de grupos de atores relativamente coesos que buscam pressionar, ao longo do tempo, pela permanência de um tema na agenda governamental. Esta pesquisa, embora conclua que não houve uma coalizão de defesa formal ou informalmente constituída, incorpora o imperativo teórico-metodológico de buscar identificar os atores que atuaram ao longo dos dezesseis anos analisados para a entrada e permanência da locação social na agenda paulistana.

O caráter processual da definição da agenda também é enfatizado ao se reconhecer que os níveis de análise, embora possam ser analiticamente separados, são na prática inter-relacionados. Destaca-se o modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Framework*) proposto por Kingdon (1984), ainda tido como referência, no qual a agenda governamental é estabelecida pela confluência de três fluxos independentes: problemas (*problem stream*), política (*politics stream*) e participantes (*policy stream*). O fluxo dos problemas pode usar indicadores para avaliar a magnitude e o destaque de uma situação em relação a outras – como eventos-foco urgentes de desastres e crises. O fluxo da política pode ser alterado pelas eleições e pela pressão de diferentes grupos de interesse (*policy entrepreneurs*), o que influencia a agenda e depende de negociação, mais do que persuasão, para atingir o consenso. Finalmente, o fluxo dos participantes se divide em participantes visíveis e invisíveis: o primeiro (políticos eleitos) define a agenda enquanto o segundo (comunidades de especialistas) tem maior poder de influência na escolha de alternativas. Neste modelo, a completa junção das três dinâmicas se torna uma janela de oportunidade, previsível ou imprevisível, o que aumenta significativamente as chances de um tema se tornar parte de uma agenda de decisão.

No Brasil, vem crescendo a utilização destes modelos (SOUZA, 2006; 2007) para estudos de caso de políticas setoriais específicas (CAPELLA, SOARES e BRASIL, 2014). Especialmente com relação à literatura nacional sobre formulação de políticas públicas, há o reconhecimento de que estes modelos possuem elementos teóricos comuns ao enfatizarem o papel dos elaboradores de políticas (*policy makers*) e das redes e arenas no processo de definição dos assuntos que comporão a agenda (GELINSKI; SEIBEL, 2008).

Na literatura nacional e estrangeira, no entanto, os estudos de definição de agenda pouco tratam da negação da agenda (*agenda denial*), apesar de sua importância para a dimensão do exercício de poder: “o poder de manter um tema fora da agenda, ou seja, de negar o acesso de uma questão à agenda, é tão importante quanto o poder de inseri-lo” (CAPELLA, 2016:689). Para Cobb e Ross (1997 *apud* CAPELLA, 2016), o bloqueio do acesso de um tema ou de um grupo de atores à agenda governamental não resulta apenas da competição com outros temas, mas também da disputa de interpretações simbólicas sobre este tema entre grupos de proponentes e oponentes, quer membros do governo, quer atores externos afetados. Ainda segundo estes autores, há três tipos de estratégias com progressivos graus de utilização de recursos financeiros, humanos e temporais: evitação (*avoidance*), ataque e dissipação do conflito (*attack and dissipating conflict*), ou ameaças (*threats*). A primeira, mais comum, ignora a existência do problema ou impede que seja percebido como

tal, considerando-o incidente isolado ou mal compreendido. A segunda, mais custosa, ataca a credibilidade do grupo ou legitimidade da questão ao desqualificá-los com o uso de contra-indicadores qualitativos ou quantitativos de fontes alternativas, ou o questionamento das credenciais técnicas, políticas ou morais dos proponentes. Quando isto não é possível, utiliza-se do “apaziguamento simbólico” (*symbolic placation*) para limitar a ação dos proponentes – isto é, demonstra preocupação com o tema e provê uma solução paliativa, “visível, mas não necessariamente significativa” (CAPELLA, 2016:686), que acaba por postergar o processo, gerar promessas futuras ou experiências pontuais, inclusive com atendimento seletivo e cooptação de símbolos e membros do grupo propositor. Finalmente, a terceira, envolve ameaças de ordem política, econômica ou legal, sendo medidas raras e extremas de bloqueio de um tema na agenda, demandando altos recursos contra os proponentes. Ao voltar o olhar para a negação da agenda, esta abordagem coloca novamente em relevo as fases pré-decisórias das políticas públicas e se reaproxima do diálogo com a teoria democrática (CAPELLA, 2016:688).

Em suma, o referencial teórico de definição de agenda permite mapear os principais atores envolvidos no caso do município de São Paulo e, sobretudo, visualizar a dimensão processual da locação social na agenda governamental. As distintas mas complementares contribuições dos diversos autores supracitados oferecem uma perspectiva fértil para analisar como a política de locação social paulistana se configura como alternativa de habitação de interesse social, na confluência dos três fluxos interdependentes de problemas, participantes e política (KINGDON, 1984).

Assim, argumenta-se que, no nível dos problemas, a locação social entrou na agenda governamental no início da gestão de Marta Suplicy como uma resposta às demandas por habitação de interesse social na região central de São Paulo. O tema era presente na agenda sistêmica (BIRKLAND, 2005) e sua inclusão na agenda de decisões se deu através de um misto entre iniciativas externa e interna (COBB et al., 1976), tendo sido finalmente formulada a política de locação social pela equipe técnica especializada daquela gestão; equipe esta composta também por membros oriundos da sociedade civil organizada que haviam defendido o tema na agenda sistêmica anteriormente.

Ao longo dos anos subsequentes, as mudanças nos fluxos dos problemas, da política e dos participantes geraram novos entendimentos sobre os problemas de habitação e, mais amplamente, da região central, que afetaram a intensidade da promoção e a direção da política de locação social. Tais mudanças resultaram em dois períodos subsequentes do tratamento da locação social na agenda governamental. Primeiro, houve um período de inércia entre 2005 e

2015, que perpassou diversas administrações embora tenha particularidades em cada uma delas. Neste período, a locação social foi representada desfavoravelmente perante a opinião pública, com desconfiança ou receio frente aos impactos negativos e custos ocultos (COBB; ROSS, 1997 *apud* CAPELLA, 2016), por exemplo, os empreendimentos do PLS foram identificados como problemas a serem geridos e houve mudanças na finalidade e público-alvo da política de locação social. Depois, a alteração significativa no fluxo dos participantes em 2015 – a composição da SEHAB por acadêmicos e gestores públicos, proponentes da locação social – inaugurou um período caracterizado pela retomada e ampliação da visão sobre locação social predominante no momento de inclusão, no qual a locação social adquiriu centralidade na política de habitação.

Na próxima seção, descreve-se brevemente o panorama de locação social no mundo e no Brasil, antes de focar-se no caso da cidade de São Paulo.

### **1.3 Variedade nas experiências de locação social**

Ao contrário de outros tipos de política social de apoio à habitação, a locação social assegura o direito à moradia desvinculado do direito à propriedade. Assim, ela difere, por um lado, de subvenções e assistência financeira transitórias fornecidas em casos emergenciais, que são consideradas políticas assistencialistas. Por outro lado, ela também difere dos tipos de políticas habitacionais mais comuns na maioria dos países, isto é, políticas de incentivo à aquisição da casa própria, que, muitas vezes, não atingem aqueles mais vulneráveis. Com efeito, a locação social é uma opção de política habitacional que vem sendo negligenciada por governos em todo o mundo (ONU-HABITAT, 2011b), mas há diversas experiências em diferentes contextos internacionais cujos modelos serão sucintamente apresentados nesta seção antes de se discutir o caso brasileiro.

Nota-se que há carência generalizada de dados desagregados capazes de mensurar, individualmente, países, regiões e/ou municípios. Esse quadro é ainda mais acentuado para Ásia e África nas escassas publicações existentes das organizações internacionais citadas neste trabalho. Além disso, a definição de locação social ainda está em disputa e nem todas as organizações que utilizam o termo locação social o fazem da mesma maneira que esta pesquisadora. Adicionalmente, diferentes organizações adotam terminologias distintas em diversos idiomas para descrever políticas apenas parcialmente semelhantes, o que resulta em problemas metodológicos de mensuração e comparação. Portanto, é importante assinalar que

as informações aqui apresentadas não têm a pretensão de ser homogeneizantes nem configurar estado da arte, mas dar ao leitor uma dimensão da variedade de experiências de locação social bem como sua pouca utilização.

### 1.3.1 Experiências internacionais

Para o *Affordable Housing Database* da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), locação social (*social rental housing*) é entendida como “acomodação residencial de aluguel ofertada a preços inferiores ao de mercado e alocada de acordo com regras específicas em vez de mecanismos de mercado” (SALVI DEL PERO et al., 2016 *apud* OCDE, 2016b, tradução da autora). 35 países da OCDE e União Europeia (UE)<sup>1</sup> consideram ter algum tipo de locação social. É preciso salientar que os modelos de locação social variam entre países e também entre cidades de um mesmo país, já que há diversas experiências locais ou regionais, e que o tamanho relativo do parque habitacional de locação social varia nestes países – entre menos de 1% na República Tcheca e Letônia até 34,1% na Holanda (OCDE, 2016b).

Os diferentes modelos resultam especialmente da combinação de características peculiares em termos de posse, composição dos fornecedores, volume da despesa, público-alvo e acordos de financiamento. Com relação à posse, há, grosso modo, modelos com parque imobiliário pertencente ao poder público ou sistemas de subsídio para acesso a parque privado de aluguel. Neste último caso, pode haver uma entidade administradora, com ou sem fins lucrativos, ou gestão individual feita pelo proprietário.

Assim, a composição dos fornecedores de locação social nos países da OCDE varia imensamente. Enquanto os modelos da França e Noruega são exclusivamente compostos por organizações sem fins lucrativos ou cooperativas, nos Estados Unidos a maior parte dos fornecedores é individual e com fins lucrativos. Ainda, em países como Malta, Nova Zelândia e Coreia do Sul os fornecedores são predominantemente agências públicas nacionais, ao passo que autoridades públicas municipais ou regionais são os fornecedores exclusivos em países

---

<sup>1</sup> De acordo com a OCDE (2016b), os 35 países que consideram a existência de um setor de locação social são: com mais de 20% do estoque habitacional total, Holanda, Áustria, Dinamarca, França, Reino Unido, Finlândia; com menos de 10% do estoque habitacional total, Irlanda, Polônia, Eslovênia, Coreia do Sul, Nova Zelândia, Malta, Austrália, Noruega, Estados Unidos, Canadá, Hungria, Alemanha, Japão, Portugal; com menos de 2% do estoque habitacional total, Luxemburgo, Estônia, República Tcheca, Letônia; e, sem informações sobre o tamanho do setor, Bélgica, Bulgária, Chipre, Croácia, Espanha, Islândia, Israel, Itália, Lituânia, República da Eslováquia e Suíça. Não há locação social nos seguintes países: Chile, Grécia, México, Romênia, Suécia e Turquia. Os dados são de 2015, com exceção do Canadá, Hungria, Irlanda, Luxemburgo e Malta (2011); Alemanha (2012); Dinamarca, Estônia, Japão e Polônia (2013); e Austrália, Áustria, França, Noruega e Reino Unido (2014).

como Japão, Hungria e Estônia. Em vários países, a composição dos fornecedores é mista em diversas proporções, como no Reino Unido, em que mais da metade dos fornecedores são organizações sem fins lucrativos ou cooperativas e o restante é composto por autoridades públicas municipais ou regionais (OCDE, 2016b).

Em termos da porcentagem das despesas públicas de locação social em países da OCDE em relação ao PIB do país, a variação é novamente grande. Enquanto a porcentagem é mais alta em países como França e Nova Zelândia (cerca 0,3% dos respectivos PIBs), apenas um terço desta proporção é praticado nos Estados Unidos (cerca de 0,11%) e níveis ainda menores em países como Portugal (cerca de 0,05%) (OCDE, 2016a).

Os critérios de elegibilidade e seleção também variam, priorizando pessoas em situação de rua, risco de despejo, condições de insalubridade ou superlotação, tempo em que está na lista de espera e outros critérios a serem definidos localmente, com tendência de ser correlacionada a baixa renda e com a condição de não possuir outras propriedades (OCDE, 2016c). Também tem sido privilegiado um crescente número de unidades para lares compostos por uma só pessoa, idosos ou grupos específicos, como minorias étnicas ou migrantes (HEINO, CZISCHKE, NIKOLOVA, 2007).

O aluguel pode ser baseado em pelo menos quatro tipos de variáveis (OCDE, 2016c). Primeiro, pode ser baseado na renda familiar. Segundo, em custos, permitindo a recuperação a longo prazo do custo de construção/aquisição da habitação. Terceiro, em serviços (*utilities*), considerando as características das habitações como tamanho, serviços e equipamentos, localização. Finalmente, os aluguéis podem ser alternativamente baseados em tetos fixos<sup>2</sup>.

Enquanto os aluguéis sociais têm preços menores que os de mercado, a diferença entre os valores praticados varia entre os países. Por exemplo, aluguéis sociais custam entre 80% e 90% do valor dos aluguéis de mercado na Áustria, Finlândia, Eslovênia e Suíça, chegam a ser 40% em Luxemburgo, 30% na Lituânia e 15% na Estônia (OCDE, 2016c).

Nos países europeus, as intervenções públicas na área da habitação social, que podem ser categorizadas como locação social, disseminaram-se após a Segunda Guerra Mundial e foram seguidas, nas décadas de 1980 e 1990, por um processo de descentralização de competências, tanto a governos subnacionais quanto a um setor sem fins lucrativos em parceria com as autoridades públicas. Alguns países também optaram por envolver atores com

---

<sup>2</sup> Os países da OCDE se dividem nestes quatro tipos de variáveis da seguinte maneira: i) renda familiar – Austrália (habitação pública), Irlanda, Japão, Luxemburgo, Nova Zelândia e Estados Unidos; ii) custos – Austrália (habitação comunitária), Áustria, Suíça, República Tcheca, Dinamarca, Finlândia, França, Hungria, Lituânia e Eslováquia; iii) serviços – Estônia, Holanda, Polônia, Espanha e Reino Unido; e iv) tetos fixos – França, Coreia, Espanha e Holanda.

fins lucrativos na provisão habitacional em troca de benefícios fiscais/tributários, condições de empréstimos favoráveis (como na Alemanha e nos Estados Unidos) ou licenças urbanísticas (como no Reino Unido). A maioria dos países da Europa Central e Oriental teve um processo massivo de privatização a partir dos anos 1990, reduzindo o estoque público de habitação.

Em países africanos, como Quênia, Malawi, Tanzânia e África do Sul, há experiências de locação social subsidiadas por governos locais e *national housing corporations* (ONU-HABITAT, 2011a:21). As unidades são, geralmente, destinadas a funcionários do setor público (forças armadas, policiais e agências governamentais) ou grupos vulneráveis de baixa renda (migrantes, despejados de favelas ou vítimas de incêndio). No entanto, desafios como o alto custo de investimentos e elevada demanda levaram a problemas de alocação das unidades (com casos de corrupção ou nepotismo e favoritismo de base partidária) e exclusão daqueles mais necessitados. Além disso, muitas agências governamentais foram financeiramente ineficientes e acabaram por vender as unidades para famílias fora do público-alvo original. Tais desafios desencorajaram novos projetos de locação social e resultaram na retomada dos subsídios para aquisição habitacional (ONU-HABITAT, 2011a). Esta situação também se encontra nos países asiáticos, especialmente China, Coreia, Índia (ONU-HABITAT, 2008), Malásia, Singapura e Hong Kong (VALENÇA, 2014).

Na América Latina e Caribe, os estudos comparativos da região não apontam a existência de políticas de locação social em nível nacional. O cenário é de hegemonia das políticas públicas de incentivo à aquisição da casa própria e de ocupações informais que também permitem o acesso à propriedade individual em áreas urbanas como favelas, cortiços, loteamentos e condomínios clandestinos. Apesar disso, cerca de um quinto das famílias nestes países encontra moradia no mercado de aluguel, o que se deve a fatores como o elevado custo da habitação em relação à renda, a insustentabilidade de políticas de aquisição, a escassez de terras urbanizadas de boa localização e as variações nas estruturas demográficas e suas demandas (GILBERT, 2012 *apud* BLANCO et al., 2014). A proporção de moradias alugadas tem aumentado desde a década de 1990, concentrando uma média de 22% das moradias de 42 cidades da região com mais de um milhão de habitantes<sup>3</sup> (BLANCO; VOLPI, 2015). O

---

<sup>3</sup> Os países com maior proporção de aluguel são Colômbia (39,10%), República Dominicana (31,28%), Equador (26%), Honduras (25,66%) e Costa Rica (23,7%) (BLANCO; VOLPE, 2015). Os maiores níveis de aluguel em nível municipal são de Bogotá, Santo Domingo, Cali, Medellín e Quito, com mais de 35%. O Brasil (23,4%) está acima da média regional (21,20%), e as cidades brasileiras com maior proporção de aluguel, em ordem decrescente, são: Brasília, São Paulo, Fortaleza, Rio de Janeiro, Curitiba, Salvador, Belo Horizonte, Recife, Porto Alegre e Belém (BLANCO et al., 2014). Os dados são do Programa para a Melhoria das Pesquisas

locatário não é apenas a população mais pobre, mas pertencente a todos os grupos de renda, já que a probabilidade de morar de aluguel não se reduz com o aumento da renda (BLANCO et al., 2014). A demanda está concentrada em área urbana, entre jovens, idosos, divorciados e famílias unipessoais que buscam moradia central e acessível e maior mobilidade residencial e laboral (BLANCO et al., 2014). Nestes casos, a existência de políticas de locação social poderia vir a atender demandas destes públicos locatários.

Em suma, as experiências de locação social têm demonstrado a dificuldade de implementação e manutenção de tais políticas, uma vez que enfrentam desafios como os altos custos dos terrenos, as práticas especulativas, a gentrificação, as políticas públicas focadas na propriedade privada, e as sistemáticas e deliberadas ações de desmonte, privatização e demolição. No entanto, os casos de sucesso das experiências internacionais resultam em benefícios como mobilidade, flexibilidade, menor investimento e compromisso reduzido, e incentivam sua continuidade. A locação social é, assim, uma alternativa capaz de refletir as várias necessidades e preferências de demandas específicas de uma heterogeneidade de grupos, com gestão participativa e combinação de políticas de geração de renda, acessibilidade, saúde, entre outras (ONU-HABITAT, 2015b).

### 1.3.2 O debate no Brasil

Diferentemente das experiências internacionais, a locação social no debate brasileiro se caracteriza pela ênfase na acessibilidade econômico-financeira e espacial para camadas socioeconômicas mais baixas e populações vulneráveis. Assim, a locação social é proposta como alternativa de habitação de interesse social tanto pela possibilidade de pagamento de taxas compatíveis com faixas de renda tão baixas como 0-3 salários mínimos, quanto pela localização central, em área dotada de infraestrutura urbana, oferta de emprego, serviços públicos, acesso à cultura e lazer e otimização de gastos com deslocamento. Para Kohara, Comarú e Ferro (2014), a locação social está no centro do debate do direito à cidade, entendido como “usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social”, tal como definido na Carta Mundial pelo Direito à Cidade (2006).

Como reflexo da produção habitacional baseada na propriedade privada e individual, a locação social ainda é uma experiência incipiente e pouco privilegiada no Brasil. Isto se deve,

na visão de vários autores, menos a problemas econômicos do que políticos e ideológicos (BALTRUSIS; MOURAD, 2014; VALENÇA, 2014).

Apesar da hegemonia das políticas públicas voltadas à aquisição da moradia, houve raras e esporádicas exceções cuja análise do formato e da operacionalização podem auxiliar no desenvolvimento de um modelo alternativo de locação social para as cidades brasileiras: os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), as moradias funcionais e o Programa de Arrendamento Residencial (PAR).

Os Institutos de Aposentadoria e Pensão, criados em 1937, eram autarquias organizadas nacionalmente e vinculadas a categorias profissionais, que investiram recursos captados de seus associados em imóveis para seus pensionistas. Em um momento de afirmação do Estado brasileiro, os IAPs foram os primeiros órgãos públicos de provisão habitacional social e destinaram sua produção à locação: “os institutos adotaram a locação como a principal, se não a única, forma de acesso aos conjuntos residenciais produzidos pelo Plano A [um dos quatro planos de aplicação dos fundos previdenciários]” (BONDUKI, 2014). Esta categoria, de objetivo social, privilegiou construções empreendidas pelos IAPs que seriam locadas a associados de categoria filiada ou a não-associados, sem qualquer mecanismo de subsídio. Os IAPs eram rentáveis reservas fundiárias e de investimento previdenciário e, ao mesmo tempo, populares por garantirem um padrão e qualidade de empreendimento que o trabalhador comum não conseguiria financiar para aquisição (FARAH, 1983). No entanto, é preciso lembrar que o corporativismo dos IAPs excluiu grande parcela da população: os trabalhadores rurais e informais urbanos.

A proposta de locação dos IAPs – que fora defendida pelos comunistas e criticada por setores conservadores que privilegiavam a casa própria – deixou de ser rentável com o congelamento dos valores de aluguel (BONDUKI, 2014). Contrariando seus idealizadores, a locação dos IAPs passou a depender de altos subsídios que os tornaram economicamente insustentáveis, e não mais atenderam a distintos segmentos sociais. A longo prazo, a atuação dos IAPs em habitação ficou restrita e foi insuficiente frente às crescentes demandas.

Outra experiência de aluguel em escala nacional no Brasil advém da provisão de moradias de propriedade da administração direta ou indireta pública destinadas a servidores públicos. Diversas instituições governamentais e empresas públicas – Congresso Nacional, Rede Ferroviária Federal S.A., Petrobrás e Companhia Vale do Rio Doce, entre outras – construíram moradias funcionais, oferecendo aluguel de qualidade, com segurança e a baixo custo através de subsídios (VALENÇA, 2014). Por exemplo, os Próprios Nacionais Residenciais (PNR) são vilas militares do Exército brasileiro que garantem segurança de

contrato e atendem à demanda de intensa mobilidade de seus integrantes, totalizando aproximadamente 20 mil casas e apartamentos por todo o território nacional (VALENÇA, 2014).

Já o Programa de Arrendamento Residencial (Lei nº 10.188/2001), da Caixa Econômica Federal (CEF), promove desde 2001 o acesso à moradia como uma operação de *leasing* e produziu mais de 200 mil UH (VALENÇA, 2014). As famílias, com renda entre 3 e 6 salários mínimos, pagam 0,7% do valor do imóvel ao mês, e, após 15 anos, é dada a opção pela aquisição do imóvel por um valor residual, descontados os valores já desembolsados durante o arrendamento e a depender dos índices inflacionários (CANTERO; GHOUBAR, 2008). Nesta modalidade, é necessária boa localização com conectividade às áreas centrais e as unidades permanecem de propriedade da CEF pela duração do contrato. No entanto, o PAR enfrentou diversos obstáculos: para os construtores, tanto os riscos quanto os lucros eram limitados; para os moradores, restringia-se a mobilidade (possível para outros condomínios do PAR, mas sem devolução dos pagamentos em caso de desistência) e se temia pela segurança da posse; para a CEF, a gestão condominial e o elevado preço da terra foram entraves. Já o PAR II, que tinha o objetivo de atender camadas mais baixas, de 2 a 4 salários mínimos, acabou por situar os empreendimentos nas periferias das cidades, além de descaracterizar a questão locatícia, ao oferecer a possibilidade de compra antes dos 15 anos (VALENÇA, 2014).

As três experiências, IAPs, moradias funcionais e PAR, tendiam à homogeneidade social, profissional e econômica, contrastando com atuais propostas de mistura social. Não se destinavam aos mais vulneráveis e atingiram a franja superior da faixa de renda pretendida. O PAR não foi extinto, mas substituído por ações do PMCMV (VALENÇA, 2014).

Mais recentemente, no governo federal, a locação social vem sendo debatida como política nacional dentro do Ministério das Cidades (MCidades) desde 2003, “ainda que de maneira um tanto errática, com interesse e disposição relativos, sobretudo no que toca a elaboração de novos conteúdos normativos” (BALBIM, 2015). Desde 2008, o MCidades e o Conselho Nacional das Cidades (CNC) vislumbram na locação social a solução para o diagnóstico da falta de ações voltadas ao acesso à moradia e ao combate de vazios urbanos. A reabilitação de imóveis vazios ou subutilizados, especialmente públicos, em localização central, seria uma alternativa de cumprimento da função social (BALBIM; KRAUSE; NETO, 2015).

A então Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU), em parceria com o Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais (Prauc) realizou o “Seminário

Internacional de Locação Social” com contribuições de cinco países (França, Itália, África do Sul, Uruguai e Brasil) e participação de gestores, consultores, lideranças de movimentos sociais e empresários. Seguiram-se diversas discussões e a abertura de duas frentes: a aprovação do Serviço de Moradia Social, em Resolução Recomendada do CNC, e o Projeto de Lei nº 6.342/2009 em trâmite na Câmara Federal (BALBIM, 2015).

A Resolução Recomendada nº 75/2009 do CNC tem como fundamento a prestação de um serviço a ser remunerado por uma taxa compatível com o perfil do morador, e que os parques locatícios sejam viabilizados por conveniamento e concessões, proporcionando um mix social, de renda e de usos. O Projeto de Lei nº 6.342/2009 institui a gratuidade do aluguel, com encargo exclusivo do Estado, destinada apenas à população de baixíssima renda e grupos específicos, com quadro normativo baseado na Lei do Inquilinato, e configurando política de assistência social. Para Balbim (2015) são frentes com propostas distintas e, ambas, sem avanços efetivos desde sua proposição.

Além disto, ainda no âmbito do governo federal, elaborou-se, em 2009, o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), em consonância com a Política Nacional de Habitação (PNH) de 2004. A locação social está presente no PlanHab como alternativa para áreas urbanas centrais e consolidadas, sendo que a prioridade para implantação recai nos municípios com centros urbanos mais dinâmicos. Para Milano (2013a), o PlanHab reafirma, de certo modo, a ideologia da casa própria (que será discutida em capítulo a seguir), uma vez que se destina prioritariamente àqueles que não têm acesso a casa própria devido ao alto valor do financiamento, e não àqueles que optam pela moradia de aluguel pelas vantagens que oferece.

No âmbito estadual, a locação social foi considerada, ainda timidamente, como alternativa habitacional pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) desde os anos 1980. O documento “Experiências Internacionais de Aluguel Social” analisou e comparou as definições do conceito de locação social, o papel do Estado, a gestão e o financiamento de experiências europeias com vistas à “formação de um quadro múltiplo que sirva de base para a elaboração de um sistema de Habitação de Aluguel de Interesse Social como mais uma alternativa de atendimento à população” (CDHU, 1988). Na década seguinte, a cooperação técnica entre CDHU e o governo nacional francês visava estudar a “promoção de projeto a nível de ‘pilotos’ de locação social” nas cidades de Cubatão, Santos e São Paulo “para que o futuro Sistema de Locação Social seja implantado com a máxima adequação as condições particulares de nosso país” (CDHU, 1992).

Finalmente, por iniciativa do legislativo estadual<sup>4</sup>, a Lei nº 10.365/1999 autoriza o Estado de São Paulo a “implantar Programa de Locação Social”<sup>5</sup> destinado a prover moradias para famílias de baixa renda, via locação de imóveis de particulares, desapropriações ou outorga de permissão de uso de imóveis públicos. Apesar da exigência em lei, não houve decreto regulamentador por parte do executivo estadual. Pleiteando tal regulamentação, o Grupo de Articulação para Moradia do Idoso da Capital (GARMIC), com apoio da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, entrou com mandado de injunção coletivo em outubro de 2015 (TJSP nº 2216566-84.2015.8.26.0000). No entanto, o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) negou o mandado de injunção, declarando a inexistência de omissão legislativa ao direito constitucional: embora a referida lei não esteja regulamentada, o direito social à moradia digna estaria assegurado em outras legislações. Dessa forma, o TJSP frustrou a tentativa jurídica de pressionar o Governo do Estado a implementar uma política de locação social. Mostrou ainda que a existência da locação social enquanto alternativa habitacional é uma decisão do governo eleito e que, ao menos desde 1999, não é contemplado na agenda governamental estadual.

No âmbito municipal, de forma geral, as legislações de uso do solo, zoneamento e planos de desenvolvimento municipais tampouco incentivam a locação social. Ao não a especificarem enquanto uma alternativa, acabam por interferir na configuração do espaço urbano por sua negação (BALTRUSIS, MOURAD, 2014). O caso da cidade de São Paulo se torna uma exceção a partir da inovadora política de locação social, iniciada durante a gestão de Marta Suplicy, discutida na seção seguinte a partir de revisão de literatura.

### 1.3.3 A experiência do município de São Paulo

O Programa de Locação Social (PLS) foi criado em 2002 vinculado ao programa Morar no Centro, que incentivava a ocupação residencial das áreas centrais, e que integrava o Programa Ação Centro. A propriedade da unidade de locação social pertence ao município, e não ao indivíduo, caracterizando estoque público com valores de aluguel abaixo do praticado pelo mercado privado. Entre os principais objetivos do PLS, destaca-se o caráter voltado à população cuja faixa de renda de até três salários mínimos não era incluída em programas tradicionais de financiamento e aquisição de moradia, e que a acessavam por meio da

---

<sup>4</sup> O Projeto de Lei nº 189 foi proposto pela então deputada Mariângela Duarte (PT) em 1996 e, após três anos de tramitação interna à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, foi promulgada pelo então governador do Estado de São Paulo, Mário Covas, sob a Lei nº 10.365, de 02 de setembro de 1999.

<sup>5</sup> A justificativa do projeto de lei faz referência à experiência do município de Santos (Lei nº 1.447/1995).

ocupação de cortiços, favelas e loteamentos periféricos, com moradia própria e autoconstrução. Assim, o programa visava:

Ampliar as formas de acesso à moradia para a população de baixa renda, que não tenha possibilidade de participar dos 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. (SÃO PAULO, 2002)

Havia quatorze projetos inicialmente previstos no PLS e seis foram entregues, dos quais três são novas construções – Parque do Gato (2004), Residencial Olarias (2004) e Vila dos Idosos (2007) – e três são reforma de edifícios – Asdrúbal do Nascimento (2009), Senador Feijó (2009) e Palacete dos Artistas (2014), sendo que este último foi acrescentado ao PLS posteriormente. Os seis empreendimentos totalizam 903 unidades habitacionais no centro da cidade.

Avaliações da sustentabilidade socioeconômica dos condomínios dos conjuntos habitacionais mostraram problemas na inadimplência dos aluguéis e taxas de condomínio, na venda de unidades habitacionais, no apoio à geração de renda, nas atividades comerciais, no “vandalismo” (CANTERO; GHOUBAR, 2008). Há ainda, problemas de manutenção e de regularização dos contratos, falta de sistemático acompanhamento social e falta de acompanhamento na gestão das áreas condominiais, reduzindo a atuação do poder público à gestão de patrimônio (D'OTTAVIANO, 2014). Gatti (2015), por exemplo, aponta que a qualidade da gestão e sustentabilidade financeira nos empreendimentos resulta de fatores como o reduzido número de unidades habitacionais, a especificidade da demanda, a maior renda, e a participação no processo de formação do empreendimento. Ainda segundo Gatti (2015), empreendimentos em que esses fatores são ausentes possuíam casos de repasse ilegal de unidades e frouxo controle da PMSP para assegurar as regras. Há também indefinição com relação ao tempo máximo de permanência das famílias nos empreendimentos e com soluções para prover atendimento a uma demanda muito superior à capacidade do programa (D'OTTAVIANO, 2014).

A política de locação social também enfrenta desafios como a resistência de parte dos movimentos populares de moradia, dado “histórico da propriedade imobiliária como forma de renda no país; a insegurança em relação à previdência social, transformando a propriedade de moradia em uma garantia; e a ideologia da ‘casa própria’, difundida na era Vargas e reforçada no período do regime militar” (KOHARA, et al. 2012 *apud* KOHARA; COMARU; FERRO, 2014). Outros desafios incluem o enfrentamento da ideia de que é apenas alternativa provisória ou destinada a demanda específica, o alto preço da terra para aquisição do imóvel,

dificuldades de regularização documental e o custo de recuperação, adequação, manutenção e gestão de um parque público (BALBIM; KRAUSE; NETO, 2015).

Aponta-se a necessidade de se pensar em programas de locação social que tenham um adequado sistema de gestão, permanente sistema de manutenção, localização dotada de infraestrutura e/ou conectividade à área central através de sistema de transporte público eficiente e acessível. Para que não haja estigmatização dos moradores desses conjuntos, a mistura social é recomendada, com variadas classes sócio-ocupacionais e rendimentos (VALENÇA, 2014).

Gatti (2015) propõe a autogestão como solução aos altos custos, a falta de pertencimento comunitário e outros problemas decorrentes de falhas de formulação e execução do programa. Problemas na elaboração da sua regulamentação resultaram na ausência de estrutura de apoio institucional ao programa. Quanto à implementação, houve descumprimento de diretrizes e objetivos do programa, como, por exemplo, a falta de políticas vinculadas de geração de emprego e renda para reinserção das famílias, o que acabou por levá-las à inadimplência. Além disto, não houve alocação de equipe com responsabilidades definidas para coordenar o PLS. A gestão social é realizada por empresa terceirizada ou pela Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB), a depender do empreendimento, mas nenhuma faz acompanhamento regular e permanente. Outro fator decorrente de falhas na execução do programa é a subutilização de espaços comerciais de alguns empreendimentos por falta de gestão.

Apesar destes problemas, pesquisa do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos de 2011 mostrou que os beneficiários do PLS consideram a moradia de aluguel uma opção positiva. A mesma pesquisa indicou que a economia com a redução dos custos de aluguel para patamares de menos de 50% da renda familiar ampliou o poder de consumo das famílias, e defendeu benefícios da gestão condominial compartilhada entre moradores/movimentos de moradia e Prefeitura (CENTRO GASPAR GARCIA DE DIREITOS HUMANOS, 2012).

Independentemente do mérito das soluções adotadas, há uma crítica comum de que houve descontinuidade da ação com a mudança de gestão em 2005. Isto prejudicou a própria avaliação de determinadas soluções arquitetônicas, urbanísticas e sociais que não puderam ser feitas de maneira satisfatória sem a existência de um trabalho social e administrativo continuado (SANTORO; CYMBALISTA, 2007).

Na experiência paulistana, a locação social permaneceu pequena em comparação com as demais políticas habitacionais e se manteve atrelada à experiência piloto da gestão de Marta Suplicy, quando se construíram 85% das 903 UH atualmente existentes – enquanto as

restantes 135 UH foram disponibilizadas em empreendimentos reformados. Os dados para comparar sua importância relativa são limitados, pois a locação social não tem rubrica específica no orçamento da habitação, e os aportes advêm de diferentes dotações. Além disto, não há dados coletados sistematicamente sobre o PLS ao longo dos seus dezesseis anos por uma mesma fonte, o que resulta na inexistência de séries históricas que utilizem a mesma metodologia. Semelhantemente, no cenário mais amplo da habitação, o quantitativo de diversas modalidades de provisão de UH é controverso, uma vez que não se utiliza a mesma metodologia para cálculo de UH viabilizadas ou entregues, e os números são influenciados por disputas políticas de narrativas sobre efetividade entre diferentes gestões. Comparações com outras cidades no Brasil e no mundo são ainda mais imprecisas, já que a estes fatores se somam grandes diferenças nos contextos sociais, políticos, econômicos e urbanos.

Ainda assim, se tomados com grãos de sal, alguns números ajudam a dimensionar a ordem de grandeza relativa do PLS no tocante a recursos. Por exemplo, sabe-se que do contrato com o BID, que financiou parte dos empreendimentos do PLS, US\$ 8,6 milhões foram destinados aos componentes do programa Morar no Centro, embora não haja informações discriminadas de aportes do BID ou do PEHP destinados especificamente para o PLS. Além disto, enquanto os custos totais para entrega dos seis empreendimentos do programa foram de R\$ 95 milhões, dados da SEHAB sobre o FMH mostram que R\$ 52 milhões do orçamento do Fundo foram gastos com o PLS entre 2002 e 2016, incluindo custos com desapropriações, reformas e manutenção (PMSP, 2017b). Para efeitos de comparação, a soma dos valores liquidados do orçamento do Fundo entre 2003 e 2016 – segundo dados dos relatórios anuais de execução orçamentária da Secretaria Municipal da Fazenda – foi cerca de dez vezes maior. A título de outro exemplo, só no ano de 2015, quando se tem dados do Balanço de Governo 2013-2016 da equipe de habitação (PMSP, 2016e), o orçamento para investimentos da habitação era de cerca de R\$ 1,1 bilhão, sendo R\$ 695 milhões provenientes do município e o restante de investimentos indiretos federais e estaduais. O detalhamento destes investimentos municipais mostra que 23 milhões são do FMH (PMSP, 2016e), enquanto naquele ano o FMH gastou R\$ 2 milhões com o PLS (PMSP, 2017b).

Comparações da magnitude do programa, ainda que imperfeitas, podem ser feitas com relação a outras políticas habitacionais. Por exemplo, no caso de políticas de aquisição, em especial no escopo do PMCMV em São Paulo, foram contratadas 18.261 unidades na faixa 1 até 2016 (PMSP, 2016e) – número vinte vezes maior do que o total das UH do PLS. Além disso, particularmente com relação às 21.241 UH entregues na gestão de Marta Suplicy, 623 eram do PLS, segundo o Balanço de Gestão 2001-2004 da equipe de habitação (PMSP,

2004f) – o restante se dividia em mutirões (7.447), PAR (5069), Bolsa Aluguel (2.600), PROVER (2.180), PROCAV (2197), convênio PMSP/CDHU (930), moradias para situações de emergência (100) e intervenção em cortiços (95). Por sua vez, as metas mínimas do Plano Municipal de Habitação (2016), estabelecidas em um momento em que a SEHAB tentava retomar a provisão para locação social, preveem 12 mil UH para locação social (de promoção pública ou por autogestão, sem considerar a locação social de mercado), além de 110 mil para aquisição. Já o balanço do programa de metas da gestão de Gilberto Kassab (PMSP, 2012d), onde não há dados sobre o quantitativo da provisão de moradia para aquisição, a recuperação de cortiços beneficiou 9 mil famílias, e programas de aluguel subsidiados, 4,3 mil novas famílias. Com relação ao Auxílio Aluguel, dados de abril de 2016 (PMH, 2016) mostram que cerca de 30 mil famílias eram atendidas a um custo de cerca de R\$ 140 milhões ao ano.

Em suma, o PLS é a única política de locação social do município de São Paulo, e elemento central da experiência de locação social da cidade. No entanto, como será argumentado nos próximos capítulos, a definição da agenda de locação social no caso paulistano é mais ampla e inclui, entre outros aspectos, as propostas de intervenção no centro da cidade, as reivindicações de movimentos de moradia, a pauta por outros atores internos à PMSP, a inclusão do tema em instrumentos legais que estruturam as políticas urbana e habitacional, e propostas de modalidades de locação social que buscam atrair investimentos do setor privado.

#### **1.4 Estrutura da dissertação**

No capítulo “Metodologia”, explicita-se a metodologia utilizada na pesquisa de mestrado, de tipo qualitativa, a partir de análise documental e de entrevistas com atores chave da política habitacional do município. Em seguida, no capítulo “O Problema da Habitação e as Políticas Habitacionais”, faz-se uma breve revisão bibliográfica da literatura sobre as políticas habitacionais brasileiras, especialmente em seus aspectos relevantes para a compreensão do tema da locação social na agenda governamental. Os capítulos seguintes se dedicam à análise da entrada e tratamento da locação social na agenda paulistana entre 2001 e 2016.

No capítulo “Inclusão” argumenta-se que a entrada do tema da locação social na agenda governamental do município de São Paulo ocorreu em 2001, no encontro das demandas dos movimentos de moradia por soluções de moradia acessível no centro com a

ascensão de uma equipe de governo aberta ao diálogo com estes movimentos e cujos membros já defendiam propostas de políticas públicas de locação social antes de assumirem a pasta. Neste momento, também foi possível negociar financiamento para a execução de políticas de locação social vislumbradas por tal equipe. Neste capítulo, descreve-se o contexto das demandas por habitação acessível em área central e como a implementação do programa de governo passa a responder diretamente a estas demandas. Também foi traçada a entrada da locação social no âmbito do Programa Morar no Centro e, mais especificamente, a criação do Programa de Locação Social, em 2002, como alternativa de política habitacional em região central para população de baixa renda. Analisa-se ainda sua operacionalização e financiamento, além de um comparativo entre os empreendimentos previstos e realizados. Além disso, demonstra-se como o tema da locação social foi perenizado na agenda através de sua inclusão no Fundo Municipal de Habitação, Plano Diretor Estratégico e na Lei Orgânica do Município.

No capítulo “Inércia” argumenta-se que entre 2005 e 2015 a locação social se manteve na agenda de governo do município por inércia, pois o tema seguiu na agenda em virtude de desdobramentos de ações iniciadas na gestão de Marta Suplicy. No entanto, cumpre salientar que este período é bastante diverso quando analisado desde outras perspectivas. Neste capítulo, descrevem-se os contextos das propostas de políticas habitacionais nas campanhas eleitorais dos candidatos do segundo turno em 2004, 2008 e 2012, bem como as mudanças de gestão e a composição da equipe técnica de habitação. Analisam-se também a mudança do Ações Centro e a retomada da nomenclatura do Procentro, a renegociação do contrato com o BID e a revisão do PLS. Ademais, discutem-se as entregas dos empreendimentos Vila dos Idosos, Senador Feijó, Asdrúbal do Nascimento e Palacete dos Artistas e as negociações do edifício Mário de Andrade. Apresenta-se também o polarizado debate, no âmbito do CMH, sobre a finalidade do PLS. Ainda, discutem-se as políticas habitacionais no contexto do Projeto Nova Luz, no Programa de Habitação e Requalificação do Centro, conhecido como Renova Centro, e na proposta de PPP habitacional. Analisa-se também como a Coordenação PopRua/SMDHC pautou a locação social em negociação interna da PMSP. Finalmente, apresenta-se como a locação social foi discutida no PDE de 2014.

No capítulo “Centralidade” argumenta-se que a mudança na equipe da SEHAB em dezembro de 2015 altera significativamente o lugar da locação social na agenda governamental, conferindo-lhe notoriedade e centralidade no planejamento da política habitacional do município. Neste capítulo, analisa-se o status da locação social no Plano Municipal de Habitação de 2016. Adicionalmente, discute-se como a locação social passa a

ser vista como instrumento para a promoção da autonomia de populações vulneráveis, especialmente no Plano Municipal de Políticas para a População em Situação de Rua. Depois, mostra-se o lugar destacado da locação na agenda governamental com a criação da Gerência de Locação Social, órgão específico da COHAB que centraliza o monitoramento do PLS. Apresentam-se também os planos para retomada e ampliação do PLS, que previam duplicar as UH em dezesseis empreendimentos adicionais em região central, com recursos do FUNDURB, OUC, quitação parcial de dívidas da União e PPP de *retrofit*. Finalmente, analisa-se a disputa eleitoral de 2016 e se tecem reflexões sobre a centralidade da locação social com a mudança de gestão.

Por fim, a conclusão da dissertação resume os argumentos desenvolvidos ao longo dos capítulos anteriores sobre o tema da locação social na agenda governamental paulistana entre 2001 e 2016. Ademais, sugere como as contribuições deste estudo podem enriquecer o entendimento de propostas diversas de locação social que atualmente vêm sendo feitas em São Paulo e no Brasil.

Cumpram-se também que há três apêndices a esta dissertação de mestrado. O “Apêndice A - Análise da produção acadêmica brasileira referente a locação social” mostra a coleta de dados secundários sobre a locação social da literatura publicada em meios brasileiros e, ao oferecer a análise bibliográfica nacional sobre o tema da locação social, demonstra que há escassa produção acadêmica sobre o tema no Brasil, inexistente no campo de Administração Pública. Já o “Apêndice B - Roteiro de entrevistas” é o anexo metodológico do roteiro utilizado pela autora nas entrevistas semiestruturadas e gravadas. Por fim, o “Apêndice C - Lista dos entrevistados” enumera os entrevistados.

## METODOLOGIA

O objetivo deste capítulo é discutir a metodologia empregada nesta pesquisa de mestrado. Em síntese, o presente estudo possui caráter qualitativo e se insere no paradigma de pesquisa não-positivista, interpretativa construtivista (GEPHART, 1999). Este capítulo está escrito em quatro seções: desenho de pesquisa, coleta de dados, análise de documentos e análise de entrevistas.

### 2.1 Desenho de pesquisa

No debate filosófico da ontologia, esta pesquisa se insere no relativismo/nominalismo, pois, em essência, pretende um profundo, local e específico entendimento do fenômeno social investigado, o qual só é possível por meio do entendimento da interpretação do fenômeno por aqueles que o experienciam. Assim, assume-se que múltiplas realidades sociais podem existir ao redor de um fenômeno porque os envolvidos o interpretam diferentemente. No campo da epistemologia, para esta pesquisa, a realidade é socialmente construída e o conhecimento é construído de maneira subjetiva, onde diferentes pessoas alcançariam diferentes conclusões sobre o significado de um fenômeno e suas relações.

Esta pesquisa utiliza uma abordagem mista entre indução (*data-driven*) e dedução (*theory-driven*), o que converge com crescente tendência em outras disciplinas (COMAROFF; COMAROFF, 2011; TIMMERMANS; TAVORY, 2012; BORTOLUCI, 2016). Também é processual (*process-based*), uma vez que pretende buscar explicações em termos de uma sequência de eventos/fases que levam a um resultado, sendo importante o entendimento de padrões, mecanismos e significados (*meaning-oriented*), com ordenamento temporal e de interações entre as entidades (LANGLEY, 1999).

O método global desta pesquisa será o estudo de caso único. Segundo Stake (1998), o estudo de caso instrumental trata de particularidades de um único caso de fronteiras bem delimitadas – a experiência do município de São Paulo no período entre 2001 e 2016 – valorizando seu contexto em profundidade e riqueza de detalhes (*within case*). Não obstante, estudos de caso são uma “oportunidade para aprender” e um apoio para o entendimento de um interesse externo – neste caso, a definição da agenda da política de locação social. O estudo de caso intrínseco é, então, um processo e um produto, que dá sentido a uma interação social e que também pode desenvolver teorias.

A escolha do município de São Paulo se deu por ter sido inovadora e até hoje a de maior relevância no país. Este caso é exemplar da implementação de política de locação social formulada para atender grupo vulnerável por dois motivos. Primeiro, foi considerada como projeto piloto por vários atores envolvidos, inclusive o BID. Segundo, a escala e complexidade do problema habitacional em São Paulo demandam pluralidade de soluções habitacionais.

Esta pesquisa pretende utilizar o processo de definição da agenda do tema de locação social como unidade de análise, procurando entender como determinadas sequências de eventos, atividades, escolhas e decisões se desenvolvem no tempo e por que de tal maneira (LANGLEY, 1999). É importante salientar que esta pesquisa leva em consideração que o estudo de processos é complexo e pode ter fronteiras ambíguas e fluidas, mais se assemelhando a um *continuum* do que a uma classificação hierárquica e clara, inclusive admitindo múltiplas unidades de análise. Isto é, o foco em teorias e dados processuais e longitudinais, com sua evolução dinâmica ao longo do tempo, possibilita o olhar para uma sequência de eventos, com dimensão temporal e múltiplos níveis e unidades de análise (LANGLEY, 1999).

O objetivo geral desta pesquisa de mestrado é analisar a definição da agenda de locação social enquanto alternativa de política habitacional no município de São Paulo por meio das ações dos atores relevantes no período de 2001 a 2016.

Para realizar tal objetivo geral, cumpriram-se cinco objetivos específicos. Primeiro, mapearam-se os atores relevantes para política habitacional e mais especificamente locação social no município de São Paulo no período 2001-2016, e seus entendimentos do conceito de locação social. Segundo, verificaram-se continuidades, descontinuidades e alterações das políticas habitacionais, especificamente locação social, do município de São Paulo. Terceiro, analisou-se a evolução da legislação sobre o tema da locação social no município de São Paulo. Quarto, acompanhou-se a transição de competências institucionais, isto é, a qual órgão compete a elaboração e consecução da política de locação social no município de São Paulo, inclusive a criação de corpos burocráticos específicos. Finalmente, averiguaram-se as justificativas para priorização ou marginalização da política de locação social.

## 2.2 Coleta de dados

Com relação à coleta de dados, combinaram-se análise documental e entrevistas, a partir do pressuposto de que a triangulação – isto é, coleta e análise de dados de diferentes fontes – pode ser útil para identificar diferentes realidades, esclarecer significados e detectar contradições a partir da diversidade de percepções (STAKE, 1998).

A coleta de documentos incluiu documentos internos e externos à PMSP, atuais ou retrospectivos, tais como: legislação, processos administrativos da Prefeitura de São Paulo, da Câmara Municipal de São Paulo, do Tribunal de Justiça de São Paulo, da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, publicações do Diário Oficial da Cidade, documentos do Banco Interamericano de Desenvolvimento, Programas de Governo, Programas de Metas, Planos municipais de políticas setoriais, Relatórios anuais de gestão ou Balanços de Governo, websites, materiais de divulgação, notícias de jornais, documentos de arquivos pessoais dos entrevistados, entre outros. Os dados foram coletados tanto fisicamente no Arquivo Municipal da Prefeitura e na Biblioteca da SEHAB quanto virtualmente quando disponibilizados online<sup>6</sup>. Recorreu-se à Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) para a obtenção de documentos oficiais do poder público municipal quando necessário. Foi realizada uma pesquisa sistemática em todas as atas de reuniões do Conselho Municipal de Habitação para identificar como a locação social era debatida neste espaço de gestão democrática da política habitacional, totalizando 76 reuniões ordinárias e extraordinárias, tanto do CMH quanto da Comissão Executiva do CMH. Semelhantemente, foi realizada pesquisa sistemática em todas as notícias da SEHAB disponíveis no portal da PMSP de abril de 2005 a dezembro de 2016, totalizando 1060 reportagens.

As 20 entrevistas foram presenciais e conduzidas pela autora no município de São Paulo entre 20 de agosto e 12 de outubro de 2017, exceto em dois casos cujos respondentes

---

<sup>6</sup> Houve duas grandes dificuldades durante a coleta de dados em decorrência da falta de transparência ativa e passiva da PMSP. Primeiro, ao contrário do princípio de transparência ativa, que prevê a divulgação de dados por iniciativa do próprio setor público independente de requerimento, apenas parte das atas do CMH estavam disponíveis online no site da SEHAB/PMSP (Biênios 2007-2009, 2009-2011, 2014-2016). Como resultado disto, foi necessária a busca em publicações do Diário Oficial da Cidade e da plataforma Diário Livre (parceria entre EACH/USP e CGM/PMSP). Além disto, a segunda dificuldade da coleta de dados foi em relação à transparência passiva, isto é, a disponibilização de informações públicas em atendimento a demandas específicas. A pesquisadora foi instruída em outubro de 2017 por funcionários da PMSP que apenas pedidos formais, via LAI, seriam atendidos. No entanto, nenhum pedido foi satisfatoriamente atendido em primeira instância. A utilização de ferramentas de recurso disponíveis no e-sic acarretaram em mais dois meses de tramitação de pedido. Informações existentes em formato eletrônico não foram disponibilizadas eletronicamente, apesar de não demandarem esforço e dispêndio de recursos por parte da PMSP (Art. 16 do Decreto nº 53.623/2012). Contrariando o acesso imediato a uma informação disponível (Art. 18 do Decreto nº 53.623/2012), o acesso aos dados só foi possível por comparecimento à PMSP para vista de processos.

tiveram disponibilidade apenas por telefone e videoconferência. As entrevistas tiveram duração entre 20 minutos e 110 minutos, e média de 60 minutos cada.

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas (ver o Apêndice B - Roteiro de Entrevistas), com prévia especificação de tópicos e assuntos a serem tratados, cabendo à pesquisadora decidir a sequência e a formulação das perguntas no curso da entrevista, adicionando, excluindo ou esclarecendo pontos ao longo da mesma. Assim, o roteiro antecipou e solucionou possíveis lacunas dos dados, aumentando sua abrangência e tornando a coleta sistemática para cada respondente, mesmo que ajustado para cada entrevistado (BERG, 2001; PATTON, 2002). Privilegiaram-se perguntas abertas (a não ser para precisar pontos específicos), a fim de ouvir o interlocutor: tolerar o silêncio antes da resposta, perguntar por esclarecimentos, encorajar a pessoa a continuar, sumarizar para validar, sintetizar e prosseguir, sem julgar ou sugerir soluções, mas redirecionar gentilmente em caso de digressão (LANGLEY, 2009).

As entrevistas foram conduzidas seguindo protocolo ético (LANGLEY, 2009) que inclui diversos aspectos. Primeiro, a identificação da pesquisadora e da pesquisa, elucidando seu objeto, motivações, escolha do local e entrevistados e pretensões com os resultados. Segundo, a confidencialidade dos dados, utilizados apenas para fins de pesquisa acadêmica, publicação de artigos científicos e elaboração da dissertação de mestrado (sem prometer *wall-to-wall confidentiality*, mas negociar confidencialidade por período limitado de tempo ou solicitar aprovação das citações). Terceiro, a proposição de assinatura de termo de consentimento e acordo dos termos da realização da entrevista, inclusive com anonimato, quando solicitado (de indivíduos, não organizações). Quarto, o pedido de autorização para gravação de áudio. Quinto, o envio das transcrições para aprovação. De acordo com o mesmo protocolo, preferiu-se não identificar os entrevistados por seu nome e ocupação quando trechos das entrevistas são citados diretamente, utilizando a fórmula “entrevistada n°”.

Foram entrevistados gestores públicos municipais responsáveis, à época, pela definição da agenda governamental, tomada de decisão e formulação da política de locação social, em diferentes níveis hierárquicos e organizacionais quando possível: titular da pasta responsável pela habitação e assessores de seu gabinete mais envolvidos com a política; coordenador da área responsável pela política; e servidores de carreira que acompanham a pauta da habitação de maneira longitudinal. Ademais, seguiu-se a metodologia de *snowball sampling*, buscando identificar os demais atores do processo para realização de novas entrevistas.

As 20 entrevistas foram realizadas com atores que podem ser divididos em três grupos. Primeiramente, foram entrevistados ao menos quatro gestores públicos de cada uma das quatro gestões municipais, totalizando doze entrevistados. Sete destes entrevistados são servidores que atuaram em duas gestões municipais – ou nas gestões de José Serra e Gilberto Kassab ou nas de Marta Suplicy e Fernando Haddad – e cinco exerceram funções em apenas uma das gestões municipais analisadas. Ademais, foram realizadas quatro entrevistas com servidores municipais de atuação transversal – ou seja, que exerceram suas atividades ininterruptamente durante as quatro gestões, tendo desempenhado distintos papéis – os quais atuaram, em um ou mais momentos, na política de locação social ao longo dos dezesseis anos. Finalmente, foram entrevistados atores pertencentes à sociedade civil organizada, sindicato empresarial ou órgãos públicos externos a PMSP, totalizando sete entrevistas, das quais três entrevistados também atuaram como servidores municipais (ver Apêndice C - Lista dos entrevistados).

### **2.3 Análise documental**

A análise documental acrescentou dimensão temporal (CELLARD, 2008) e permitiu um corte longitudinal que favorece o entendimento de maturação e evolução das ideias, indivíduos, comportamentos etc. (TREMBLAY, 1968 *apud* CELLARD, 2008). Deve-se, contudo, levar em consideração que os documentos também são representações construídas da realidade, e que, portanto, são “interessantes pelo que deixam de fora, assim como pelo que contêm” (MAY, 2004). Desta forma, os documentos oficiais analisados permitiram acessar o discurso oficial e rastrear cronologias de eventos, sem lidar com sentimentos, emoções escondidas, etc. (LANGLEY, 2009)

Para cada documento selecionado, foram aplicadas as cinco dimensões propostas por Cellard (2008). Primeiro, uma adequada compreensão do contexto histórico, social, político e cultural no qual são produzidos. Segundo, um entendimento sobre os autores (sejam instituições ou pessoas), os interesses que representam e o público a quem foi direcionado. Terceiro, uma apreensão da autenticidade e confiabilidade dos dados que veiculam. Quarto, uma avaliação dos conceitos-chave e da lógica interna do texto. Por fim, a análise de seu conteúdo a fim de interpretar, produzir e reelaborar conhecimentos, criando novas formas de compreender os fenômenos.

## 2.4 Análise das entrevistas

As entrevistas cumpriram a dupla função de coletar informações tanto objetivas quanto subjetivas, isto é, respectivamente, as descrições das ações e as percepções dos atores sobre elas. Neste sentido, as entrevistas elucidaram lacunas nos documentos bem como permitiram vislumbrar omissões nestes textos escritos em um determinado contexto e com finalidade oficial. A análise de entrevistas buscou identificar sistematicamente grupos temáticos recorrentes e, conforme a ideia de entrevistas sequenciais (*sequential interviewing*) (SMALL, 2009), caminhar no sentido de saturar as informações relevantes para a reconstrução de um argumento fidedigno sobre processos complexos que se alteram ao longo do tempo. Isto se deu a partir de atores relevantes que possuem tanto informações inexistentes em fontes documentais quanto uma compreensão longitudinal de parte ou da totalidade do período analisado, como especialistas, partes interessadas, e formuladores ou operadores de políticas públicas. Em consonância com este objetivo, as entrevistas tiveram papel crucial para mapear os atores, processos e documentos relevantes, fornecendo em seu conjunto um arco de informações ou evidências que contribuiu para estruturar os argumentos aqui feitos e embasados. Porém, o uso direto das entrevistas se restringe a trechos que ilustram mais claramente argumentos não igualmente evidentes nos dados documentais, os quais são preferidos nas demais situações.

De acordo com Patton (2002), as entrevistas revelam o que não se pode observar diretamente, como sentimentos, pensamentos e intenções, a fim de entrar na perspectiva do outro. Os entrevistados, em retrospectiva, acessam o passado utilizando da memória para resgatar suas experiências, sentimentos, opiniões e explicações. Cabe à pesquisadora identificar os filtros e vieses de apresentação e percepção que selecionam e omitem informações.

As entrevistas possibilitaram construir uma rede de relações, validar achados de pesquisa e entender diferentes papéis de atores envolvidos. Assim, a lista de entrevistados sofreu alterações de acordo com a identificação de atores mais relevantes ao longo do processo e com a indicação da rede de relações dos entrevistados.

## O PROBLEMA DA HABITAÇÃO E AS POLÍTICAS HABITACIONAIS

Neste capítulo, objetiva-se oferecer o contexto da questão habitacional e apresentar o panorama geral das políticas habitacionais a nível mundial e nacional. Não está no escopo desta dissertação de mestrado descrever em detalhes tal panorama. No entanto, busca-se mostrar de maneira estratégica os elementos das linhas gerais necessários para compreender a evolução do tratamento do tema de locação social na agenda brasileira e especificamente o caso da cidade de São Paulo, o que é objeto dos três capítulos a seguir.

Assim, ao cumprir a função de fornecer o *background* para a análise central desta dissertação de mestrado, este capítulo argumenta que o complexo problema de habitação demanda soluções variadas e adaptadas ao contexto específico. Argumenta-se ainda que a predominância da “ideologia da casa própria” no Brasil resultou em um limitado repertório de políticas de habitação de interesse social e contribuiu para diminuir a consideração de políticas de acesso à moradia voltadas ao aluguel em vez da propriedade.

O capítulo está dividido em cinco partes. Na primeira parte, apresenta-se o quadro geral da questão da habitação em perspectiva mundial. Na segunda parte, é apresentado sucintamente o panorama das políticas habitacionais no mundo. Na terceira parte, descreve-se brevemente a questão habitacional no Brasil. Finalmente, na quarta e quinta partes, discute-se o panorama das políticas de habitacionais nas esferas federal brasileira e municipal paulistana.

### 3.1 A questão da habitação em perspectiva mundial

O acesso à habitação adequada é um desafio global que vem crescendo rapidamente com a urbanização. Para a ONU-Habitat (2016a), o crescimento das cidades dos países em desenvolvimento foi marcado pela constante expansão das fronteiras urbanas, muitas vezes de maneira informal, com fragmentação e segregação espacial, e outras formas de exclusão social, desigualdades e violação dos direitos humanos.

A habitação não tem sido propriamente integrada em políticas urbanas a despeito dos espaços usados para fins residenciais ocuparem entre 65% e 75% da superfície das cidades (ONU-HABITAT, 2015b). A forma em que a habitação é desenvolvida e disponibilizada tem tido implicações importantes para a reprodução da informalidade, desigualdade e exclusão nas cidades. O planejamento urbano deficiente e regulamentações fracas também têm contribuído para a especulação imobiliária, espraiamento urbano e segregação espacial da habitação. Não

só a falta de habitação adequada é enorme, mas em muitos países o estoque de casas vagas aumenta mesmo quando milhões de pessoas não têm onde morar.

A ONU tem promovido o direito à habitação adequada vinculada a outros direitos humanos em instrumentos internacionais<sup>7</sup>. Existem mais de cem países que já incorporaram a noção, princípio e reconhecimento do direito à moradia adequada na sua constituição e legislação nacionais (ONU-HABITAT, 2014). Tal direito à habitação adequada supõe condições como segurança de posse; disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura; acessibilidade financeira; habitabilidade; acessibilidade; localização; e, adequação cultural (ONU-HABITAT, 2016). Especialmente, o direito à habitação se foca nos mais pobres, vulneráveis e grupos minoritários, abordando também questões de participação, não-discriminação, transparência e responsabilidade.

Ainda no âmbito dos fóruns multilaterais, a questão da habitação esteve presente de maneira indireta em um dos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio 2000-2015 (ODM): o ODM 7 “Qualidade de vida e respeito ao meio ambiente”. Ainda assim, a especificação das metas relativas a cada objetivo coube a cada país. No Brasil, o governo federal entendeu que o ODM 7 refere-se a melhorias das condições de moradia, em especial o acesso permanente e sustentável à água potável segura e ao saneamento básico, bem como a redução da proporção da população urbana vivendo em assentamentos precários.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 2015-2030 (ODS), a agenda que substitui os ODM, vão além e incluem um objetivo específico para o tema das cidades, o que resulta, em parte, da mobilização da sociedade civil, incluindo a forte atuação de redes de governos locais. Assim, o ODS 11 versa sobre “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”, e prevê, em sua meta 11.1, “até 2030, garantir o acesso de todos a habitação adequada, segura e a preço acessível, e aos serviços básicos, bem como assegurar o melhoramento das favelas”. O alcance das metas de habitação dos ODS impacta diretamente a redução da pobreza, a igualdade de gênero, a disponibilidade e a gestão sustentável da água e saneamento, e o combate às alterações climáticas (ODS 1, 5, 6 e 13, respectivamente). Vale destacar que a inclusão de tal meta em um texto ratificado pela

---

<sup>7</sup> Destacam-se a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (art. XXV, item 01), a Declaração de Vancouver sobre os Assentamentos Humanos (1976), o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 (art. 11, item 1), a Agenda 21 (1992), a Declaração de Istambul sobre os Assentamentos Humanos (1996), a Agenda Habitat (1996), a Declaração do Milênio e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2000), a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (2015), e a Declaração de Quito sobre Cidades e Aglomerados Urbanos Sustentáveis para todos – Nova Agenda Urbana (2016).

comunidade internacional contribui para o entendimento do que significa habitação adequada e é utilizado pela sociedade civil para pressionar governos nacionais.

Finalmente, a Nova Agenda Urbana, acordada na última Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), em 2016, para além de orientações sobre a urbanização sustentável nos próximos vinte anos, encoraja a promoção de diferentes tipos de propriedade:

107. Encorajaremos o desenvolvimento de políticas, instrumentos, mecanismos e financiamentos que promovam o acesso a uma ampla gama de opções habitacionais economicamente acessíveis e sustentáveis, incluindo aluguel e outras opções de propriedade, bem como soluções cooperativas como a coabitação, fundos comunitários de habitação social, usucapião coletivo, concessão de direito real de uso para moradia e outras formas de posse coletiva que abordem as evoluções das necessidades das pessoas e das comunidades, a fim de melhorar a oferta de habitação, especialmente para grupos de baixa renda e para evitar a segregação e as migrações e desocupações forçadas e arbitrárias, para prover realojamento digno e adequado. Isto inclui o apoio a esquemas de autoconstrução dirigida e assistida e de habitação evolutiva, com especial atenção a programas de urbanização e requalificação de núcleos de alojamentos precários. (ONU-HABITAT, 2017)

Apesar de não citar a locação social explicitamente, parte-se do reconhecimento de que as políticas habitacionais que promovem apenas o modelo de propriedade tendem a beneficiar os segmentos de renda média e não exploram o “potencial significativo” do aluguel, condição em que cerca de 1,2 bilhão de pessoas no mundo encontra moradia (ONU-HABITAT, 2016). De acordo com Blanco et al. (2014), 21% das famílias na América Latina têm residência alugada, enquanto essa porcentagem cai para 19% na Ásia e na Oceania, 17% na África, e 14% na Europa Oriental; e sobe para 29% na Europa Ocidental e 33% nos EUA e Canadá.

Em suma, a habitação tem sido vista pela ONU como um direito humano e um bem social, veículo de igualdade e comunidade. Essa visão é compartilhada por outros atores que também defendem que a habitação não pode ser uma mercadoria, produtora de desigualdade e segregação.

### **3.2 Um panorama das políticas habitacionais**

Em linhas gerais, as tendências das políticas habitacionais do século XX podem ser divididas em quatro marcos ilustrativos (ONU-HABITAT, 2015a). Ao apontar para os modelos de intervenção do Estado na questão da habitação, eles auxiliam no entendimento do caso brasileiro, a despeito de suas peculiaridades.

A primeira delas, até os anos 1960, foi caracterizada pela eliminação de favelas (*slum clearance*). O Estado mantinha papel de provedor, na construção e coordenação (financiamento, planejamento e desenvolvimento) para doação ou venda subsidiada a moradores de baixa e média renda.

Na segunda fase, entre 1960 e 1980, com o súbito crescimento da urbanização e das favelas, especialmente nos chamados países em desenvolvimento, ao invés de remoção, o Estado promoveu ações de regularização fundiária e urbanização com provimento de infraestrutura e serviços básicos.

Na terceira fase, a partir dos anos 1980, o Estado passa a assumir papel de articulador ou facilitador, em consonância com o contexto de Estado mínimo, na direção da implementação de políticas públicas em parceria com atores privados e não governamentais. Há, então, atração de capital e investimento estrangeiro para operações imobiliárias, construção de novas unidades habitacionais com papel notável do setor privado, e uma diminuição do estoque de habitação pública e surgimento do *voucher* para locação habitacional.

Os anos 2000 seriam então marcados pela ênfase na comoditização da habitação. Isto reforçou a percepção da moradia como ativo especulativo, gerando um senso artificial de riqueza e um ciclo de dívida insustentável que culminou com a crise global da habitação e da crise de acessibilidade da habitação de 2007-2009 (ROLNIK, 2015). No Brasil, a história da questão da habitação e das políticas habitacionais tem particularidades, que serão tratadas nas duas próximas seções.

### 3.3 Habitação no Brasil

No Brasil, a questão da habitação também é fortemente influenciada pelo processo de urbanização. O Censo de 2010 apontou que a população urbana do Brasil era de 84,4% (IBGE, 2010), e mesmo com a proposta de revisão da metodologia do IBGE para o Censo 2020 (IBGE, 2017b)<sup>8</sup>, essa concentração passa a ser de 76% e corresponde a 26% do total de municípios. Os dados continuam a demonstrar a desigualdade espacial com poucas cidades concentrando população e riqueza: as 49 cidades com mais de 350 mil habitantes abrigam

---

<sup>8</sup> Pelos critérios atuais (Decreto Lei nº 311/1938), o espaço urbano é determinado por lei municipal, sendo o rural definido por exclusão à área urbana. A nova proposta de classificação considera a densidade demográfica, a localização em relação aos principais centros urbanos e o tamanho da população; e prevê cinco tipos: urbano, intermediário adjacente, intermediário remoto, rural adjacente e rural remoto.

50% das pessoas em situação urbana no país e detêm, aproximadamente, 65% do PIB; no outro extremo, estão 4.295 municípios com menos de 25 mil habitantes, que respondem por 12,9% do PIB (IBGE, 2013). O Sudeste ainda detém as maiores porcentagens de municípios urbanos (37,5%) e população vivendo em municípios urbanos (87%). Segundo outro relatório do IBGE (2017a), São Paulo possui a maior área urbanizada do país, onde, de um total de 2016,20km<sup>2</sup>, 1879,52km<sup>2</sup> são áreas densas e 136,68km<sup>2</sup> são áreas pouco densas, representando 93,22% e 6,78%, respectivamente (IBGE, 2017a). Isto significa que a maior parte de São Paulo tem ocupação urbana contínua, com pouco espaçamento entre as construções e maior capilaridade de vias.

A questão da moradia é um dos maiores e mais complexos desafios que se colocam na gestão de uma grande metrópole e a escala de tal densidade agrava esse cenário. Segundo a Fundação João Pinheiro (FJP, 2018), o déficit habitacional no país<sup>9</sup>, em 2015, era de 6.355.743 de domicílios, sendo 5.572.700, ou 87,68%, localizados nas áreas urbanas. Somente a Região Sudeste concentrava 2.435.307, ou 43,7%, do déficit habitacional urbano do país, e a região metropolitana de São Paulo detinha quase metade do déficit do Estado de São Paulo, representando 638.763 unidades nas áreas urbanas. Em todo o país, o déficit habitacional está mais concentrado na faixa de renda de até três salários mínimos, e essa faixa representava, em 2014, 80,2% do total do déficit da região metropolitana de São Paulo. Dados do Censo 2010 mostram que a maioria daqueles com faixa de renda superior a 20 salários mínimos possui condição de ocupação do domicílio próprio; para a faixa entre 2 e 5 salários mínimos, alugado; e para até meio salário mínimo, cedido.

Ao mesmo tempo, em 2015, aumentou o número de domicílios vagos<sup>10</sup> para 7.906.767 unidades, dos quais 80,3% localizados em áreas urbanas, 6,9 milhões em condições de serem ocupados e 1 milhão em construção ou reforma em todo o país. Na região metropolitana de São Paulo, 595.691 unidades urbanas vagas tem potencial de serem ocupadas (FJP, 2018). O ônus excessivo com aluguel é um dos componentes do déficit habitacional que se destaca: corresponde a 3.177.772 de famílias, metade do total do déficit habitacional no Brasil. Na região metropolitana de São Paulo esse componente representa 58% do déficit habitacional da região, significando 373.108 domicílios urbanos com renda familiar de até três salários

---

<sup>9</sup> O déficit habitacional expressa a necessidade de construção de novas moradias, em função de reposição do estoque de domicílios existente, ou do incremento desse estoque. Já a inadequação das moradias reflete problemas na qualidade de vida dos moradores não relacionados ao dimensionamento do estoque de habitações, e sim às condições de um estoque dado (FJP, 2016).

<sup>10</sup> Para o IBGE, a unidade vaga é aquela que estava desocupada na data base da pesquisa. Difere da unidade fechada, que é aquela onde, mesmo ocupada, não foram encontrados moradores no período de coleta da pesquisa (IBGE, 2010 *apud* FJP, 2016).

mínimos, que moram em casa ou apartamento e que despendem mais de 30% de sua renda com aluguel. A região metropolitana de São Paulo tem uma das maiores porcentagens de moradias alugadas (21,5%) (IBGE, 2013).

De acordo com o Plano Municipal de Habitação do município de São Paulo (SÃO PAULO, 2016c), há 830 mil domicílios em favelas e loteamentos irregulares, além de 90 mil em situação emergencial e 30 mil com auxílio pecuniário, sendo que a demanda por novas unidades habitacionais é de 368 mil famílias. A estimativa para completo atendimento das necessidades habitacionais da cidade, desconsiderando seu aumento, é de R\$ 55 bilhões, o que levaria 70 anos para ser atingido se considerado o orçamento anual da pasta de 800 milhões de reais em 2017.

O exposto acima mostra o quão complexa é a questão da habitação, ainda mais na escala da cidade de São Paulo, e por isso deve apresentar soluções tão variadas quanto são os problemas a enfrentar. Neste sentido, é preciso estudar de maneira mais aprofundada como se dão a problematização da questão da moradia, a escolha das possíveis soluções e a entrada na agenda de implementação dos governos.

### **3.4 As políticas habitacionais na esfera federal**

No Brasil, em linhas gerais, há intervenção notável do Estado na questão da habitação a partir dos anos 1930 e desde então com ênfase na aquisição da casa própria, limitando políticas alternativas de acesso ao direito à moradia. Nesta seção será feito um breve panorama desta intervenção.

Anteriormente, ainda na Primeira República, havia uma pluralidade de modalidades de moradia. Nas grandes cidades, prevalecia a produção rentista com construção e oferta de casas de aluguel pela iniciativa privada, pois era tida como segura e lucrativa. Àquela população de menor renda ou ao trabalhador informal, cabia a precariedade de habitações de cortiço e casas de pensão, sem mediação e regulamentação governamental, a não ser pelas intervenções higienistas (BONDUKI, 1998).

A partir da década de 1930, houve a adoção da tendência internacional de controle do mercado de locação e a disseminação da ideia de que a garantia de um padrão habitacional seria responsabilidade do Estado. A transferência do ônus de investimento ao setor público e ao trabalhador, incentivaria o privado a investir na industrialização do projeto desenvolvimentista (BONDUKI, 2014). A política habitacional passou a estar intimamente

ligada à política de seguro social. Os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), a Lei do Inquilinato e a Fundação da Casa Popular (FCP) são marcos importantes desse processo.

A criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), em 1937, garantiu que os recursos captados de seus associados fossem aplicados em títulos da dívida federal e em imóveis para seus pensionistas. Em substituição às Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAP), antes organizadas por cada empresa e seus funcionários, os IAPs eram autarquias organizadas nacionalmente e vinculadas a categorias profissionais (industrialários, comerciários, bancários etc.). Apesar da exclusão de diversas classes profissionais e dos pobres em geral, os recursos aplicados a imóveis propiciaram a produção estatal em larga escala de conjuntos habitacionais (BONDUKI, 1998). As construções eram empreendidas pelos Institutos e revendidas à categoria filiada ou eram facilitados financiamentos para que os próprios associados construíssem ou comprassem suas moradias.

Alguns IAPs seguiram a lógica de construção e aquisição de casas para seus associados, como o IAP dos Marítimos (IAPM), e outros, concederam a possibilidade de fiança para o aluguel das residências, como o IAP dos Bancários (IAPB), em 1934, posteriormente incorporado a todos IAPs no Decreto Lei nº 1.308/1939 (FARAH, 1983). Outras inovações na direção de fomento às políticas de aluguel promovidas pelo Estado vieram da possibilidade de os Institutos ofertarem habitação a não-associados e alugarem unidades construídas pelos Institutos, ambas inauguradas pelo IAP dos Industrialários (IAPI). No mesmo período, segundo Farah (1983), técnicos do Ministério do Trabalho defendiam a difusão da propriedade como forma de ordenamento social, mas as menores taxas de aluguéis eram mais populares entre associados de menor poder aquisitivo do que as parcelas dos financiamentos à casa própria. No fim da década de 1930, a maioria dos conjuntos habitacionais dos IAPs era destinada ao aluguel para trabalhadores vinculados.

No entanto, o acirramento do processo inflacionário a partir de meados de 1930 desestimulou a construção de casas de aluguel e aumentou a especulação de terrenos e imóveis urbanos. Aliado a isso, em 1942, com a Lei do Inquilinato, a intervenção governamental se deu sobre o congelamento de aluguéis a fim de liberar capitais para impulsionar o setor industrial. Ao deixar de ser rentável, o aluguel passou a ser opção secundária ao mercado, o qual preferiu a produção de moradias para aquisição. Assim, a Lei do Inquilinato pode ser considerada uma das principais causas da transformação das formas de provisão habitacional no Brasil (BONDUKI, 1998).

À Fundação da Casa Popular (FCP), criada em 1946, competia a centralização da política de habitação e o atendimento à população sem acesso aos IAPs por meio de

empréstimos a juros baixos. Justamente pela intermitente atuação, falta de clareza em suas diretrizes, lastro financeiro e mecanismos de sustentação, a FCP produziu apenas cerca de 18 mil unidades até 1964. O primeiro órgão nacional destinado exclusivamente à provisão de moradias para a população de baixa renda tinha como diretriz primordial a construção e a aquisição de moradia própria, mesmo princípio seguido pela proposta de Plano Nacional de Habitação, em 1962. A difusão da propriedade individual seria sinal de estabilidade política e ajustamento social, uma vez que o trabalhador teria maior senso de responsabilidade ao se esforçar para manter o status de proprietário (FARAH, 1983).

Durante o regime militar, IAPs e FCP foram extintos e unificados sob a tutela do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Criaram-se o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) em 1964, com fundos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e das Cadernetas de Poupança. Também assentado em um sistema de crédito habitacional, o objetivo do BNH era voltado ao acesso à casa própria para população de renda baixa, média e alta.

O BNH alicerçou a política habitacional estatal voltada à propriedade privada individual ao possibilitar financiamentos de longo prazo e a produção em massa de habitações até o seu fechamento em 1986. Apesar da escalada na produção estatal, o número seria insuficiente para suprir a crescente demanda, e o BNH recebeu críticas quanto a produção de baixa qualidade, conjuntos únicos, de grande escala, em localizações periféricas, com carência de infraestruturas e serviços urbanos, e sem considerar a articulação entre a questão habitacional e a problemática urbana. Ao contrário, estimulando o setor da construção civil, com critérios empresariais e de mercado, necessários à recuperação econômica, e a casa própria enquanto acumulação de capital (VILLAÇA, 1986).

Assim, entre os anos 1940 e 1980, os inquilinos perderam a batalha contra os proprietários, o que se traduziu na mudança dessa população para locais mais distantes de seu trabalho. Neste período, consolidou-se o modelo centro-periferia, onde as áreas centrais, dotadas de infraestrutura, concentravam a população de média e alta renda, enquanto as classes baixas foram expulsas para áreas periféricas, precárias e distantes (CALDEIRA, 2000). A casa própria autoconstruída em lotes de periferia e a favela se tornaram alternativas habitacionais pela inexistência de suficientes investimentos, públicos e privados. À medida que as áreas se urbanizaram, passaram a se integrar à cidade e ganharam valor, configurando espoliação urbana (KOWARICK, 1979) que castiga os mais pobres e vulneráveis e beneficia a indevida apropriação privada do investimento coletivo.

A redemocratização e a Constituição Federal de 1988 trouxeram maior participação dos entes subnacionais na política habitacional e apesar da maior pluralidade de ações, houve carência de articulação institucional (BONDUKI, 2008). Com o fim do BNH, a Caixa Econômica Federal passou então a operar a política habitacional, voltada ao fornecimento de infraestrutura básica a assentamentos populares e à construção de moradia em grande escala com fins de propriedade e financiamento majoritariamente acessado por aqueles de maior renda.

Na gestão de Collor (PRN, 1990-1992), predominou a orientação neoliberal para o mercado no Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), com diminuição dos custos e do tamanho das unidades e maior distanciamento do centro. Itamar Franco (PMDB, 1993-1994), no Programa Habitar Brasil e Morar Município, tendeu à descentralização com fundos e conselhos estaduais e municipais, mas dispôs de baixos investimentos.

A gestão de Fernando Henrique Cardoso (PSDB, 1995-1998 e 1999-2002) promoveu reorganização institucional e criou novas linhas de financiamento que também sofreram com o ajuste fiscal do Plano Real e com a crise financeira de 1998. Além das tradicionais fontes de financiamento para habitação<sup>11</sup>, empréstimos externos oriundos do Banco Interamericano de Desenvolvimento e do Banco Mundial, recursos próprios da Caixa Econômica Federal e contrapartidas dos estados e municípios complementaram o montante. Pode-se dizer que houve três linhas principais: 1) programas de financiamento aos governos municipais ou estaduais, em geral a fundo perdido ou subsidiados, que visavam a urbanização de favelas, regularização fundiária, provisão habitacional a famílias em áreas de risco e melhoria de assentamentos precários (Habitar Brasil ou Morar-Melhor, Habitar BID, e Pró-Moradia); 2) programas de financiamento direto às famílias, destinados à aquisição, construção ou melhoria das unidades habitacionais (Carta de Crédito Individual e Associativo e Programa de Apoio à Produção); e 3) ações e parcerias com o setor privado (Sistema Financeiro Imobiliário, o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat, e o Programa de Arrendamento Residencial) (BRASIL, 2001:16).

O advento do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e a criação do Ministério das Cidades (Medida Provisória nº 103/2003, convertida na Lei nº 10.683/2003), concretizam o princípio constitucional da função social da propriedade e trazem maior participação da

---

<sup>11</sup> A habitação era até então tradicionalmente financiada com recursos onerosos resultantes de contribuições sociais que exigiam retorno das aplicações – já que constituíam fundos patrimoniais de cada trabalhador (FGTS) –, e recursos a fundo perdido do Orçamento Geral da União (OGU).

sociedade civil nos rumos da política habitacional, através das conferências nacionais das cidades e conselhos participativos, entre outros.

A gestão de Lula (PT, 2003-2006 e 2007-2010) também sinalizou avanços nos marcos regulatórios com a aprovação da Política Nacional de Habitação em 2004, do Sistema Nacional de Habitação e Interesse Social em 2005 (Lei nº 11.124/2005), e do Plano Nacional de Habitação em 2009, que propõem diversas alternativas habitacionais e estratégias fundiárias que dariam embasamento a programas na área de habitação de interesse social.

Mas o destaque, na política habitacional, é do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), instituído em 2009, que previu a construção de unidades habitacionais prontas enquanto medida anticíclica e antirrecessiva da crise econômica de 2008. Em sua segunda fase, o PMCMV integrou o Programa de Aceleração do Crescimento, com investimentos em infraestrutura social e urbana, incluindo urbanização de favelas. Já na terceira fase, anunciou uma nova faixa de renda, denominada faixa 1,5, para famílias com renda até R\$ 2.350. Entre 2009 e 2016, o PMCMV acumulou 4,5 milhões de habitações viabilizadas e mais de 3,2 milhões entregues, com cerca de 13 milhões de pessoas beneficiadas e R\$ 332 bilhões investidos (BRASIL, 2017). A depender da faixa de renda, diversificam-se 1) os modos de contratação da construção de unidades habitacionais com empresas da construção civil, entes públicos ou Entidades Organizadoras (EO); 2) a necessidade de comprovação de capacidade de pagamento; 3) o valor dos subsídios; 4) a fonte de recursos, Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) ou FGTS; 5) a seleção da demanda, pelas EO ou pelo poder público local; 6) o valor máximo das unidades habitacionais; 7) as variações nas taxas de juros, sempre inferiores às praticadas pelo mercado. Na faixa 1, por exemplo, para famílias com renda mensal de até R\$ 1.800, os subsídios atingem 90% do valor do imóvel e as parcelas variam entre R\$ 80 a R\$ 270, sem juros. A modalidade PMCMV Entidades, herdeiro do Programa Crédito Solidário (PCS) de 2004, permite que EO como associações, cooperativas, etc., recebam recursos para construção e execução do trabalho social, permitindo autoconstrução, mutirão, administração direta ou empreitada global. O valor da prestação é medido pela capacidade de pagamento de 10% da renda familiar, e não pelo valor do imóvel, e os subsídios advém de recursos do FDS.

A fim de alavancar a economia através do setor da construção civil e ancorado na participação do setor privado, o PMCMV em muito se assemelha à política habitacional do BNH, alvo de tantas críticas: conjuntos monofuncionais, com tipologias padronizadas, em áreas afastadas, carentes de infraestrutura, comércio, serviços, equipamentos sociais, etc. Além disto, acumula novas críticas como o desatrelamento das estratégias e ações previstas

pelo PlanHab, o reforço da valorização imobiliária com venda da casa pela incapacidade de arcar com os custos associados à posse, o que resulta em transferência do subsídio para a especulação imobiliária e, finalmente, geração de mercados de baixo risco ao setor privado que beneficiam mais as classes médias do que às famílias de baixa renda (BONDUKI, 2009). Outras críticas são a baixa aderência à localização do déficit habitacional municipal, o desigual atendimento aos componentes do déficit habitacional, a ausência de priorização do atendimento a famílias contabilizadas no déficit habitacional atual, e, por fim, a apresentação de uma solução massificada que vai contra diversidades urbanas, organizacionais e familiares, desincentivando o surgimento de programas alternativos (BALBIM; KRAUSE; NETO, 2015).

Este breve histórico das diretrizes habitacionais na esfera nacional mostra que as políticas governamentais têm, desde a década de 1930, independente das instituições criadas ou descontinuadas e da permeabilidade da intervenção política, focado na produção e aquisição da casa própria, incentivando a propriedade privada como solução habitacional.

A centralidade da aquisição de propriedade individual nas políticas habitacionais resulta em *path dependence* (THELEN, 1999), na medida em que os efeitos cumulativos de ações pretéritas influenciam a direção das ações futuras, que também são determinadas por contingências históricas. As escolhas institucionais e políticas, formais ou informais, delimitam as alternativas presentes e dificultam mudanças. Assim, a ênfase na casa própria como modelo habitacional, no passado, tem dominante e contínua influência que impacta o rumo de decisões no longo prazo. Isto não significa que as mesmas forças operativas sempre gerarão os mesmos resultados, independente do contexto, mas que a sequência temporal de eventos passados e processos sociais mais amplos, mediados pelo contexto local, condicionam as possibilidades de decisões-ações dos atores.

Não se quer negligenciar que a casa própria traz a segurança do patrimônio e representa estabilidade frente às incertezas do emprego e uma possibilidade de crédito (BONDUKI; ROLNIK, 1982:138), mas que o mito da casa própria (BONDUKI, 1998) vincula moradia digna ao ideal de acesso à propriedade. Isto intensifica a ideia de que habitação é uma recompensa, uma vitória pessoal dos trabalhadores, fazendo parte da moral da sociedade: melhorar as condições de vida passou a ser confundido com o próprio ato de obtenção da casa própria individual. Consequentemente, reforça-se o duplo caráter da habitação, enquanto bem de consumo e investimento ativo.

Tal hegemonia da ideologia da casa própria acaba por se arraigar à cultura, refletida tanto nas preferências individuais quanto nas políticas públicas, e é tida como explicação da

histórica substituição do aluguel pela casa própria verificada no Brasil (VILLAÇA, 1986; BONDUKI, 1998; BOLAFFI, 1979; ONU-HABITAT, 2011a; MILANO, 2013b; entre outros).

### **3.5 As políticas habitacionais na esfera municipal**

As políticas habitacionais do município seguiram as diretrizes nacionais, sobretudo até o advento da Constituição Federal de 1988, quando os municípios ganham autonomia política, administrativa, financeira e legislativa.

O município de São Paulo foi alvo de ações higienistas na década de 1940, com tentativa de contenção e erradicação de habitações precárias, em especial cortiços, e controle do mercado rentista. A Lei do Inquilinato de 1942, por exemplo, esvaziou a moradia de aluguel como alternativa habitacional da classe trabalhadora.

As quatro décadas seguintes foram marcadas pelo aumento populacional, urbanização crescente e espraiamento da cidade, com a expansão das periferias, loteamentos clandestinos, conjuntos habitacionais e autoconstrução em áreas sem infraestrutura adequada e acompanhadas de exclusão social espacializada. A cidade passa a ter o paradigma de segregação e a hierarquização do espaço, opondo a cidade legal e a cidade clandestina – uma se enquadra nos padrões estabelecidos pela legislação e a outra não, volta-se a marginalidade e ilegalidade (ROLNIK, 1997). Neste período, a presença do Estado nas políticas habitacionais, quando se dava, era através de ações do governo federal. Ou, por meio das insurgentes ações reivindicatórias de moradores que se mobilizavam alertando para a precariedade e a falta de serviços e equipamentos urbanos nos loteamentos populares – como as antigas Sociedades de Amigos do Bairros, ou mais tarde, outros movimentos sociais urbanos com caráter de classe, apoiados por facções da esquerda, da Igreja Católica progressista e de setores liberais, que lutavam contra o regime militar.

Com a extinção do BNH, e sobretudo após a Constituição Federal de 1988, aumentou-se a participação dos entes subnacionais. A redefinição do pacto federativo delega aos municípios funções antes atribuídas aos Estados e à União e amplia o poder de intervenção das Prefeituras. Mais ainda, as práticas político-administrativas incorporam a população às decisões das administrações locais. Ainda assim, desde a redemocratização, as políticas urbanas das gestões municipais paulistanas combinaram ações pontuais que

dependiam mais das oportunidades momentâneas do que do planejamento prévio e estruturado, pouco confrontando as dimensões do déficit habitacional.

Nos anos 1990, São Paulo sofreu com a perda de população nas áreas centrais enquanto se criavam e abandonavam outras centralidades e se ampliavam as ocupações irregulares no restante da cidade (ROLNIK, 1988; FRÚGOLI, 2000). Entre os anos 2000 e 2010, o processo de esvaziamento diminuiu e até apresentou reversão em alguns distritos centrais dado aumento do interesse do mercado imobiliário (KOHARA; COMARU; FERRO, 2014).

A gestão municipal de Luiza Erundina (PT, 1989-1992) ficou marcada pelo amplo diálogo com movimentos sociais organizados em torno da questão habitacional (BARBOSA, 2008). A própria gestão incorporou, em seu corpo técnico, professores universitários e militantes advindos de movimentos populares pela reforma urbana. Apesar de conflituosas relações com a Câmara Municipal, realizou programas de provisão de moradia (por empreiteira e mutirões autogestionados) e ações em favelas (urbanização e regularização fundiária). Pautava-se pelo reconhecimento da existência da cidade real – com assentamentos precários como favelas, loteamentos irregulares, cortiços e coabitações –, tentando manter aberto canal de participação e controle popular. Com o lema de “volta ao centro”, iluminou a questão do atendimento habitacional na região. Os cortiços receberam atenção para além de programas de assistência e de provisão na periferia, a exemplo de mutirões na Mooca e no Brás (SILVA, 2007b). Erundina também propôs a criação de Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) na área central e instaurou a Operação Urbana Anhangabaú (Lei nº 11.090/1990), que previam estímulo ao uso residencial, mas não tiveram impacto no mercado (Labhab/Lincoln, 2006 *apud* SILVA, 2007b). Durante sua gestão, em 1990, também foi promulgada a Lei Orgânica do Município de São Paulo pela Câmara Municipal consolidando a autonomia do município.

A fraca institucionalização das estruturas criadas na gestão anterior permitiu grande desmobilização pela gestão de Paulo Maluf (PDS/PPR/PPB, 1993-1996), que interrompeu políticas, orçamento e canais de diálogo sociais (MARQUES; TORRES, 2005). Na área da habitação, manteve a regularização de loteamentos clandestinos, como o Projeto Guarapiranga, e se centrou na urbanização de favelas pela verticalização, através do programa conhecido como Cingapura, e em diversos micro investimentos periféricos. Na área central, fez o “Programa de Requalificação Urbana e Funcional do Centro de São Paulo – PROCENTRO” (Lei nº 33.389/1993), no qual se iniciaram as tratativas de empréstimo com o BID. Mas sua gestão foi marcada por grandes obras de infraestrutura no eixo sudoeste,

privilegiando o capital imobiliário, financeiro e transnacional, e resultando em remoções de população de baixa renda com indenizações irrisórias e adensamento de favelas em áreas de mananciais e de cidades vizinhas (FIX, 2001).

A gestão seguinte, de Celso Pitta (PPB/PTN, 1997-2000), enfrentou restrições orçamentárias e diversos escândalos políticos, ligados a esquemas de corrupção. Em linhas gerais, manteve-se a diretriz habitacional da gestão anterior, de parceria entre capital e Estado, privilegiando as relações com a indústria da construção civil, e se distanciando dos movimentos populares. Na região central, criou a Operação Urbana Centro (OUC) (Lei nº 12.349/1997) com instrumento que previa contrapartidas financeiras do mercado para aumentar o potencial construtivo em índices acima da lei de zoneamento, estimulando, assim, a renovação do estoque construído em vez de reformas de prédios existentes<sup>12</sup>. Mesmo sem claros incentivos à habitação de interesse social para famílias de baixa renda permanecerem na região, o instrumento não despertou o interesse do setor da construção (SILVA, 2007b).

No final dos anos 1990, as reivindicações populares por moradia também ganharam nova vertente voltada às áreas centrais: as ocupações organizadas. Entre 1997 e 2000, mais de 3.500 famílias ocuparam trinta prédios da região, cuja pressão e negociação com a CEF e governos estadual e municipal renderam alternativas de financiamento para reformas compatíveis com baixas rendas familiares (SILVA, 2007b).

A gestão de Marta Suplicy (PT, 2001-2004) tentou recuperar diretrizes e superar limitações da gestão petista anterior, tendo governabilidade para aprovar importantes marcos de legislação. Dentre eles, destacam-se o Plano Diretor Estratégico 2002-2012 (Lei nº 13.430/2002), o Conselho Municipal de Política Urbana (Lei nº 13.430/2002) e o CMH (Lei nº 13.425/2002) como espaços de participação popular, os Planos Regionais das 31 Subprefeituras e o novo Zoneamento Municipal (Lei nº 13.385/2004), e o FUNDURB (Lei nº 13.430/2002). Além de programas de regularização e urbanização de assentamentos precários, esta gestão criou um programa de uso residencial na área central. Respondendo às demandas dos movimentos populares na região, foi formulado o Programa Morar no Centro, parte do Programa Ação Centro, o qual contava com financiamento do BID, além de recursos federais e municipais.

A gestão de José Serra/Gilberto Kassab (PSDB e DEM, 2005-2008) manteve projetos de urbanização de favelas e de regularização fundiária, focados em aspectos físicos de

---

<sup>12</sup> Especialmente considerando reformas de uso residencial e não cultural. A promoção da recuperação e da conservação do patrimônio histórico, ao contrário, foi incentivada pela OUC e pela Lei de Fachadas (Lei nº 12.350/1997) que viam os atrativos culturais como a chave para a requalificação do centro.

infraestrutura, e se voltou a parcerias com a CDHU, dado o alinhamento político entre as esferas estadual e municipal (SANTORO; CYMBALISTA, 2007). Em resposta à alegada degradação física, esvaziamento populacional e desvalorização imobiliária das áreas centrais, redirecionou o Programa Ação Centro na tentativa de atrair população de maior poder aquisitivo à região e iniciou intervenções no centro da cidade com o Projeto Nova Luz.

A gestão de Gilberto Kassab (DEM/PSD, 2009-2012) representou continuidade do período anterior e deu destaque para grandes projetos urbanísticos e operações urbanas. Também houve continuidade do Projeto Nova Luz e a criação, em 2010, do Programa de Habitação e Requalificação do Centro - Renova Centro. Alinhadas aos planos de intervenção do governo do Estado, estas ações resultaram na demolição de uma série de imóveis para dar lugar às intervenções urbanísticas na área do entorno da estação da Luz e da chamada “cracolândia”.

A gestão de Fernando Haddad (PT, 2013-2016) revisou o Plano Diretor Estratégico (Lei nº 16.050/2014), aumentando as áreas demarcadas como ZEIS, e criando mecanismos de financiamento para a política de habitação social, como outorga onerosa do direito de construir, cota de solidariedade, cobrança do IPTU progressivo no tempo e até eventual desapropriação para fins de moradia social. Esta gestão também buscou a aquisição e disponibilização de terras para unidades habitacionais, e teve alinhamento com a política federal de habitação, no escopo do PMCMV. Ainda propôs o Plano Municipal de Habitação (PL nº 619/2016) que está em tramitação na Câmara Municipal e prevê, entre outros mecanismos, a locação social.

Percebe-se assim que a política habitacional no município de São Paulo foi influenciada pelas diretrizes nacionais. No entanto, como será analisado nos próximos capítulos, contemplou a alternativa da locação social em diferentes momentos.

### **3.6 Notas conclusivas**

Neste capítulo, apresentaram-se, sucintamente, o contexto da questão da habitação e o panorama geral das políticas habitacionais no mundo, no Brasil e no município de São Paulo. Como dito anteriormente, está fora do escopo desta dissertação de mestrado descrever detalhadamente este contexto e panorama, e o objetivo de tal apresentação foi instrumental para fornecer o *background* necessário para a compreensão das transformações no tratamento do tema de locação social na agenda governamental da cidade de São Paulo.

Argumentou-se, neste capítulo, que a predominância da “ideologia da casa própria” no Brasil resultou em um limitado repertório de políticas de habitação de interesse social e contribuiu para limitar o papel de políticas de acesso à moradia voltadas ao aluguel em vez da propriedade.

A complexidade do problema de habitação requer soluções variadas e adaptadas ao contexto específico. A nível mundial, uma ampla gama de políticas situadas em contextos diversos visa resolver o problema do acesso à habitação adequada, que se tornou um desafio global intensificado com a crescente urbanização. Neste cenário, o direito à habitação adequada vem sendo promovido em diversos fóruns multilaterais, com destaque para aqueles no âmbito da ONU como a agenda dos ODS e a Habitat III. Em um momento marcado pela comoditização da habitação, somam-se as vozes que defendem que a habitação não pode ser uma mercadoria, produtora de desigualdade e segregação, mas sim um direito humano e um bem social, veículo de igualdade e comunidade. Ainda, reconhece-se atualmente que políticas voltadas predominantemente para o modelo de propriedade podem não ser adequadas para sanar os problemas de um sexto da população mundial, para o que a locação potencialmente poderia ser uma das soluções.

No Brasil, a questão da habitação também é fortemente influenciada pelo processo de urbanização, e um dos mais complexos desafios para a gestão de uma grande metrópole. As políticas habitacionais, no entanto, têm se voltado para a aquisição da casa própria, embora nos anos 1930 tenha havido fomento às políticas de aluguel promovidas pelo Estado, particularmente os IAPs. Em São Paulo, as políticas habitacionais seguiram as diretrizes nacionais, mas passaram a contemplar a alternativa da locação social a partir de 2001. Nos três capítulos a seguir, busca-se compreender a entrada e o tratamento do tema da locação social na agenda governamental paulistana, e argumenta-se que houve três momentos: inclusão (2001 a 2004), inércia (2005 a 2015) e centralidade (2015 a 2016).

## INCLUSÃO

A entrada do tema da locação social no município de São Paulo em 2001, e a decorrente inovadora política habitacional de locação social adotada em 2002, é fruto da confluência de três fatores: o contexto de reivindicações de moradia em área central, o perfil da recém-chegada equipe de governo na habitação, e as oportunidades de financiamento. Assim, neste capítulo, busca-se analisar a entrada da locação social na agenda governamental paulistana na articulação entre estes fatores. Argumenta-se que a entrada do tema na agenda ocorreu com a ascensão de uma equipe de governo aberta ao diálogo com movimentos de moradia, que vinham pressionando por soluções de moradia acessível no centro, e cujos membros já defendiam propostas de políticas públicas de locação social antes de assumirem a pasta, em um momento em que foi possível negociar financiamento adicional para a execução de políticas de locação social vislumbradas por tal equipe. Em suma, a locação social entra na agenda da gestão de Marta Suplicy simultaneamente como solução, escolha, e oportunidade que foram se construindo mutuamente.

O capítulo está dividido em seis partes. Na primeira parte, descreve-se o contexto das demandas por habitação acessível em área central e a crescente pressão dos movimentos sociais e demais grupos da sociedade civil organizada. Ainda nesta parte, analisa-se como a implementação do programa de governo e das promessas de campanha passa a responder diretamente a estas demandas com a nomeação de uma equipe de governo com experiência e alinhamento com os movimentos sociais, oriunda em parte da sociedade civil organizada. Na segunda parte, traça-se a entrada da locação social no âmbito do Programa Morar no Centro e, mais especificamente, na proposição de um programa de locação social como alternativa de política habitacional em região central para população de baixa renda. Na terceira parte, analisa-se o Programa de Locação Social criado em 2002 pelo Conselho do Fundo Municipal de Habitação (CFMH), incluindo sua operacionalização através da atribuição de competências da SEHAB e COHAB. Na quarta parte, descrevem-se as fontes de recursos que financiam o PLS: o Fundo Municipal de Habitação (FMH), o Ministério das Cidades através do seu Programa Especial de Habitação Popular (PEHP) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Na quinta parte, descrevem-se os empreendimentos do PLS, apontando as diferenças entre a expectativa inicial e o implementado, e com especial ênfase nos empreendimentos entregues na gestão de Marta Suplicy: Parque do Gato e Olarias. Na

sexta e última parte, demonstra-se como o tema da locação social foi perenizado na agenda através de sua inclusão no Plano Diretor Estratégico e na Lei Orgânica do Município.

#### **4.1 O cenário e os atores governamentais: habitação em área central**

No início dos anos 2000, havia o diagnóstico de que a região central da cidade de São Paulo tinha sofrido com o esvaziamento habitacional, a degradação ambiental e de seu patrimônio histórico cultural. Isto teria aumentado as desigualdades sociais e a exclusão social e territorial de grande parcela da população, e as pessoas que moravam e trabalhavam no centro careciam de moradia e trabalho dignos (RODRIGUES; SILVA, 2009). Em especial, a habitação da população de baixa renda na área central do município se concentrava em ocupações organizadas em edifícios abandonados, na rua ou em cortiços.

As ocupações organizadas em edifícios abandonados se tornaram reivindicações dos movimentos de moradia para pressionar o poder público e dar visibilidade à falta de cumprimento da função social da propriedade. As ocupações eram uma ferramenta para negociação de alternativas de financiamento para reformas ou aquisições de imóveis com parcelas compatíveis com os baixos rendimentos familiares. Elas também eram uma resposta às políticas habitacionais que expulsavam os mais pobres para as periferias e uma demanda de habitação em áreas bem localizadas, dotadas de infraestrutura, educação, transporte, cultura e lazer (BARBOSA, 2014).

A população em situação de rua, 4.676 pessoas apenas na região central e 8.706 em toda a cidade em 2000 (FIPE, 2015), é marcada pelo rompimento de vínculos que a expõe à extrema vulnerabilidade, discriminação e situação de violência. Isto resulta frequentemente na dificuldade de acesso a direitos essenciais. Ademais, é um grupo marginalizado das políticas públicas sociais, em especial da habitação, e carente de protagonismo e inclusão social.

Os cortiços concentram população de baixa renda em precárias condições de habitabilidade e elevados valores de aluguel. Tratam-se de pessoas que precisam e/ou desejam estar próximos ao local de trabalho e não possuem renda ou documentação necessárias para acessar o mercado formal de aquisição ou locação. Para Silva (2010), o forte crescimento dos cortiços entre os anos 1960 e 1980 é paralelo à saída de residentes de classe média da região central, e sua redução entre os anos 1980 e 2000 pode ser devida ao fluxo em direção às favelas, onde os índices de crescimento se aceleram no mesmo período.

Em 2000, a área central concentrava cerca de 24 mil cortiços onde moravam 596 mil pessoas (CDHU, 2012). A região central possuía elevado número de domicílios alugados, em proporções ainda maiores conforme a renda diminuía (KOHARA, 1999). A oferta não estava adaptada à demanda de trabalhadores da região entre as faixas de renda média baixa e baixa (SILVA, 2007b). Ainda segundo Silva (2007b), o número de domicílios vazios e as poucas construções novas evidenciavam o baixo interesse dos promotores por esse mercado popular. As linhas de financiamento da CEF e CDHU não atendiam esse público de baixa renda e/ou trabalhadores informais, mas era necessária a melhoria de suas habitações ou a provisão de novas unidades.

Quando Marta Suplicy assumiu a Prefeitura de São Paulo, havia uma forte disputa entre os movimentos sociais e o setor imobiliário pelo espaço da região central. De um lado, a reivindicação da permanência e melhores condições de habitação de setores populares de baixa renda; de outro, a busca pela revalorização do patrimônio, atividades culturais e atividade imobiliária residencial. Tais demandas se mostravam excludentes, e não conviveriam em harmonia nos anos seguintes.

Para os movimentos sociais, a eleição de Marta Suplicy com 58,51% dos votos do eleitorado paulistano, derrotando o ex-prefeito Paulo Maluf (PPB)<sup>13</sup>, representou o retorno de um governo considerado progressista e, na habitação, expectativas de atendimento de demandas reivindicadas pelo o que o Estatuto da Cidade viria a concretizar (CAVALCANTI, 2006; CONSTANTINO, 2007; TSUKUMO, 2007; MOTISUKE, 2008, entre outros).

As diretrizes do Programa de Governo de Marta Suplicy apontavam para princípios da política habitacional que continuariam a pautar, ao menos no discurso, todas as gestões seguintes: moradia enquanto direito social, prioritária para a população de baixa renda e complementada por subsídios, articulada com a política urbana, respeitando o meio ambiente e baseada em mecanismos e instâncias de participação e controle social.

Já nestas diretrizes, sinalizou a preferência pela diversificação de projetos e programas habitacionais:

Desenvolvimento de alternativas específicas para cada tipo de problema de moradia, levando em consideração a população local, as formas de organização, as condições físicas e econômicas do local, e evitando as soluções padrão e flexibilizando as normas de maneira a atender as necessidades dos diferentes tipos de intervenção. (PT, 2000)

---

<sup>13</sup> A eleição municipal de 2000 tinha como candidatas Marta Suplicy (PT/PHS/PCdoB/PCB), Paulo Maluf (PPB), Geraldo Alckmin (PSDB/PRP/PV/PSD/PTB), Romeu Tuma (PFL/PMDB), Luiza Erundina (PSB/PDT/PMN/PPS), Enéas Carneiro (PRONA), Marcos Cintra (PL), José Masci de Abreu (PTN/PST), José Maria Marin (PSC/PTdoB), Francisco Canindé Pegado (PGT), Fábio Bosco (PSTU), Osmar Lins (PAN), João Manuel Baptista (PSDC), Ciro Moura (PRN), Rui Costa Pimenta (PCO). No segundo turno, Suplicy e Maluf disputaram o eleitorado paulista.

O Programa de Governo propôs três projetos habitacionais específicos: o “Bairro Legal”, de regularização fundiária, melhoria ou construção em assentamentos irregulares; o “Construir Barato e Direito”, voltado a questões fundiárias; e o “Projeto Morar Perto”, que sinalizava o alinhamento com iniciativas populares ao objetivar “a produção de unidades habitacionais nas áreas centrais ou de urbanização consolidadas na cidade, através de reforma ou reciclagem de prédios e imóveis ociosos e construção de pequenos conjuntos habitacionais em áreas vazias ou subutilizadas” (PT, 2000).

No discurso de posse, Marta Suplicy reforçou o olhar atento à região central, e prometeu inclusive a regularização dos cortiços e a revitalização através do repovoamento do centro:

Não poderemos resolver o déficit habitacional, nem dar moradia digna, pela simples ação municipal, aos milhões de favelados que moram em São Paulo. Podemos e vamos sim regularizar o uso do solo, arrumar e regularizar os cortiços, construir habitação popular e reforçar os mutirões. Através do plano diretor, tentaremos adensar certas regiões da cidade e aliviar a pressão demográfica em outros bairros. Será dado um lugar de destaque à revitalização do centro. Repovoar esse cartão postal, hoje abandonado, é uma meta, pois não existirá recuperação sem a presença viva da população. (Marta Suplicy, em discurso de posse; FSP, 2001a)

As novas diretrizes foram refletidas na nomeação de Paulo Teixeira como secretário de Habitação e Desenvolvimento Urbano, e Jorge Wilhelm no Planejamento e Urbanismo, indicações de acumulada experiência na política e histórico alinhamento com os movimentos sociais, especialmente no campo da moradia. Teixeira foi deputado estadual pelo PT e um dos coordenadores políticos da campanha de Marta Suplicy, enquanto Wilhelm foi secretário-geral da conferência Habitat II, secretário municipal de Planejamento na gestão de Mário Covas, secretário estadual de Economia e Planejamento na gestão de Paulo Egydio e do Meio Ambiente no governo de Orestes Quércia (FSP, 2001b).

É preciso salientar que, além dos secretários, o corpo técnico na área da habitação era composto por “diversas lideranças de movimentos de moradia, assim como atores de organizações sociais e de setores progressistas da academia” (KOHARA; COMARU; FERRO, 2014), bem como de órgãos públicos municipais, estaduais ou federais. Vários desses atores transitaram entre estas esferas. Destacam-se, em outros, Helena Menna Barreto Silva, coordenadora do Programa Morar no Centro, pesquisadora do LabHab da FAU-USP e gestora pública (Prefeituras de São Paulo, Campinas e Santo André, e EMPLASA/CDHU), com atuação na França; Luiz Kohara, assessor da Superintendência de Habitação Popular, com histórico de assessoria técnica a movimentos de habitação, coordenação do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos e educador social; Maura Iclea Bagnatori, coordenadora social de Habi-Centro/SEHAB e funcionária pública da carreira de assistente social desde a

década de 1990; Margareth Matiko Uemura, coordenadora de programas para área central na COHAB, com histórico de assessoria técnica a movimentos de habitação e atuação prévia nas prefeituras de São Paulo e Santo André; Benedito Roberto Barbosa, coordenador do Setor de Participação Popular de SEHAB, militante da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo (UMM), Central de Movimentos Populares (CMP) e Movimento de Moradia da Região Sudeste (MMRS); Tereza Beatriz Ribeiro Herling, superintendente de planejamento e projetos da COHAB com experiência de cargos públicos na PMSP e CDHU; e, finalmente, Celso Aparecido Sampaio, gerente de projetos da COHAB, acadêmico com experiência em assessoria a movimentos populares. Grande parte da equipe havia participado da gestão de Luiza Erundina (PT, 1989-1992). Outros integraram a equipe da CDHU nos anos 1980, que firmou cooperação técnica com a França e aventou a possibilidade de um programa de locação social em âmbito estadual. Após o término da gestão de Suplicy, muitos deles continuaram a atuar em organizações da sociedade civil pressionando por políticas habitacionais em área central e vieram a assumir cargos na gestão de Fernando Haddad (PT, 2013-2016).

Cumprir dizer também que os movimentos de moradia e a sociedade civil organizada desempenharam papel de destaque na definição de agenda. Embora externos à PMSP, pautaram o tema na agenda sistêmica e pressionaram para sua entrada na agenda institucional (BIRKLAND, 2005), que se deu portanto como um misto de iniciativa interna e externa (COBB et al., 1976). Em especial, destaca-se o papel da UMM<sup>14</sup> e do Fórum Centro Vivo (FCV)<sup>15</sup>, como será discutido na próxima seção.

Em suma, a ascensão de Marta Suplicy à Prefeitura colocou a questão da habitação na região central no centro da agenda de governo por dois fatores: primeiro, o cenário de pressão

---

<sup>14</sup> A União dos Movimentos de Moradia de São Paulo (UMM) foi fundada em 1987 com influência das Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica, “de onde se originam grande parte de suas lideranças” (UMM, s/d). Com princípios de autogestão e organização em grupos de atuação local, pauta a reforma urbana e a moradia como direito. É uma associação de movimentos de moradia com atuação no Estado de São Paulo, possuindo 11 movimentos filiados, dois deles na região central da capital (Movimento de Moradia do Centro - MMC e Unificação das Lutas de Cortiços - ULC). É filiada a articulações de movimentos populares em âmbito nacional (União Nacional por Moradia Popular - UNMP, Central de Movimentos Populares - CMP, Fórum Nacional de Reforma Urbana - FNUR e Frente Brasil Popular - FBP) e internacional (*Habitat International Coalition* - HIC, *Secretaria Latinoamericana Vivienda y Habitat Popular* - SELVIP e Rede Mulher e Habitat - RMH) (UMM, s/d). A UMM teve intrínseca e ambígua relação com o PT na gestão de Marta Suplicy, influenciando inclusive na escolha do titular da pasta de habitação e, tendo duas de suas lideranças convidadas a compor seu gabinete justamente para garantir a interlocução entre o movimento de moradia e o poder público municipal (CAVALCANTI, 2006).

<sup>15</sup> O Fórum Centro Vivo é uma instância coletiva de atores da região central que almeja inclusão social, “luta pela reforma urbana e pelo cumprimento da função social da propriedade, questionando a grande vacância imobiliária na área central e a legitimidade das ações do poder público” (NOBRE, 2009). Foi fundado em 2000, no encontro “Movimentos populares e Universidade”, por estudantes da Universidade de São Paulo (USP), pela CMP e pela UMM (FCV, 2006).

com as reivindicações dos movimentos populares e as subsequentes promessas de campanha, e, segundo, a nomeação de técnicos convidados a compor a administração municipal. A concepção da ideia de locação social que viria a entrar na agenda governamental do município, por sua vez, desdobrou-se desta interação entre a sociedade civil e a equipe de governo no âmbito do Programa Morar no Centro.

#### 4.2 A ideia: Morar no Centro

Nos primeiros meses de gestão, em maio de 2001, foi lançado o Plano Reconstruir o Centro, um plano intersecretarial da PMSP para a região central com o objetivo de enfrentar o desafio de realizar uma política urbana com inclusão social<sup>16</sup>. Isto incluía, por exemplo, os objetivos de:

resgatar o caráter público do espaço público; ampliar a função residencial e garantir a diversidade de funções; consolidar a identidade do centro metropolitano; promover ações urbanísticas com inclusão social; criar mecanismos de gestão democrática voltados para o interesse coletivo; atuar sistematicamente para a redução da violência. (SILVA, 2007b)

O Programa Morar no Centro, componente habitacional do Reconstruir o Centro, foi elaborado com base em entendimentos que estavam sendo construídos com movimentos sociais há anos. Destaca-se o Seminário “Habitação no Centro de São Paulo: como viabilizar essa ideia?” realizado em agosto de 2000, que reuniu diversas organizações<sup>17</sup> com a finalidade de consensuar uma proposta que viabilizasse HIS em um projeto de reabilitação da área central (SILVA, 2001).

Para Silva (2007b), coordenadora do Programa entre 2001 e 2004, o Morar no Centro

foi apresentado pela Prefeitura como um conjunto articulado de programas e intervenções, apoiado por instrumentos urbanísticos e tributários, visando atender ao conjunto dos problemas habitacionais da região e viabilizar uma atuação sustentável e de médio prazo. (SILVA, 2007b)

<sup>16</sup> O Plano Reconstruir o Centro foi resultado de uma confluência de oito programas sob a responsabilidade de diferentes órgãos da administração municipal: Andar no centro; Morar no centro; Trabalhar no centro; Descobrir o centro; Investir no centro; Preservar o centro; Cuidar do centro; e Governar o centro (SILVA, 2007b; CYMBALISTA et al., 2008). O título “Reconstruir o Centro” perdurou entre 2001 e 2002, mas entre 2002 e 2004 o projeto passou a se chamar “Ação Centro”, e alterou a concentração espacial dos investimentos.

<sup>17</sup> O Seminário “Habitação no Centro de São Paulo: como viabilizar essa ideia?” foi realizado em 17 e 18 de agosto de 2000, com organização do LabHab/FAUUSP e financiamento da FINEP e CEF. Teve a participação de 120 pessoas, entre “técnicos da universidade e de organismos financiadores e promotores de habitação (CAIXA, Conselho Curador do FGTS, CDHU, COHAB/SP); de órgãos de planejamento estadual e municipal (EMPLASA, SEADE, SEMPLA, EMURB, SEHAB); do METRÔ; de organismos ligados à preservação do patrimônio e revitalização do Centro (IPHAN, Programa Monumenta); de cooperativas de habitação, movimentos de luta por moradia no Centro, escritórios de projeto, entidades ligadas à defesa do direito à habitação (Centro Gaspar Garcia, Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana) e de outras instituições interessadas no processo de reabilitação do Centro e nas oportunidades econômicas e sociais resultantes, como o SEBRAE” (LABHAB, 2000:3).

O Plano Reconstruir o Centro sofreu críticas de falta de participação em sua formulação de atores tão diversos como o Fórum Centro Vivo (FCV) e a Associação Viva o Centro (AVC)<sup>18</sup>. O primeiro ainda fez críticas à naturalização das desigualdades sociais e de classe como se fossem apenas um fenômeno democrático de diversidade social, e que a promoção da valorização imobiliária poderia inviabilizar a inclusão social.

As recomendações específicas do FCV ao Programa Morar no Centro demandaram clareza na posição institucional contra a “especulação imobiliária” e giravam em torno do desejo de priorização da HIS com linhas de financiamento adequadas a faixas de baixa renda e programa de subsídio municipal complementar. O FCV também expressou explícito apoio à “implantação do sistema de Locação Social, especialmente para atingir famílias entre 0 e 3 SM, idosos, solteiros, moradores de rua” (FCV, 2001). Ainda, incentivou a conjugação de atividades sociais e culturais e iniciativas de emprego e renda, como associar áreas comerciais e de trabalho aos empreendimentos, contribuindo para sua sustentabilidade econômica e social.

Outro espaço de discussão sobre a reabilitação da área central foi a Comissão de Estudos sobre Habitação na Área Central na Câmara Municipal de São Paulo<sup>19</sup>. A Comissão constatou ser fundamental o estímulo ao uso residencial da região, tanto por iniciativa pública quanto privada. Defendeu a compatibilização do processo de recuperação com inclusão social, servindo de subsídio ao Plano Diretor:

A comissão de estudos concluiu que se deve reduzir o custo da habitação no centro, combatendo a especulação imobiliária e agilizando a aprovação dos projetos, para viabilizar a instalação da população de baixa renda (FSP, 2002)

O diagnóstico feito pela Comissão dos problemas na área central e das ocupações de edifícios ociosos nesta região indicaram desafios para a concretização de HIS. Tais desafios incluem o preço da terra, os limites das linhas de financiamento, a legislação urbana e edilícia ultrapassada e inadequada, a ausência de efetiva ação conjunta do poder público, a inexistência de subsídios, e a falta de informações sobre a região (CMSP, 2001).

---

<sup>18</sup> A Associação Viva o Centro é uma organização privada composta por associados de base empresarial e fundada em 1991. Atuou na pressão do poder público para a requalificação da área central via atração do setor empresarial à região – o que atrairia a classe média, alteraria o perfil de usuários e residentes, sem, necessariamente, priorizar as demandas populares de moradia (AVC, 1996; FRÚGOLI JR., 2001; CYMBALISTA et al., 2008).

<sup>19</sup> A Comissão foi proposta e presidida pelo vereador Nabil Bonduki (PT) no início de 2001 e instalada entre junho e setembro do mesmo ano. Foi composta pelos vereadores Ana Martins (PCdoB), José Laurindo (PT), Marcos Zerbini (PSDB) e Ricardo Montoro (PSDB). Realizou sete sessões públicas e contou com a participação de diversos setores sociais.

Destaca-se que, nas sessões da Comissão, a sociedade civil organizada pautou o tema da locação social. Na sessão de 13 de julho de 2001, foi discutido o Programa Morar Perto, uma proposta conjunta de diversas assessorias técnicas, entidades e movimentos que atuam no centro<sup>20</sup>. Na ocasião, foram demandados “estudos de viabilidade para programas e soluções inovadoras como a locação social” e

Projetos incluídos para idosos, portadores de necessidades especiais, solteiros, profissionais do sexo. A locação social foi demandada principalmente pelos movimentos. A ideia é tentar pensar habitação para todos os grupos que estão na região central (CMSP, 2001).

A UMM havia encaminhado à PMSP, em março de 2001, a proposta Morar Perto - Centro, que continha demandas por estudos de viabilidade no mesmo sentido do que foi discutido na Comissão. Nas recomendações do Relatório Final da Comissão não há menção explícita ao termo locação social, que vinha sendo usado pela sociedade civil organizada, mas uma das recomendações é a criação de um programa habitacional de “aluguel social para atender as famílias sem privilegiar a questão da propriedade” (CMSP, 2001).

As demandas dos movimentos de moradia se inserem em um amplo debate público sobre o centro da cidade de São Paulo. Apesar da diversidade de posições, geralmente opostas e mutuamente excludentes, havia consenso sobre a importância de se voltar a atenção, e as políticas públicas, para a área central. Em consulta realizada pela PMSP (ver Quadro 1 abaixo) sobre as visões de grupos sociais tão diferentes quanto empresários, movimentos de moradia e funcionários municipais, houve o diagnóstico comum de degradação urbana e social e busca pela função residencial da região. No entanto, havia disputas sobre como seria essa intervenção do poder público e o público-alvo beneficiário de eventuais ações da Prefeitura.

Ao menos no discurso, as propostas da PMSP convergiram com as demandas dos movimentos sociais da região central em três aspectos importantes: primeiro, reconheciam a necessidade de investimento em habitação. Segundo, entendiam que a moradia deveria estar voltada ao atendimento da população de menores faixas de renda. Finalmente, abriam canais de diálogo e espaços de participação para melhoria das propostas.

---

<sup>20</sup> O Programa Morar Perto foi uma proposta conjunta das seguintes organizações: 1) Assessorias Técnicas Multidisciplinares: AD, Assessoria em Habitação aos Movimentos Populares; Ambiente, Trabalhos para o Meio Habitado; APROCOHAB, Assessoria Pró-Cooperativas Habitacionais; CAAP, Centro de Assessoria à Autogestão Popular; Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos; Fábrica Urbana; Integra; Cooperativa de Trabalhos Interdisciplinar; João de Barro Arquitetura; Norte Assessoria; Passo Assessoria para Ações Sociais; Peabiru, Trabalhos Ambientais e Comunitários; Projeto Metuia; Usina, Centro de Trabalhos para o Ambiente Habitado; *Politécnico di Torino*. 2) Promoção e elaboração: União dos Movimentos de Moradia (UMM); Fórum de Cortiços e Sem Tetos de São Paulo; Movimento de Moradia no Centro (MMC); Movimento Sem-Teto do Centro (MSTC); Unificação das Lutas de Cortiços (ULC) (CMSP, 2001).

Quadro 1 – Visões sobre a Área Central

<b>Empresários</b>	<b>Movimentos Populares</b>	<b>Funcionários Municipais</b>
Abandono do poder público municipal	Falta de habitação de baixo custo	Perda do significado cultural
Falta de identidade	Expulsão da população pobre	Sensação de insegurança
Perda da função residencial	Ruas desertas no período noturno	Baixa qualidade de vida
Falta de visão de planejamento da administração pública	Edifícios abandonados	Perda da função residencial
Lei de Zoneamento de 1972	Falta de limpeza urbana e coleta de lixo	Ausência do Estado
Falta de estacionamentos	Desordem entre automóveis, ambulantes e pedestres	Falta de identidade

Fonte: BID, 2004:5. Tradução da autora.

Em resposta à pressão da sociedade civil, suas demandas por locação social foram incorporadas à pauta habitacional da gestão municipal. Significativamente, a Prefeitura contemplou a ideia de um programa de locação social como alternativa à aquisição no documento preparado para a 1ª Conferência Municipal de Habitação de São Paulo. Promovida pela Prefeitura e realizada entre 7 e 9 de setembro de 2001, a conferência foi uma importante oportunidade de interlocução com os movimentos sociais, permitindo aflorar potencialidades de um espaço de participação popular. Assim, entre os principais programas, atividades e metas destinados à área central para 2001, merece destaque o Programa de Locação Social:

- reformas e reciclagem em edifícios nas áreas centrais e consolidadas da cidade, com convênios com a Caixa Econômica Federal, programa PAR e novos programas em discussão com a CEF, visando trazer trabalhadores de renda média;
- Programa de Locação Social, para atender às demandas dos que não podem ou não querem adquirir imóveis, mas querem morar no centro;
- atendimento aos moradores que vivem embaixo de viadutos, prevendo sua transferência para pequenos hotéis, pensões, prédios e residências, às custas da Prefeitura, até que sejam construídas unidades habitacionais definitivas para essas famílias (AMARAL, 2002).

Durante a Conferência, criou-se o Grupo de Trabalho Política para a Área Central e Locação Social. Neste GT, a UMM pontuou que a locação social deveria “ser uma das formas de acesso à moradia para todos os programas da PMSP, dando preferência aos moradores de rua e idosos, não podendo ser imposta como única forma de acesso a moradia” (UMM, 2001).

Foi nesse contexto de alinhamento com as demandas dos movimentos sociais que o Morar no Centro consolidou objetivos gerais de

Melhorar as condições de vida dos moradores do Centro; viabilizar moradia no Centro para pessoas que trabalham na região (repovoamento); evitar o processo de expulsão geralmente ligado às políticas de reabilitação de centros urbanos (PMSP, 2004e:9).

e as diretrizes de:

Priorizar a reforma de prédios vazios; Combinar soluções habitacionais com iniciativas de geração de renda; buscar a diversidade social nos bairros centrais (PMSP, 2004e:9).

Concretamente, as ações do Morar no Centro voltaram-se então a cinco modalidades:

i) Locação Social, para oferta de unidades de aluguel; ii) Programa de Arrendamento Residencial (PAR); iii) Subprograma de Cortiços, enquanto retomada de obras de cinco terrenos desapropriados na gestão de Erundina; iv) Carta de Crédito, para ampliação das formas de financiamento; e, finalmente, v) Moradia Transitória, para locação provisória a famílias de áreas de risco ou insalubres. Com a exceção do PAR, que contava com recursos federais e gestão da CEF, as demais modalidades contavam com recursos municipais do FMH. Portanto, nota-se que a política de locação social foi imaginada com financiamento municipal. Além disso, as ações na área habitacional também foram complementadas por intervenções em terrenos e prédios isolados, na forma de reforma ou reciclagem de usos para ampliar a diversidade social e funcional; e pelos Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat (PRIH), que articulavam intervenções habitacionais e sociais (em cortiços, patrimônio cultural, áreas verdes, etc.) com participação dos moradores em territórios delimitados.

O Programa Moradia Transitória foi criado em 2002 para atender temporariamente os beneficiários do Programa de Locação Social e outros programas habitacionais (Resoluções CFMH n° 26 e 27/2002 e Instruções Normativas SEHAB n° 02 e 03/2002). Ele possibilitou tanto a locação de imóveis ou quartos de hotéis diretamente dos proprietários pelo período de um ano renovável por igual período, quanto a sublocação de imóveis negociados pela COHAB, pela contribuição de até 17% da renda familiar (PMSP, 2004f). Com recursos da Verba de Atendimento Habitacional de Habi/SEHAB, previa-se atender as famílias “durante o período necessário à execução e conclusão dos empreendimentos relacionados aos referidos programas, quando esta providência for imperiosa diante do risco de maiores danos sociais” (Instrução Normativa SEHAB n° 02/2002). O Moradia Transitória foi pensado como apoio aos demais programas habitacionais e previa a rotatividade dos beneficiários conforme melhores condições financeiras das famílias, atendendo mais de 500 famílias até 2004, inclusive advindas de áreas de risco ou insalubres e vãos de viadutos a serem reformados (PMSP, 2004f).

Desta maneira, nota-se que havia um abrangente plano habitacional que atendia diferentes demandas de moradia na região central com políticas integradas, no qual se inseria o PLS:

A ideia era ter um programa [de locação social] integrado a outros programas de atendimento habitacional. Existia um programa de locação, um de provisão, um de

urbanização, um de atendimento e de regramento de cortiços, um para o mercado de locação aberto e um para o programa de recuperação de perímetros. Então era um conjunto de alguns programas que atendiam a área central. (Entrevistada 8)

Além da constituição de um parque locativo público, e a partir da experiência da política de moradia transitória baseada no aluguel, a equipe da SEHAB quis formular uma política de locação social em imóveis privados, com monitoramento da SEHAB. No entanto, como persistia o quadro de famílias encortiçadas na região central e se fazia urgente acolher outras demandas, como a situação dos moradores do Edifício São Vito, optou-se em 2004 pela criação do Programa Bolsa Aluguel, para o qual os beneficiários do Moradia Transitória foram paulatinamente transferidos (COHAB, 2004d). Este programa foi uma política de transferência de renda em que famílias de até 10 salários mínimos que habitavam em locais de intervenção pela Prefeitura receberam subsídio pecuniário para complementar o aluguel mensal por 30 meses, renovável uma vez por igual período (Resolução CMH nº 04/2004 e Instrução Normativa SEHAB nº 01/2004). Cabia aos beneficiários o papel ativo de encontrar unidades com condições de habitabilidade adequadas e apresentar o contrato de locação à COHAB para receberem o subsídio. O Bolsa Aluguel também possibilitou a garantia em contratos de locação, pois a Prefeitura oferecia caução de 3 meses do aluguel ou seguro (PMSP, 2004f). Na visão de entrevistadas, o Bolsa Aluguel se desvirtuou da ideia original:

No final da escrita da resolução, houve dentro da Prefeitura a discussão de que essa Bolsa Aluguel poderia atender em casos de locais de desadensamento, urbanização de favelas, famílias que não poderiam ficar. Com isso, houve uma descaracterização dessa resolução. Mas a resolução da Bolsa Aluguel foi pensada como outra forma de locação social. (Entrevistada 16)

De todo modo, a ideia de locação social encontrou desafios de aceitação de parte dos membros do governo, financiadores e movimentos sociais. De modo geral, várias entrevistadas apontaram para a necessidade de “construir a cultura da locação, e não da propriedade, no Estado e nas pessoas” (entrevistada 16). Dentre os órgãos governamentais, houve resistência, entre outros fatores, “porque a política habitacional era dominada pelas empresas de construção que decidem o que vão fazer. O problema é construir e não o que vai fazer depois” (entrevistada 2). Ademais, se parte dos movimentos sociais “compreendia a importância da locação social no centro da cidade”, foi preciso discutir a ideia amplamente, sobretudo com representantes de bairros mais periféricos (entrevistada 16). Tradicionalmente, os movimentos pleiteavam políticas habitacionais que gerassem maior estabilidade individual ou familiar, inclusive intergeracional: “para o movimento, a propriedade ainda é importante. Pode até ser coletiva, mas a transferência da propriedade. Então isso é um debate que ainda permanece. A propriedade traz segurança, e isso é compreensível” (entrevistada 8). Além

desta questão, o receio dos movimentos decorre também da desconfiança com relação ao Estado e à perenidade de uma ação de governo (entrevistada 11). Também havia dificuldades de entendimento do direito de populações de baixa renda morar no centro:

O que tinha era uma lógica, dentro de muitos preconceitos: “além de querer moradia, querem morar no centro?” [...] Por outro lado, já se vinha uma discussão acumulada, de anos, do direito de morar no centro. Tanto na discussão no nível teórico, a contradição da forma da expansão urbana da periferização da pobreza, mas também em termos do direito: por que a população pobre não tem direito de morar onde tem serviços públicos de melhor qualidade? (Entrevistada 16)

Em síntese, a locação social se configurou, no contexto do Programa Morar no Centro, como alternativa de política habitacional em região central para população de baixa renda. Se o cenário de reivindicações dos movimentos populares e a composição da equipe havia colocado a questão da habitação na região central em destaque na agenda governamental logo no início da gestão, é também em resposta à pressão dos movimentos que a locação social passou a ser incluída na agenda governamental ainda em 2001. Isto demonstra que atores da sociedade civil foram tão importantes quanto a equipe de governo, e que atuaram na passagem do tema para a agenda de decisões (BIRKLAND, 2005), a qual se deu de maneira mista entre iniciativa interna e externa à PMSP (COBB et al., 1976). Uma vez na agenda governamental, a ideia maturou entre o final de 2001 e começo de 2002, e se começou a vislumbrar uma política de locação social mais robusta, o que viria a ser o Programa de Locação Social (PLS).

### **4.3 O Programa de Locação Social em São Paulo**

O Programa de Locação Social foi criado pelo Conselho do Fundo Municipal de Habitação em 2002 (Resolução CFMH nº 23/2002), antes mesmo de possuir financiamento vinculado com o BID, como se discute abaixo. Isso refletia a prioridade da PMSP em atender a demanda habitacional de baixa renda em área central da cidade e a escolha da locação social como uma das alternativas habitacionais.

A modalidade da locação social criada se inspira no modelo europeu, e especialmente na experiência francesa, em que a propriedade do parque locatício é do poder público. Foi então criada uma estrutura alternativa de atendimento habitacional que não utiliza o conceito de propriedade privada nem de transferência de propriedade. Isto fica explícito na exposição de motivos da Resolução CFMH nº 23/2002:

Entende-se como Locação Social a política destinada a produzir unidades habitacionais de aluguel compatíveis com as necessidades familiares e com a capacidade de pagamento das famílias de baixa renda. Embora seja a solução básica de todas as políticas habitacionais europeias, os sistemas baseados em locação não

conseguiram até hoje ser discutidos no Brasil, face à predominância absoluta do modelo e do sonho da casa própria. No programa habitacional de São Paulo, a Locação Social será complementar a uma política de casa própria, procurando atingir famílias sem condições financeiras para a aquisição ou que tenham o aluguel como opção, permanente ou ocasional (SÃO PAULO, 2002a).

O PLS previa que as unidades poderiam ser produzidas a partir de construção de novas edificações ou através da aquisição e reforma de imóveis existentes e, em teoria, poderia ser implementado em toda a cidade, mas o CFMH optou por focar em área central. Entre outros fatores, isto se deveu ao alto percentual de domicílios alugados, concentração de cortiços, altos valores de financiamentos para aquisição, bem como a reivindicação dos movimentos sociais (SÃO PAULO, 2002a). Imaginava-se também que a locação social poderia “interferir no mercado popular de aluguel, reduzindo o poder dos locadores de cortiços em relação aos valores e abusos” (SÃO PAULO, 2002a). Com efeito, entendia-se a locação social como uma alternativa habitacional para população de baixa renda residente na região central, para quem, nas palavras de uma entrevistada, “o custo do aluguel é um dos fatores da reprodução da pobreza”:

Outra questão que motivou bastante a Prefeitura da importância de criar essa alternativa é a realidade dos cortiços. Existe uma parcela grande da população que opta por pagar aluguel, principalmente as populações que vivem nas regiões centrais da cidade. Pagar aluguel não é questão central. Para essas populações, a questão central é morar nas áreas com infraestrutura. (Entrevistada 16)

Com relação à operacionalização do PLS e a divisão institucional de competências, a Superintendência de Habitação Popular da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (HABI/SEHAB) seria o órgão gestor, enquanto COHAB seria o órgão operador<sup>21</sup>.

A demanda seria selecionada pela SEHAB com priorização de pessoas acima de 60 anos; pessoas em situação de rua; pessoas portadoras de necessidades especiais; moradores em áreas de risco e de insalubridade, compreendendo pessoas provenientes de cortiços e favelas e aquelas que estão sendo atendidas pelo Moradia Transitória. A COHAB convocaria o beneficiário para a realização do contrato de locação. De acordo com as condições financeiras, composição familiar e a faixa de renda da família beneficiada, seria analisada a necessidade e o valor do subsídio.

---

<sup>21</sup> Segundo a Instrução Normativa SEHAB nº 01/2003, a SEHAB seria responsável por a) coordenar as atividades de implantação e avaliação periódica, sistematizando dados de indicadores sociais; b) selecionar a demanda; c) supervisionar o acompanhamento socioeducativo dos beneficiários; d) estimular a inserção social e a auto-gestão condominial; e) reavaliar a situação socioeconômica dos beneficiários a cada 24 meses; f) analisar a prestação de contas; g) participar da elaboração de diretrizes para aquisição, projeto, construção ou reforma de UH. Por sua vez, a COHAB seria responsável por a) adquirir o imóvel, contratar o projeto e a obra de construção ou reforma; b) realizar a manutenção dos imóveis; c) definir o valor dos subsídios no início/renovação dos contratos; d) elaborar e firmar os contratos/aditamentos de locação; e) administrar o condomínio (diretamente ou por terceiros); f) receber os aluguéis; g) realizar o controle operacional, financeiro e contábil dos contratos; g) elaborar a prestação de contas dos recursos investidos.

Assim, há três distintos valores importantes de se considerar: o valor do aluguel social; o valor de referência do aluguel; e o valor do subsídio<sup>22</sup>. O valor do aluguel social corresponde à contraprestação mensal devida pelo beneficiário pela locação do imóvel, sendo definida de acordo com situação social e financeira das famílias beneficiárias, respeitando o comprometimento da renda familiar entre 10% e 15%. O valor de referência do aluguel é o valor máximo dos pagamentos mensais de aluguel e serve de parâmetro para o cálculo do subsídio. Este valor de referência do aluguel é composto por: a) valor de recuperação mensal do investimento, calculada pelo parcelamento do valor investido por unidade habitacional pelo prazo de 30 anos para recuperação do investimento; b) taxa de administração à COHAB (10% do valor do item a); e c) taxa do fundo de manutenção – de elevadores, de sistemas de distribuição de água, esgoto e eletricidade, além de reformas e pinturas (30% do valor do item a). Finalmente, o valor de subsídio máximo por família é de 90% do valor de referência e seria renovável a cada 24 meses, mediante avaliação, e adimplência das despesas condominiais e aluguéis mensais. O não pagamento de três aluguéis resultaria em interrupção do subsídio e início de ação de despejo. Enquanto o uso dos recursos do FMH para suprir possível insuficiência seria utilizado somente “mediante exposição de motivos e competente autorização” (SÃO PAULO, 2002a).

A COHAB, na ausência de terceirização ou autogestão condominial, faria a cobrança e o recebimento dos aluguéis e do rateio das despesas condominiais. E a SEHAB, a reavaliação social e financeira, no mínimo, a cada 24 meses para que a COHAB decida pela manutenção ou alteração do montante de subsídio, com o respectivo aditamento do contrato de locação, inclusive com possibilidade de renovação do contrato.

O PLS contou com uma fonte de recursos variada. Inicialmente, incluía apenas recursos municipais, mas depois envolveu a negociação com o governo federal e com o BID para provisão de recursos adicionais. A próxima seção tem os objetivos de descrever as fontes de recursos mais detalhadamente e analisar as negociações com o banco internacional.

---

<sup>22</sup> Em maio de 2007, os valores médios do aluguel social variavam de R\$ 11,92 a R\$ 118,16 (PMSP, 2007). Segundo dados da SEHAB referentes a dezembro de 2016, nos seis empreendimentos existentes, os valores médios do aluguel social variavam de R\$ 39,01 a R\$ 160,22; os valores de referência do aluguel variavam de R\$ 319,12 a R\$ 1.367,12; e os valores médio do subsídio variavam de R\$ 280,11 a R\$ 1.206,90 (PMSP, 2017b).

#### 4.4 O financiamento

As ações da PMSP no campo da habitação, e especificamente, da locação social, foram possíveis graças à conjugação de três diferentes fontes de recursos: oriundos do FMH, do MCidades através do PEHP e do BID<sup>23</sup>.

Os recursos do FMH apoiam financeiramente a Política Municipal de Habitação e permitem o arranjo de vinculação de receitas e destinação a fins específicos. Têm sido costumeiramente utilizados para a produção e financiamento para aquisição de unidades habitacionais. Em 2003, alterou-se a lei do Fundo, abrindo “o leque de opções em matéria de atendimento habitacional” (ROSSETTO, 2003). Antes, propiciava-se “a produção de moradias para utilização sob a forma de locação social com opção de compra” (Lei nº 11.632/1994), ou seja, destinava-se primordialmente aos empreendimentos do PAR. A alteração passou a contemplar “a produção de moradias, direta ou indiretamente, para utilização sob a forma de locação social ou arrendamento residencial com opção de compra” (Lei nº 13.509/2003), ou seja, esteve alinhada com as intenções da PMSP de concretizar um Programa de Locação Social e deu a essa modalidade uma fonte de recursos vinculados.

É importante dizer que o uso dos recursos do FMH, especialmente de programas inovadores ou específicos para o centro, esteve condicionado, inicialmente, à aprovação do CFMH e, depois, do CMH<sup>24</sup>. Desde 2002, foram travados diversos debates nesse espaço a fim de julgar a adequação do uso dos recursos do FMH para custear o PLS.

Outra fonte de recursos para o financiamento de empreendimentos de locação social foi resultado de parceria da PMSP com o governo federal através do Ministério das Cidades. O Programa Especial de Habitação Popular (PEHP) foi criado após anúncio, na Conferência Nacional das Cidades, em 2003 do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva sobre sua “intenção de usar os prédios públicos desativados para oferecer moradia à população de baixa renda” (FSP, 2003). Foi lançado em caráter emergencial, através da Medida Provisória nº 133/2003 e Lei nº 10.840/2004, para o atendimento à população de renda familiar mensal de até três salários mínimos residente de regiões metropolitanas e cidades com mais de 250 mil

---

<sup>23</sup> A atuação de agências multilaterais, como Banco Mundial, BID e Fundo Monetário Internacional, nos chamados países em desenvolvimento se torna mais presente em meados do século XX por meio de financiamentos para a promoção do desenvolvimento econômico (VIANA, 2009). O BID tem foco na atuação de nível regional e sub-regional e, no Brasil, destaca-se pelo volume de recursos destinados aos governos subnacionais, principalmente nos setores de infraestrutura e produção.

<sup>24</sup> O CFMH foi substituído pelo CMH pela Lei nº 13.425/2002. Este último passa a ter caráter deliberativo, fiscalizador e consultivo da política municipal de habitação. Um terço, ou 16 membros, é formado por representantes eleitos diretamente por entidades comunitárias e organizações populares ligados à habitação, outros 16 de diferentes setores da sociedade civil (universidades, ONGs e setor empresarial) e 16 responsáveis pelo poder público (município, Estado e União). Todos os membros têm mandato de dois anos.

habitantes. Com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), lastreados no Orçamento Geral da União (OGU) e operacionalizado pela CEF, o PEHP previa subsídios, inclusive a fundo perdido.

No município de São Paulo, a PMSP e o MCidades/CEF assinaram, em março de 2004, contrato de repasse de R\$ 18 milhões para compra e construção de prédios habitacionais e termo de cooperação para reabilitação do centro da cidade (ESTADÃO, 2004b). A flexibilidade oferecida no uso dos recursos<sup>25</sup> possibilitou a negociação de sete prédios, diretamente de empresas ou pessoas físicas proprietárias dos edifícios: Riachuelo, Asdrúbal do Nascimento, Senador Feijó, Aurora, Brigadeiro Tobias, São Vito e Prestes Maia, dos quais cinco estavam desocupados (ESTADÃO, 2004a), e parte havia sido desapropriada em 2003 (SILVA; SIGOLO, 2007). O acordo garantiu recursos para desapropriação de edifícios na área central da cidade que seriam destinados a locação social.

Finalmente, a terceira fonte de recursos do PLS é o BID. Isto acontece porque, ao mesmo tempo em que a gestão de Marta Suplicy iniciou ações no centro para sanar o problema dos cortiços, uma antiga negociação com o banco apareceu como oportunidade de financiamento a estas ações.

A gestão de Paulo Maluf havia criado o “Programa de Requalificação Urbana e Funcional do Centro de São Paulo - PROCENTRO” (Decreto nº 33.389/1993) com projetos para desenvolver a região central, especialmente de melhoria do acesso e circulação e segurança patrimonial, centrados nos distritos da Sé e República. Durante as gestões de Paulo Maluf e Celso Pitta o programa manteve essa denominação e teve forte influência da Associação Viva o Centro, cujos interesses se voltavam à valorização imobiliária da região central por meio de atividades econômicas e da atração de classes sociais mais altas, que influenciaram a decisão de enviar uma Carta Consulta de requisição de empréstimo ao BID em 1997 (CYMBALISTA et al., 2008).

Isto se insere na tendência de atração de agências multilaterais, influenciada pela caracterização, nos anos 1990, da cidade de São Paulo como “cidade global”, em referência à suposta máxima competitividade que o município teria em atrair investimentos estrangeiros. Tal conceito de cidade global foi criticado por modernizar seletivamente o território, aprofundando quadros de desigualdade e dependência do nível local ao internacional

---

<sup>25</sup> O Executivo deveria pactuar a execução do PEHP com Estados, Municípios ou entidades privadas sem fins lucrativos, de forma que o auxílio ou a assistência financeira a cargo da União componha uma forma de custeio que viabilize a implantação de soluções habitacionais, seja por meio da produção ou aquisição de unidade habitacional, de lotes urbanizados, seja por intermédio da aquisição de material de construção, urbanização de assentamentos ou requalificação urbana (BRASIL, 2004).

(MARICATO, 2000; FIX, 2001; FERREIRA, 2003). De toda forma, o Plano de Ações desenvolvido na gestão Pitta possuía quatro componentes: i) Informação e Gestão Urbana, ii) Desenvolvimento Social, Econômico e Ambiental, iii) Infraestrutura, e iv) Revitalizações Urbanas. Destes, o segundo e quarto itens previam ações na área da habitação, especialmente voltadas à adequação de cortiços e em parceria com o setor privado, inclusive para seu financiamento onde não eram previstos recursos do FMH nem do BID (SILVA, 2007b).

A Lei de Responsabilidade Fiscal impedia o município de contrair novas dívidas. No entanto, em caráter excepcional, após diversas negociações com o governo federal, a autorização para realização do empréstimo se deu em 2000, ainda na gestão de Celso Pitta. Nova carta consulta, que reestruturava o projeto, foi enviada ao BID pela gestão de Marta Suplicy em 2002 no âmbito do Plano Reconstruir o Centro, e a proposta foi aprovada pelo BID somente em 2003 já no âmbito do Programa Ação Centro. Finalmente, a aprovação do Senado Federal ocorreu em junho de 2004. Assim, o contrato entre PMSP e BID foi assinado na gestão de Marta Suplicy, criando o chamado “Programa de Reabilitação da Área Central do Município de São Paulo - PROCENTRO”<sup>26</sup> (BID, 2004).

O financiamento concedido pelo BID correspondia a US\$ 100,4 milhões, requerendo como contrapartida da PMSP US\$ 67 milhões, isto é, 40% do montante do empréstimo, com prazo de pagamento em 25 anos, a contar seis meses após o último desembolso feito pelo banco. O contrato assinado foi estruturado em cinco componentes interdependentes: i) reversão da desvalorização imobiliária e recuperação da função residencial; ii) transformação do perfil econômico; iii) recuperação do ambiente urbano; iv) melhoria do transporte urbano e circulação; v) fortalecimento institucional da administração municipal. O Morar no Centro,

---

<sup>26</sup> É importante esclarecer os diferentes usos e significados do termo “procentro”. A gestão de Paulo Maluf criou o “Programa de Requalificação Urbana e Funcional do Centro de São Paulo - PROCENTRO” através do Decreto nº 33.389/1993, que embasou a primeira Carta Consulta ao BID, redigida em 1996 e enviada em 1997 (KARAJOSÉ, 2010). Além disto, criou, no mesmo dia, a Comissão Procentro, composta pelo poder público, Associação Viva o Centro e o Sindicato das Empresas de Publicidade Exterior, através do Decreto nº 33.390/1993. A gestão de Marta Suplicy, por sua vez, ampliou a Comissão para incluir diversos representantes da sociedade civil organizada, e criou a “Coordenadoria de Programas de Reabilitação da Área Central - PROCENTRO” na SEHAB, composta pela Comissão Procentro e Grupo Executivo, através do Decreto nº 40.753/2001. Em 2003, instituiu junto à EMURB o Fórum de Desenvolvimento Social e Econômico do Centro de São Paulo e a Coordenação Executiva Ação Centro, substituindo a Coordenadoria, através do Decreto nº 44.089/2003. Na Carta Consulta enviada ao BID em 2002 e no contrato entre a PMSP e o banco firmado durante a gestão de Marta Suplicy, utilizou-se a terminologia “Programa de Reabilitação da Área Central do Município de São Paulo - PROCENTRO” (a versão final em inglês do contrato é “*Downtown São Paulo Renewal - PROCENTRO*”, mas a terminologia “*rehabilitation*” foi também empregada em diversas ocasiões). Vale lembrar que apesar de a sigla PROCENTRO constar nos documentos oficiais firmados na gestão de Marta Suplicy, as ações para o centro geralmente utilizaram a terminologia do “Reconstruir o Centro” entre 2000 e 2002 e “Ação Centro” entre 2003 e 2004. Finalmente, a gestão de José Serra paralisou o Ação Centro e recuperou o termo “Procentro” para suas ações na área central, distinguindo as ações renegociadas com o BID em 2005 daquelas previstas em 2004 – adicionando o Projeto Nova Luz e reduzindo o componente Morar no Centro. Ademais, extinguiu o Fórum de Desenvolvimento Econômico e Social do Centro de São Paulo e a Coordenação Executiva Ação Centro.

junto com os subcomponentes “Elaboração de Propostas de Legislação Urbanística” e “Intervenções Urbanísticas”, compunha o primeiro componente, que representava 17,3% dos custos totais do PROCENTRO. Somente o Morar no Centro teria um financiamento de US\$ 19 milhões do BID e US\$ 6,9 milhões de contrapartida da PMSP, totalizando US\$ 25,9 milhões (BID, 2004).

Apesar de a parceria com o BID ter uma pré-aprovação desde a gestão anterior, a introdução da parceria na pauta da administração de Marta Suplicy se deu em meados de 2001. A retomada das negociações ocorreu quando o então secretário de habitação, Paulo Teixeira, encontrou-se com um diretor do BID que o convenceu a reativar o pedido de financiamento (SILVA, 2007b).

Em um cenário de escassos recursos, a equipe da SEHAB enxergou o financiamento como uma oportunidade para investimento na área central, foco das demandas habitacionais. Já tendo desenhado os aspectos fundamentais do Morar no Centro antes do início das negociações com o BID, a SEHAB se mobilizou para inserir um “componente habitacional” no financiamento, até então inexistente.

As negociações da gestão de Marta Suplicy com o BID começaram efetivamente em fevereiro de 2002. Nesta etapa de negociações os valores eram muito distintos do que veio a ser acordado: as propostas para habitação representavam cerca de 11,5% do custo total do projeto, que seria de US\$ 200,8 milhões. Houve diversas discussões acerca da redução da contrapartida municipal, condicionada à comprovação do caráter “muito social” do programa. Mas o debate central, na proposta habitacional, deu-se sobre a sustentabilidade financeira da proposta de HIS. Para o BID, haveria dificuldade de retorno dos investimentos já que a proposta se pautava em subsídios difusos e promoção da intervenção pela COHAB.

Em 2002, alterações na composição institucional, com substituição na Subprefeitura da Sé e passagem da coordenação do financiamento para a Empresa Municipal de Urbanização (EMURB) levaram à alteração da concentração espacial dos investimentos e até mesmo a mudança da nomenclatura do Plano “Reconstruir o Centro” (2001 - 2002) para “Ação Centro” (2002-2004)<sup>27</sup>. No entanto, o Morar no Centro não ficou subordinado à EMURB, mas continuou vinculado diretamente ao gabinete do secretário de SEHAB, e sua operacionalização, com a COHAB e a Divisão Regional Centro da Superintendência de Habitação Popular (HABI-Centro).

---

<sup>27</sup> Para uma análise das diferenças entre o Reconstruir o Centro e o Ação Centro, ver Motisuke (2008).

Em seguimento às negociações com o BID, em setembro de 2002, acordou-se a revisão dos objetivos do Morar no Centro para “retenção da população de baixa renda e melhoria das condições de habitabilidade das suas moradias; e atração de população de média renda” (SILVA, 2007b). O BID continuou a insistir na necessidade de atrair a classe média à área central e colocar limites à presença de população de baixa renda.

Para Silva (2007b), um dos principais argumentos do BID era “a inconveniência dos programas de HIS face aos objetivos da requalificação do centro”, sendo que o banco tinha “receio que a permanência e o incentivo à habitação para famílias de renda muito baixa funcionasse negativamente em relação à vinda de famílias de classe média”. Outros argumentos do BID “ressaltavam as dificuldades para o atendimento adequado às famílias de baixa renda na área central”, e as políticas habitacionais de promoção pública eram consideradas “ineficientes e coniventes com inadimplência”, fazendo com que o banco insistisse “na busca de mecanismo de mercado” (SILVA, 2007b)<sup>28</sup>.

A locação social estava entre as questões mais polêmicas para o BID. O banco questionava a necessidade, viabilidade, conveniência e tamanho do parque locativo municipal. Além disso, argumentava que o *voucher* para acesso ao mercado privado seria suficiente, e questionava se a COHAB teria capacidade de gestão do programa, tendo em vista o que chamaram de “fracasso” das experiências internacionais: “a equipe do banco disse que não possuía experiência nesse tipo de programa e alegou maus resultados das políticas tradicionais (européias e americana)” (SILVA, 2007b).

Os técnicos da SEHAB contestaram o uso exclusivo de *voucher*, como utilizado nas experiências norte-americanas. Para eles, os beneficiários de baixa renda não conseguiriam arcar com os elevados valores dos condomínios no mercado privado, e o montante do subsídio não seria viável ao poder público em grande escala. Enquanto os consultores do BID consideravam que era “mais barato dar o dinheiro para a população”, para a SEHAB a “questão era mais estrutural: era a construção de uma política pública, a discussão sobre não propriedade e outras formas de acesso à moradia” (entrevistada 8).

A SEHAB não cedeu aos impeditivos postos pelo BID, argumentando a imprescindibilidade da ação para a população de até três salários mínimos que não detinha

---

<sup>28</sup> Viana (2009) analisa a influência do BID no PROCENTRO, como os pré-requisitos e exigências das chamadas condicionalidades para a concessão de financiamento/empréstimos influenciam o conteúdo deste Programa, impondo uma visão específica quanto ao modelo de desenvolvimento, com condutas de maior precedência ao mercado e associada às práticas liberais para que os empréstimos sejam quitados no prazo. Para ele, as ações do BID seguem o padrão internacional das “*best practices*”, sobretudo em gestão, que implica modelagem das políticas públicas financiadas e sobreposição da lógica do custo-benefício aos critérios sociais.

alternativas de financiamento habitacional na área central<sup>29</sup> (TSUKUMO, 2007). Adicionalmente, a PMSP decidiu implementar o Programa Bolsa Aluguel paralelamente ao PLS, não em seu lugar, embora para o BID ele fosse elegível como uma modalidade de locação social, passível de ser comprovado como contrapartida aos valores financiados pelo banco (SILVA, 2007b). O BID, finalmente, aceitou a locação social enquanto atividade “experimental”, com a previsão de cerca de 1.500 unidades habitacionais:

[o Morar no Centro] financiará em caráter experimental, um Programa de Locação Social mediante: a compra de apartamentos em edifícios existentes, a construção de pequenos edifícios em lotes intersticiais, a recuperação de edifícios abandonados para uso residencial, e subsídios destinados a complementar os valores dos alugueis, para beneficiar famílias e pessoas sozinhas com rendas menores que três salários mínimo, priorizando a população com idade superior a 60 anos, famílias que vivem na rua e aquelas famílias assentadas em áreas de riscos e insalubres. (BID, 2004)

Como a experiência seria pioneira no Brasil, o BID insistiu na capacitação para a montagem e gestão do parque locativo. Foram promovidos eventos<sup>30</sup> e visitas técnicas com recursos de cooperações técnicas com a França e a Itália. Além disso, o BID contratou estudos sobre a experiência internacional de locação social<sup>31</sup> e mobilizou recursos do Fundo Especial Japonês para contratação de três estudos e seis propostas de desenho para o programa, realizados por instituições ou consultores especializados.

O Fundo Especial Japonês estabeleceu a Cooperação Técnica (CT) com a PMSP (Projeto nº BR-CT-1004; Operação nº ATN/JF-8672-BR), em maio de 2004, para “apoiar a implementação do Programa de Locação Social, capacitar e fortalecer a Unidade de Gestão, capacitar e fortalecer a organização de locatários” (COHAB, 2004d). O valor total da CT-1004 foi US\$ 750 mil, sendo US\$ 465 mil proveniente do Fundo Especial Japonês e US\$ 285 mil da PMSP. A CT possuía três componentes: 1) Experiências em gestão de condomínios; 2) Desenho do Programa; 3) Fortalecimento institucional e comunitário. No componente 1, foram realizados três estudos: E1) Gestão de condomínios em HIS, analisando experiências de HIS executadas pelos poderes público e privado, por Inglez de Souza; E2) Experiências internacionais de gestão de parques públicos de locação social, analisando a experiência de

<sup>29</sup> Os programas até então existentes (PAC/CDHU e PAR/CEF) não tinham se concretizado ou tinham beneficiado famílias com renda superior a três salários mínimos (TSUKUMO, 2007). Ainda, Silva (2007) afirma que, em reuniões da SEHAB com a CDHU e organizações sociais, apreendeu-se que o PAC Cortiços e outros financiamentos federais e municipais não atendiam a permanência desta faixa de renda em área central.

<sup>30</sup> Exemplo disso foi o Seminário Internacional sobre Locação Social, realizado em São Paulo, de 05 a 07 de maio de 2003. O evento contou com a presença de representantes da PMSP, BID e CEF, e expositores internacionais. Discutiram-se i) gestão de parques locativos em países da Europa (em especial, França e Itália) e EUA; ii) proposta de locação social da PMSP; e iii) dois grupos de trabalho, um com coordenação de HABI-SEHAB sobre demanda e gestão social, e outro, com coordenação de COHAB sobre financiamento, subsídios, produção, contratos e manutenção física.

<sup>31</sup> O BID contratou o professor Stephen Shepard do Departamento de Economia do *Williams College*, Williamstown para analisar as experiências internacionais e fazer recomendações ao caso de São Paulo.

seis países europeus (França, Reino Unido, Holanda, Itália, Portugal e Bélgica), por Gilles Horenfeld e Maura Veras; E3) Mercado residencial de locação, reconhecendo a dinâmica do mercado de residencial de locação na área central, por Eduardo Rottman. No componente 2, foram realizadas mais cinco consultorias: C1) Desenho das Modalidades de gestão de condomínios, com estrutura operacionais nas modalidades de concessão da gestão do parque público, gestão por empresa terceirizada/administradora, gestão por ONG, OSCIP ou cooperativa, e autogestão, pelo Consórcio Diagonal-Villagua; C2) Estrutura Operacional, desenvolvendo proposta de estrutura institucional para Unidade de Gestão que executa o programa, pela IETS-Gallagher Consultoria; C3) Sistema de Subsídio, revisando a estrutura estimada pela PMSP, por Mario Navarro; C4) Plano de Trabalho Social, com metodologia, atividades necessárias de acompanhamento segundo os segmentos, pelo IEE-PUCSP; e C5) Sistema de Monitoramento e avaliação do Programa, pela PBLM. No componente 3, os recursos financiaram sistema informatizado de dados, unidade de coordenação do programa e instalações de escritório, equipamento e materiais.

Embora todos os estudos e consultorias tenham sido realizados e entregues de acordo com o planejado ou o prazo revisto, seus resultados não foram efetivamente postos em prática. Isto se deve, em parte, por terem sido entregues após o início do programa – sendo os últimos no ano de 2007 – transgredindo sua natureza de análise prévia para “melhores práticas”, e, em parte, pela ausência de revisão costumeira das atividades. Até 2004, quatro consultorias haviam apresentado relatórios parciais (E1, E2, E3 e C3) e foi realizada, em dezembro do mesmo ano, a oficina “Consultorias do Programa de Locação Social” para compartilhamento dos resultados – momento em que dois empreendimentos já estavam finalizados e ocupados, e já havia indícios de má gestão e problemas com a pré e pós ocupação, que deveriam ser incorporados nos relatórios finais para avaliação e ação da próxima gestão municipal.

Em suma, os recursos mobilizados pela PMSP para o PLS advinham de diversas fontes de financiamento e demonstram a habilidade e o desejo do corpo técnico em concretizar suas proposições. A negociação com o BID para inserção da locação social no Ação Centro representou a coerência e o alinhamento que a equipe técnica tinha internamente, com respaldo do secretário e da prefeita, bem como externamente, em diálogo com os movimentos sociais. Durante a formulação do PROCENTRO, em meio às negociações com o BID para aprovação do empréstimo, foram travadas disputas acirradas quanto à entrada da habitação social. No entanto, as exigências do banco não interferiram na autonomia governamental. Apesar de as condições de financiamento pressionarem para que a intenção de

realizar habitação social na área central fosse levada a outra direção, o poder público foi capaz de impor seus interesses. Tinha-se clareza que essa seria a solução habitacional para a área central que garantiria inclusão social. O BID, ao final, reconheceu o caráter “muito social” da proposta e alterou os valores de contrapartida municipal (MOTISUKE, 2008).

No que se refere à entrada da locação social na agenda governamental paulistana, a própria negociação da Prefeitura com o banco é tão importante quanto os recursos advindos do BID, pois consegue inserir o componente habitacional no contrato e, especialmente, prioriza a locação social como alternativa habitacional. Com efeito, tais recursos eram apenas mais uma fonte de financiamento, que cobriam menos do que o conjunto de obras e ações de habitação em curso na área central (SILVA, 2007b)<sup>32</sup>. De todo modo, o Programa de Locação Social não viria a entregar todos os empreendimentos previstos, e o próprio financiamento com o BID foi revisto na gestão seguinte, o que será discutido no próximo capítulo. Na próxima seção, descrevem-se os empreendimentos previstos pelo PLS e entregues na gestão de Marta Suplicy.

#### **4.5 Os empreendimentos: previstos e entregues**

No acordo de financiamento celebrado entre a PMSP e o BID, era inicialmente prevista a produção de 1.600 UH para locação social até o ano de 2008. Embora não houvesse previsão do número de empreendimentos correspondentes, o cronograma de execução era dividido em três fases: 519 unidades até dezembro de 2004; 410 em 2005; e 671 de 2006 a 2008 (BID, 2004:52).

Em junho de 2004, o Relatório de Progresso do Programa, enviado pela EMURB/PMSP ao BID, descreveu o status de execução do PLS com a previsão de entrega de onze empreendimentos de locação social que totalizariam 1.630 UH (PMSP, 2004b). No relatório seguinte, em dezembro de 2004, houve alteração do quantitativo de empreendimentos a serem realizados. A PMSP justificou a redução de 107 UH de três empreendimentos por dois motivos: a variação da taxa de câmbio, que diminuiu o montante em moeda nacional correspondente ao mesmo valor em dólares, e o aumento de recursos previstos com custos dos empreendimentos Parque do Gato e Olarias por necessidade de aditamento contratual (PMSP, 2004c). Vale lembrar que a utilização dos recursos do BID foi

---

<sup>32</sup> Mesmo assim, o volume de recursos é de notável relevância. Marta Suplicy credita à questão política a demora no repasse: “Nos primeiros dois anos de administração, obras foram retardadas com o atraso de empréstimos do BNDES e do BID pelo governo Fernando Henrique, que somam cerca de R\$ 1 bilhão. Só com a posse de Lula, em 2003, o repasse foi restabelecido” (FSP, 2004).

prejudicada pela demora na aprovação do financiamento pelo próprio banco e pela Comissão de Assuntos Econômicos do Senado, tendo ocorrido apenas no último semestre da gestão de Marta Suplicy.

O quadro 2 a seguir sintetiza os Relatórios de Progresso do Programa, enviados pela EMURB/PMSP ao BID em junho e dezembro de 2004, e elenca os onze empreendimentos que estavam em negociação para financiamento do banco e que seriam destinados à locação social, com seus respectivos estágios de execução:

Quadro 2 – Estágio dos Empreendimentos do PLS em Negociação com o BID em 2004

<b>Empreendimento</b>	<b>UH</b>	<b>Estágio em Junho/2004</b>	<b>UH</b>	<b>Estágio em Dezembro/2004</b>
Parque do Gato	486	Obras em andamento 1a. fase a concluir em jul/04 e 2a. fase em set/04	486	Concluído e entregue em jul/04 e dez/04
Olarias	137	Obras em andamento a concluir em jun/04	137	Concluído e entregue em ago/04
Belém	200	Readequação do edital em elaboração	200	Edital “não-objeto” aguardando lançamento
Bresser XIV	120	Readequação do edital em elaboração	120	Edital “não-objeto” aguardando lançamento
Hotel São João	35	Emissão na posse do terreno em atraso	35	Projeto em execução em concurso Desapropriação pendente
Assembléia	160	Projeto definido em concurso em maio 2004	160	Projeto em execução
Vila dos Idosos	150	Readequação do edital em elaboração	150	Contrato assinado para início das obras (com recursos do Ministério das Cidades)
Cônego Vicente Marino	235	Projeto definido em concurso em maio 2004	235	Projeto em execução
Carlos Gomes	40	Projeto em execução	0	Excluído do Ação Centro (extrapola limite de recursos financiáveis previstos no componente locação social)
Baronesa de Porto Carreiro	23	Obras de reforma em andamento iniciado em mai/04 - atraso de 4 meses	0	Excluído do Ação Centro (não atendimento das exigências técnicas do BID)
Vieira de Carvalho	44	Pendências jurídicas na transferência de terreno	0	Excluído do Ação Centro (extrapola limite de recursos financiáveis previstos no componente locação social)
<b>Total</b>	<b>1.630</b>		<b>1.523</b>	

Fonte: PBLM, 2007. Adaptação da autora.

O quantitativo de UH de locação social não se restringia àquelas previstas no contrato de financiamento com o BID. Outros empreendimentos seriam viabilizados com recursos

próprios da PMSP ou com parcerias, como a realizada com o PEHP/MCidades. Desse modo, o Relatório de Gestão 2001-2004 da COHAB (COHAB, 2004d) afirma que o Programa Morar no Centro previa quatorze empreendimentos de locação social, totalizando 2.150 UH a serem entregues até 2006.

O quadro 3 abaixo enumera os empreendimentos previstos pela gestão de Marta Suplicy.

Quadro 3 – Empreendimentos do PLS por Tipo e Fonte de Recursos

Fonte de recursos	Empreendimento	Tipo	UH	Estágio em dezembro/2004
BID	Residencial Parque do Gato	construção	486	Concluído
	Olarias	construção	137	Concluído
	Belém	construção	200	Licitação da obra prevista para Fev/2005
	Bresser XIV	construção	120	Licitação da obra prevista para Fev/2005
	Hotel São João	reforma	35	Em projeto
	Assembleia	construção	160	Em projeto
Ministério das Cidades PEHP	Vila dos Idosos	construção	145	Obra iniciada
	Asdrúbal do Nascimento	reforma	36	Em projeto, desapropriação concluída
	Senador Feijó	reforma	45	Em projeto, desapropriação concluída
	Riachuelo	reforma	132	Em projeto, desapropriação concluída
	São Caetano (terreno)	-	-	Em desapropriação
FMH	São João (desapropriação)	-	-	Em desapropriação
	Cônego Vicente Marino	construção	240	Em projeto
	Carlos Gomes	construção	64	Em projeto
	Brigadeiro Tobias	reforma	250	Em desapropriação e em projeto
	São Caetano	construção	100	Para licitar projeto
<b>Total</b>			<b>2150</b>	

Fonte: PMSP, 2005e:5. Ver também COHAB, 2004d:5. Adaptação da autora.

É interessante salientar que os empreendimentos Baronesa de Porto Carreiro e Vieira de Carvalho, inicialmente previstos no financiamento do BID para locação social foram excluídos do balanço da COHAB, o que leva a crer que a administração não mais os enquadrava no PLS. Por outro lado, o empreendimento Carlos Gomes, apesar de excluído do financiamento do BID, ainda figurava na lista da COHAB de empreendimentos de locação social, com revisão do quantitativo para 64 UH e com recursos previstos do FMH a partir de então. Semelhantemente, o Cônego Vicente Marino teve quantitativo revisto para 240 UH e previsão de recursos do FMH. Finalmente, os empreendimentos Senador Feijó, Asdrúbal do Nascimento, Riachuelo, Brigadeiro Tobias, e São Caetano foram acrescentados à lista de

empreendimentos de locação social a serem implementados pela PMSP/COHAB, totalizando 563 UH.

Dos empreendimentos previstos, apenas dois foram concluídos até o término da gestão de Marta Suplicy em 2004. O Residencial Parque do Gato e o Residencial Olarias tiveram as fases de viabilização do terreno, construção, seleção da demanda e ocupação concluídas e somaram 623 UH entregues.

O Parque do Gato respondeu à demanda de atendimento de cerca de 350 famílias moradoras da Favela do Gato, localizada na foz do rio Tamanduateí com o Rio Tietê, onde ocorrera um incêndio em março de 2001<sup>33</sup>. O projeto estava inserido na Requalificação Urbana da Foz do Tamanduateí e propôs recuperar a área com instalação de um parque com áreas de esporte, lazer e centro comercial integrados a um conjunto residencial, composto por nove prédios, distribuídos em quatro condomínios, com total de 486 apartamentos (com tipologias de quitinetes, um e dois dormitórios). A propriedade do terreno era da PMSP e foi adquirida pela COHAB por repasse oneroso em 2003. O investimento de cerca de R\$ 37 milhões<sup>34</sup> foi concluído em duas fases: com a ocupação de 270 famílias em julho de 2004 e outras 216 famílias em dezembro de 2004. Como o valor do aluguel cobrado é determinado de forma compatível com a capacidade de pagamento das famílias, em 2017, o valor médio de aluguel social no Parque do Gato era de R\$ 39,01<sup>35</sup> (PMSP, 2017b).

O Olarias atendeu demanda dispersa das Secretarias de Habitação e Assistência Social, e dos movimentos de moradia<sup>36</sup>. A demanda foi composta por 64 famílias indicadas por movimentos de moradia (MMC, ULC e Fórum); 20 advindas do Programa Baixos dos Viadutos, que removeu famílias em situação de risco debaixo de viadutos na cidade; 31 por indicações de outras secretarias da PMSP, vindas de albergues, moradias provisórias, alojamentos, idosos e deficientes; e 22 do prédio Monsenhor de Andrade (PMSP, 2017b). É

<sup>33</sup> Segundo dados da SEHAB referentes a dezembro de 2016, o Parque do Gato tinha quase 50% dos chefes de família na faixa entre 40 e 59 anos, sendo 25,3% mulheres e 22,5% homens; 47% dos grupos familiares eram compostos por 3 ou 4 pessoas; 49,2% das famílias tinha renda familiar de 1 a 2 salários mínimos; 37% dos beneficiários afirmou estar residindo há 10 ou mais anos, dentre os 78,9% dos respondentes que se tinha informação; e, finalmente, das famílias que se tem informação, 245 estavam irregulares e 151 regulares (PMSP, 2017b).

<sup>34</sup> O Parque do Gato teve custo de R\$ 76.588,36 por UH, totalizando R\$ 37.221.940,78, dos quais R\$ 259.661,16 em projeto e licenciamento; R\$ 2.881.914,45 em terreno; R\$ 29.779.375,25 em construção; R\$ 1.631.878,23 em remuneração da COHAB (4,5%); e R\$ 2.669.111,69 em juros (PMSP, 2017b).

<sup>35</sup> Segundo estudo feito por SEHAB, há um subsídio médio de R\$ 280,11 por família, isto pois o valor de referência do aluguel é de R\$ 319,12, composto por R\$ 212,75 de recuperação mensal do investimento, R\$ 21,27 de taxa de administração, e R\$ 85,10 de taxa de manutenção (PMSP, 2017b).

<sup>36</sup> Segundo dados da SEHAB referentes a dezembro de 2016, no Olarias, quase 42% dos chefes de família estavam na faixa entre 40 e 59 anos, sendo 31% mulheres e 11,1% homens; 26,2% dos grupos familiares eram compostos por 3 pessoas; 46% das famílias tinham renda familiar de 1 a 2 salários mínimos; 35% dos beneficiários afirmou estar residindo há 10 ou mais anos; e, finalmente, das famílias que se tem informação, 76 estavam irregulares e 50 regulares (PMSP, 2017b).

um empreendimento composto por três blocos articulados com total de 137 apartamentos (com tipologias de quitinetes, um e dois dormitórios) e possui áreas de lazer e de apoio aos carrinheiros de coleta de material reciclável. A propriedade do terreno era pública, da SEMAB/PMSP, e foi adquirida pela COHAB por repasse oneroso em 2003. O investimento de cerca de R\$ 13 milhões<sup>37</sup> foi concluído e ocupado em agosto de 2004, e o valor médio do aluguel, em 2017, era de R\$ 47,80<sup>38</sup> (PMSP, 2017b).

Dos outros doze empreendimentos do Programa de Locação Social considerados “viabilizados” pelo Relatório da COHAB, o Vila dos Idosos teve terreno desapropriado e obras iniciadas em novembro de 2004. Também foram realizados dois concursos de projetos arquitetônicos, em parceria da SEHAB com o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB/SP) para os empreendimentos Assembleia e Cônego Vicente Marino. Os resultados do Concurso “Habita Sampa” (PMSP, 2004d) foram divulgados em maio de 2004 e os vencedores contratados para o desenvolvimento dos respectivos projetos executivos. O Relatório de Balanço da SEHAB/COHAB (PMSP, 2004f) afirmou que havia, para locação social, 320 UH em licitação na transição de governo; 962 UH com projeto ou em projeto ao final da gestão; e 100 UH planejadas para iniciar em 2005.

A imagem 1 abaixo mostra o mapa de todos os empreendimentos em diferentes etapas da negociação com o BID e da formulação do PLS até 2004, além de dois empreendimentos acrescidos ao PLS na década seguinte e discutidos no próximo capítulo.

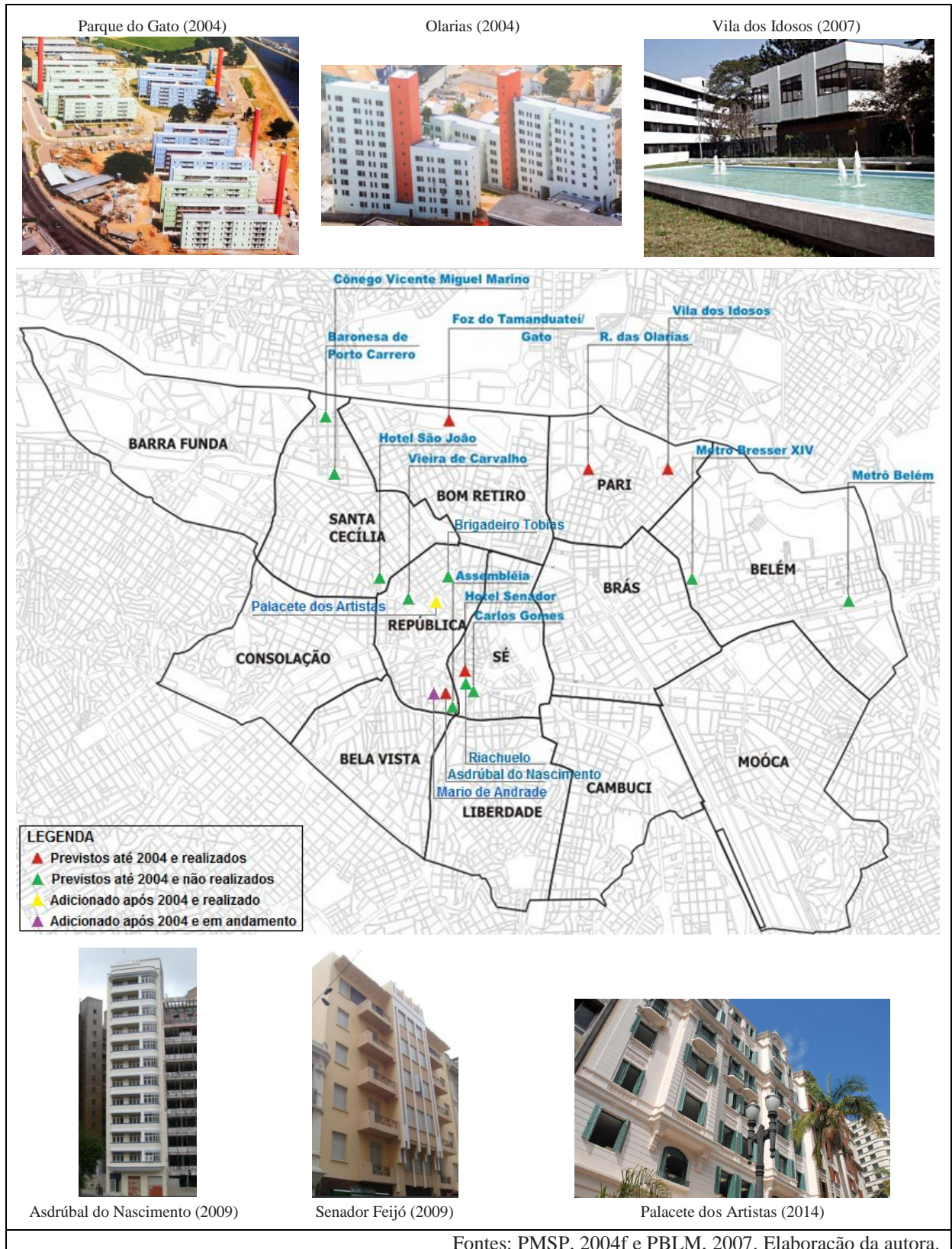
Devido a sua própria institucionalização e vinculação de recursos externos à PMSP, o PLS continuou a existir depois do fim da gestão de Marta Suplicy, embora teve poucos impulsos nas gestões posteriores, como será discutido no próximo capítulo. Na próxima seção, discutem-se instrumento legais criados ou alterados na gestão de Marta Suplicy, que deixaram marcas das prioridades de sua agenda governamental para a política habitacional do município durante a década subsequente, inclusive no tocante a políticas de locação social.

---

<sup>37</sup> O Olarias teve custo de R\$ 93.733,44 por UH, totalizando R\$ 12.841.480,77, dos quais R\$ 210.837,57 em projeto e licenciamento; R\$ 1.817.656,19 em terreno; R\$ 10.095.449,30 em construção; R\$ 463.782,90 em remuneração da COHAB (4,5%); e R\$ 253.754,81 em juros (PMSP, 2017b).

<sup>38</sup> O valor de referência do aluguel é de R\$ 390,56, composto por R\$ 260,37 de recuperação mensal do investimento, R\$ 26,04 de taxa de administração, e R\$ 104,15 de taxa de manutenção. Portanto, há um subsídio médio de R\$ 342,76 por família (PMSP, 2017b).

Imagem 1 – Mapa dos Empreendimentos do Programa de Locação Social Previstos e Realizados e Fachadas dos Empreendimentos Entregues



#### 4.6 Perenização através de instrumentos legais

A locação social foi incluída em três importantes instrumentos legais que lhe conferiram maior status e buscaram perenizá-la na agenda governamental pelos anos subsequentes: a alteração na Lei do FMH, aprovação do PDE e a alteração da Lei Orgânica do Município.

Em agosto de 2002, o executivo propôs alteração da lei do FMH, que passou a diferenciar a locação social do arrendamento residencial com opção de compra, como discutido acima. Aprovado em janeiro de 2003, a alteração possibilitou a produção de moradias para locação social, permitiu o estabelecimento de convênios e parcerias com entidades públicas ou privadas, inclusive instituições financeiras, com o aporte de recursos para subsidiar programas de HIS.

Além disto, a locação social foi incluída no Plano Diretor Estratégico 2002-2012 (PDE)<sup>39</sup>. As discussões sobre o PDE foram iniciadas em 2001 e o texto final foi aprovado em 2002 (Lei nº 13.430/2002). O PDE de 2002 é um instrumento importante para as políticas de locação social por dois motivos, um de maneira mais indireta e outro de maneira mais direta.

Primeiro, ele cria e delimita Zonas Especiais de Interesse Social, tipo 3 (ZEIS-3), onde 50% da área computável construída deveria ser destinada a HIS, podendo ser inclusive locação social. É importante notar que durante o processo de elaboração do PDE, o Grupo Técnico de Análise de Imóveis (GTAI/SEHAB) fez extensivo mapeamento de edifícios da região central para HIS a fim de determinar os eventuais perímetros do que viriam a ser ZEIS-3. Com isto, a SEHAB se municiou de importante levantamento para orientar a elaboração de políticas habitacionais, o que incluiria locação social (SILVA; SIGOLO, 2007; LIMA, 2016).

Segundo e mais diretamente, o PDE insere a locação social enquanto diretriz (artigo 80, inciso XX) e ação estratégica (artigo 81, incisos XI e XIV) da política habitacional:

XX – a facilitação do acesso da população de baixa renda à moradia, por meio de mecanismos de financiamento de longo prazo, investimento de recursos orçamentários a fundo perdido, permissão de uso e subsídio direto, pessoal, intransferível e temporário na aquisição ou locação social; [...]

XI – reformar imóveis da Prefeitura destinados a programas de locação social; [...]

<sup>39</sup> A aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) trouxe grandes mudanças à forma de intervenção pública no espaço urbano, em especial nos aspectos da função social da propriedade e no arcabouço jurídico da produção de habitação de interesse social. Destaca-se a necessidade da aprovação do Plano Diretor do município, instrumento global e estratégico da política de desenvolvimento urbano, e de orientação de todos os agentes públicos e privados que atuam na cidade. No Brasil, municípios com mais de vinte mil habitantes, que fazem parte de regiões metropolitanas, de áreas de especial interesse turístico ou que têm atividades com significativo impacto ambiental devem ter Plano Diretor – o que significa 1.742 dos 5.570 municípios brasileiros (IBGE, 2015).

XIV – implementar subsídio direto, pessoal, intransferível e temporário na aquisição ou locação social, bem como criar instrumentos que possibilitem a inserção de todos os segmentos da população no mercado imobiliário (SÃO PAULO, 2002g)

Além do PDE, a gestão de Marta Suplicy propôs incluir a locação social também na Lei Orgânica do Município de São Paulo, de 1990. A proposta de alteração foi enviada à Câmara Municipal em junho de 2004, e a Emenda nº 26/2005, aprovada em junho de 2005, passou a acrescentar a locação social em seu artigo 114:

Art. 114 – Os bens municipais poderão ser utilizados por terceiros, mediante concessão, permissão, autorização e locação social, conforme o caso e o interesse público ou social, devidamente justificado, o exigir. [...] § 6º – A locação social de unidades habitacionais de interesse social produzidas ou destinadas à população de baixa renda independe de autorização legislativa e licitação e será formalizada por contrato. (SÃO PAULO, 2005a)

A Lei Orgânica e o PDE são importantes porque estabelecem, de maneira geral, as diretrizes da intervenção do Estado no urbano. Se as políticas públicas dependem de um conjunto de sucessivas tomadas de decisão do Estado frente às questões problematizadas pela sociedade, os instrumentos legais que norteiam o planejamento urbano (seu plano urbanístico aliado aos programas de obras e serviços públicos) são fundamentais para direcionar e ampliar o lugar de temas como a locação social na agenda governamental.

A presença da política de locação social em textos dessa magnitude indica tanto a elevação do status da locação social como alternativa de política habitacional quanto a intenção de sua perenização ao longo do tempo. Ao vincular a política de locação social a uma agenda de longo prazo nestes instrumentos que indicam as diretrizes de sua implementação nas subseqüentes gestões municipais, buscou-se evitar que houvesse descontinuidade ou alteração dos mecanismos de execução de políticas de locação social e, mais amplamente, de sua direção no futuro.

Também cumpre lembrar que houve a criação de um espaço institucionalizado voltado para a questão habitacional, o Conselho Municipal de Habitação (CMH) (Lei nº 13.425/2002), onde se vem discutindo, entre outras pautas, locação social. O CMH é um importante fórum de deliberação colegiada que inclui diversos setores da sociedade civil, mas também foi criticado por movimentos sociais “que esperavam uma vinculação real entre discurso e prática” (CAVALCANTI, 2006). Nas discussões do CMH durante a gestão de Marta Suplicy, o Programa de Locação Social foi mencionado quando da previsão de inauguração do Parque do Gato e Olarias<sup>40</sup> e das alterações da Resolução CFMH nº 23/2002<sup>41</sup>. Nestas ocasiões são

<sup>40</sup> Durante a 6ª Reunião Extraordinária do CMH - 1º Biênio (2003-2005), em 30 de junho de 2004.

<sup>41</sup> Resoluções CMH nº 10/2004, nº 11/2004 e nº 12/2004 realizadas durante a 6ª e 7ª Reuniões Ordinárias do CMH - 1º Biênio (2003-2005).

estabelecidos procedimentos relativos à composição dos investimentos, parâmetros para financiamento e concessão de benefícios; operações de cobrança de aluguel social e pagamento de contas de água e energia elétrica individuais dos moradores, em caráter de excepcionalidade, com a recomendação de inclusão em tarifa social<sup>42</sup>; e especificação de despesas de condomínios e fontes de recursos para o PLS.

Em suma, a inclusão da locação social em instrumentos que norteiam as políticas habitacionais de longo prazo e a possibilidade de se envolver a sociedade civil na discussão do tema em espaços participativos permitem que a locação social não se resuma apenas ao PLS. Assim, buscou-se consolidar a locação social como alternativa de política habitacional desvinculada da propriedade privada.

#### **4.7 Notas conclusivas**

Neste capítulo foi analisada a entrada da locação social na agenda governamental paulistana. Demonstrou-se que isso foi fruto de uma confluência de três fatores, quais sejam, a demanda de movimentos sociais por moradia acessível no centro, a proatividade da equipe técnica nomeada por Marta Suplicy, e as oportunidades de financiamento. Assim, a locação social entra na agenda como solução, escolha e oportunidade que se formataram umas às outras desde o início da gestão. Seguindo o modelo dos fluxos de Kingdon (1984), pode-se dizer que a alteração no fluxo da política com a eleição de Marta Suplicy em 2000, cujo programa de governo já identificava a questão do acesso à moradia em área central para população de baixa renda como problema premente, trouxe novos participantes que apostavam na locação social como uma solução. A passagem do tema de locação social para a agenda governamental paulistana foi um misto de iniciativa externa e interna (COBB et al., 1976) devido à influência de atores da sociedade civil e da equipe técnica de governo alinhada com os movimentos sociais.

A entrada da locação social na agenda se deu no âmbito do Programa Morar no Centro. Em 2002, em resolução do CFMH, criou-se o Programa de Locação Social. Seu financiamento adveio do FMH, do PEHP do MCidades, e do BID, sendo que, neste último caso, houve a retomada das negociações de um contrato com o banco, passando a incluir o PLS. A gestão do programa ficou a cargo da SEHAB e a operacionalização, da COHAB.

---

<sup>42</sup> Esta votação foi aprovada pela maioria, com um voto de discordância do Conselheiro Abelardo Campoy Diaz, representante do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais de São Paulo, e sem nenhuma abstenção (7ª Reunião Extraordinária do CMH - 1º Biênio (2003-2005), em 19 de novembro de 2004).

Foram previstos quatorze empreendimentos no PLS, e apenas dois concluídos até 2004, o Parque do Gato e o Residencial Olarias. Durante a gestão de Marta Suplicy, a Lei do FMH foi alterada para distinguir a locação social do arrendamento, e a locação social foi perenizada através de sua inclusão no Plano Diretor Estratégico e na Lei Orgânica do município. O próximo capítulo analisará como a locação social foi tratada, de maneira inercial, por diferentes gestões municipais ao longo da década subsequente.

## INÉRCIA

No capítulo anterior, argumentou-se que o tema da locação social foi incluído na agenda do executivo paulistano no início da gestão de Marta Suplicy (PT, 2001-2004) por iniciativa interna e externa ao governo, devido a três fatores: a pressão dos movimentos sociais por alternativa de acesso à moradia na região central, a identificação disto como um problema pela equipe de governo que contou com membros da sociedade civil organizada em alinhamento com tal demanda, e, finalmente, a negociação de oportunidades de financiamento. A mudança do governo municipal com a derrota da candidata à reeleição em 2004 não significou a exclusão do tema, e a locação social permaneceu na agenda governamental do município de São Paulo. Isto se deveu, em parte, à pressão de grupos da sociedade civil organizada que defenderam a política de locação social quando havia canais de diálogo abertos com o governo, e, em parte, ao fato de a locação social ter sido institucionalizada como instrumento de política habitacional no PDE em 2002. Mas, sobretudo, isto decorre dos desdobramentos do Programa de Locação Social, inclusive o contrato com o BID e a parceria com o MCidades, a entrega dos empreendimentos já iniciados e a manutenção dos empreendimentos existentes.

No entanto, o tratamento da locação social difere muito a partir da mudança do executivo municipal em 2005. Assim, neste capítulo, busca-se analisar como alterações nos ciclos da política, dos participantes e dos problemas (KINGDON, 1984) afetaram o tema da locação social uma vez incluída na agenda governamental paulistana; quer dizer, como as mudanças de gestão e da equipe técnica resultaram em identificar diferentemente os problemas e as políticas referentes ao centro de São Paulo e à questão habitacional, o que culminou em transformações do tema na agenda.

Argumenta-se que entre 2005 e 2015, período que inclui as gestões de José Serra/Gilberto Kassab (PSDB, 2005-2006 e DEM, 2006-2008) e Gilberto Kassab (DEM/PSD, 2009-2012) e quase a totalidade da gestão de Fernando Haddad (PT, 2013-2016), o tema se manteve na agenda de governo do município por inércia. Isto é, grosso modo, os governos foram pouco ou nada proativos em continuar com a política de locação social tal como originalmente proposta, e o tema seguiu na agenda em virtude de desdobramentos de ações iniciadas na gestão de Marta Suplicy, sem que houvesse novos impulsos. Problemas técnicos de manutenção do parque locatício público existente determinaram, o mais das vezes, o teor do debate sobre locação social na agenda governamental, diminuindo o debate político em

torno das demandas de entidades da sociedade civil organizada que defendiam a moradia acessível no centro. Ademais, as propostas para o centro e para a habitação diferiram daquelas relativas ao período de inclusão da locação social na agenda governamental. Ao longo destes onze anos predominaram as políticas de fomento à aquisição desatreladas do acesso de camadas populares à moradia no centro: durante os primeiros oito anos deste período, as políticas se voltaram para a revitalização do centro em parceria com o setor privado para atração de classes médias, e, nos três últimos, aos recursos federais de incentivo à propriedade privada, sendo que a equipe de governo de habitação resistiu à pauta da equipe de direitos humanos de tratar a locação social como alternativa habitacional para população em situação de rua.

A metáfora da inércia, evidentemente, remete à propriedade geral da matéria através da qual um objeto busca preservar seu estado inicial. O princípio da inércia, tal como descrito na física, prevê que um objeto permanece em estado de repouso ou em movimento retilíneo uniforme, a não ser que forças externas atuem sobre ele. Portanto, a metáfora sugere também que, semelhantemente ao que acontece com os objetos da física – que são sujeitos a um conjunto de forças externas como atrito, resistência do ar e gravidade – forças externas ao PLS exerceram pressão para alterar a velocidade e direção da locação social como alternativa de política habitacional. Ainda, a inércia da locação social neste período foi fortemente determinada pela conjunção de dois fatores: de um lado, o condicionamento dos próprios caminhos existentes, historicamente contingentes e decorrentes, cumulativamente, das escolhas feitas em momentos anteriores (*path dependence*, tal como proposto por THELEN, 1999), e, de outro, a limitação das alternativas decorrente de mudanças nas condições do que era politicamente realizável (*political feasibility* tal como definido por WEBBER, 1986).

Na literatura de Administração Pública, a noção de inércia data do momento de seu surgimento, porém com significado ligeiramente diferente do que aqui empregado. Dror (1964), notavelmente, usou a metáfora da inércia ao criticar os efeitos das mudanças incrementais nas políticas públicas do modelo de Sucessivas Comparações Limitadas (*Successive Limited Comparisons*) de Charles Lindblom. Neste sentido, a inércia significaria a prevalência de alterações graduais em detrimento de respostas ousadas para novos problemas, e resultaria na inibição de inovações na formulação ou implementação de políticas e a manutenção do *status quo*. Estes temas são caros à esta pesquisa, contudo, a metáfora da inércia aqui utilizada serve mais para ressaltar a falta de impulsos à política de locação social no período em que o PLS sobrevive do que a reformulação incremental de políticas – o que ultimamente inexistiu no caso em análise.

Finalmente, urge salientar que, apesar de se argumentar que tenha havido inércia no tratamento da locação social na cidade de São Paulo entre 2005 e 2015, este período é bastante diverso quando analisado desde outras perspectivas. Importaneamente, as gestões de Serra, Kassab e Haddad diferiram com relação a suas visões e políticas de habitação de interesse social, propostas para a região central, alinhamento com o governo estadual ou federal, participação do setor privado, e abertura aos canais de diálogo amplo com setores variados da sociedade civil organizada. Tais fatores afetaram o entendimento sobre locação social dos participantes, contribuindo decisivamente para condicionar, por assim dizer, as forças externas que atuaram sobre ela no período. Ainda assim, as importantes nuances no tratamento do tema resultantes destas diferenças não invalidam o argumento de que, do ponto de vista da transformação do tema na agenda, foi por efeito de inércia que, predominantemente, se lidou com a locação social durante esses onze anos – mesmo que por razões diversas, o que será discutido ao longo deste capítulo.

O capítulo está dividido em oito seções. Na primeira seção, descreve-se o contexto das propostas sobre políticas habitacionais nas campanhas eleitorais dos candidatos do segundo turno em 2004. Ainda nesta seção, analisam-se as mudanças nos fluxos da política e dos participantes decorrentes da mudança da gestão municipal em 2005 com a nomeação da equipe técnica de habitação da gestão de Serra, bem como a continuidade do governo com a posse do vice-prefeito Kassab quando da renúncia de Serra. Na segunda seção, analisam-se a reavaliação do programa Ação Centro, a escolha de se retomar a nomenclatura do Procentro com ênfase em projetos de requalificação da infraestrutura urbana, a renegociação do contrato com o BID, e a proposta de revisão do PLS, antes mesmo de entregar o empreendimento Vila dos Idosos iniciado na gestão de Marta Suplicy. Na terceira seção, argumenta-se que a SEHAB passou a ver a locação social como problema também nas reuniões do CMH, encaminhando majoritariamente as ações pragmáticas em respostas a questões técnicas ou emergenciais; isto não impediu, no entanto, que houvesse uma polarizada discussão no CHM em 2008 sobre a pertinência do PLS.

Na quarta seção, descreve-se como a locação social figurou no debate eleitoral de 2008, nos programas de governo dos candidatos Marta Suplicy e Gilberto Kassab e no programa de metas do governo eleito, demonstrando-se a continuidade de equipe. Na quinta seção, discutem-se as políticas habitacionais desde a perspectiva das intervenções urbanas do Projeto Nova Luz e do Renova Centro, que diferiam radicalmente do projeto para o centro que contemplava a política de locação social em 2001. O Projeto Nova Luz expressava uma visão de intervenção no centro em que a classe média era vista simultaneamente como

instrumento e alvo da “revitalização” da região, e suas políticas habitacionais seriam viabilizadas pelo setor privado após as demolições e reconstruções. Já no âmbito do Renova Centro, que compunha conjunto de decretos de desapropriação, foram entregues os empreendimentos de locação social Senador Feijó e Asdrúbal do Nascimento, desapropriados durante a gestão de Marta Suplicy dentro do PLS. Porém, no contexto deste mesmo programa, destinou-se o edifício Riachuelo, originalmente alocado para o PLS em 2004, para aquisição devido à necessidade de remanejar moradores com a demolição do edifício São Vito.

Na sexta seção, apresenta-se como a locação social foi vista no debate eleitoral de 2012, no programa de governo e no programa de metas de Fernando Haddad, demonstrando-se o alinhamento com o governo federal e especialmente o Programa Minha Casa Minha Vida. Ainda nesta seção, argumenta-se que a SEHAB não teve papel ativo na política de locação social com a mudança de governo em 2013, mas sim a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC), através da Coordenação de População em Situação de Rua (Coordenação PopRua). Na sétima, mostra-se que o PDE de 2014 definiu a locação social como política de habitação de interesse social, distinguindo-a de assistência social. Na oitava e última seção, discutem-se duas exceções que confirmam o argumento de inércia também neste período: as negociações para o edifício Mário de Andrade, que teve protagonismo do PopRua, e a entrega do Palacete dos Artistas, que havia sido avaliado pela gestão de Marta Suplicy para política de HIS e foi retomado pela gestão de Kassab no contexto do Renova Centro. Ainda nesta seção, apresentam-se as percepções dos entrevistados acerca dos desafios e potencialidades da locação social, com especial ênfase neste período.

### **5.1 As eleições de 2004 e a alteração da gestão municipal**

Com a eleição de José Serra (PSDB) no segundo turno de 2004, com 54,86% dos votos válidos contra 45,14% da candidata à reeleição Marta Suplicy<sup>43</sup>, houve mudanças na visão sobre a política de habitação de interesse social em geral e a locação social especificamente. Estas mudanças estavam expressas, importantemente, no programa de

---

<sup>43</sup> A eleição municipal de 2004 tinha como candidatos José Serra (PSDB/PFL/PPS), Marta Suplicy (PT/PSL/PL/PCdoB/PTN/PRTB/PTB), Paulo Maluf (PP), Luiza Erundina (PSB/PMN/PMDB), Paulinho da Força (PDT), Francisco Rossi (PHS), Dr. Havanir (PRONA), Pena (PV), Osmar Lins (PAN), Dirceu Travesso (PSTU), Ciro Moura (PTC/PRP/PTdoB/PSC), Walter Canoas (PCB), João Manuel (PSDC), Anafí Caproni (PCO). No segundo turno, Serra e Suplicy disputaram o eleitorado paulista.

governo da nova gestão. Das 161 promessas do programa, sete faziam referência à habitação na cidade e apenas uma se focava na região central<sup>44</sup>:

Estimular o adensamento urbano do centro expandido, aproveitando infra-estruturas existentes, inclusive de sistemas de transportes, com construções habitacionais em novos bairros de classe média, com comércio e serviços (FSP, 2008).

Como foi demonstrado no capítulo anterior, a recente experiência de locação social no município de São Paulo estava atrelada às reivindicações de moradia em área central. As promessas de campanha do candidato eleito são indicativo de alteração de direção da política habitacional na região: a gestão de Serra mostrou a preferência pela atração de classes médias. Nestas promessas, havia pouco espaço para a locação social, até então atrelada exclusivamente à provisão de moradia às camadas populares.

A composição da Secretaria de Habitação incluiu uma equipe com experiência em áreas de mananciais e favelas e/ou no setor imobiliário. Isso pode ser interpretado como um indicativo que reforça a visão de preferência às classes médias no centro e a opção de manter os mais pobres em áreas periféricas através da melhoria de suas condições de habitabilidade.

A titularidade da Secretaria de Habitação foi ocupada pelo advogado e empresário Orlando de Almeida Filho. Com atuação no setor imobiliário, foi presidente do Sindicato dos Corretores de Imóveis no Estado de São Paulo (SCIESP), pelo qual havia sido conselheiro representante no CMH entre 2003 e 2004. A arquiteta Elisabete França foi escolhida para ser superintendente de habitação popular. Possuía experiência na administração pública, tendo integrado a PMSP como arquiteta da SEMPLA (1983-1992) e como coordenadora na SEHAB de programas de urbanização de favelas em áreas de mananciais (1993-2000)<sup>45</sup>. O advogado Edsom Ortega foi indicado à presidência da COHAB, tendo sido secretário estadual de Assistência e Desenvolvimento Social durante a gestão do ex-governador Mário Covas, secretário nacional de habitação no governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) e um dos coordenadores do programa de governo de Serra. Ademais, o próprio vice-prefeito, Gilberto Kassab, foi corretor de imóveis e iniciou a carreira política participando do Fórum de Jovens Empreendedores da Associação Comercial de São Paulo, de Guilherme Afif Domingos. Também participou das Associações Comerciais de São Paulo, do Sindicato da Habitação (Secovi) e do Conselho Regional de Corretores de Imóveis (Creci).

---

<sup>44</sup> As demais promessas da habitação tratavam de priorizar urbanização de favelas; acelerar a regularização fundiária; reassentar famílias em áreas de risco; ampliar parceria com a CDHU e integrar programas dos diferentes entes da federação; renegociar financiamentos da COHAB; e agilizar procedimentos do Habite-se.

<sup>45</sup> Elisabete França foi nomeada superintendente da Superintendência de Habitação Popular (Habi), da SEHAB em janeiro de 2005 (DOC de 15/01/2005). Em julho de 2010 (DOC de 30/07/2010) foi nomeada secretária adjunta e acumulou ambas funções até o término da gestão de Gilberto Kassab.

Cumprir lembrar que, após 15 meses de gestão, José Serra renunciou para disputar o governo estadual, o que resultou na posse Gilberto Kassab do executivo municipal em 31 de março de 2006. A mudança de prefeito não resultou em alterações na administração municipal, e o então candidato a governador afirmou que “muda o maestro, mas permanece a orquestra” (PSDB, 2006) e o próprio prefeito recém empossado afirmou que “sua gestão será marcada pela continuidade de todos os projetos do tucano” (FSP, 2006). Em especial, manteve-se a composição da SEHAB, com continuidade nas prioridades e políticas.

As ações da gestão de Serra/Kassab têm foco na urbanização de favelas, destacando-se as favelas de Heliópolis e Paraisópolis, na regularização de loteamentos irregulares e em intervenções em áreas de mananciais. Na região central, as ações diferiram do que estava sendo implementado pela gestão anterior, com exceção da continuidade da parceria com a CDHU na adequação de cortiços do Programa de Atuação em Cortiços (PAC)<sup>46</sup>. O PAC, no entanto, não atingia a população de até três salários mínimos, razão pela qual a gestão de Marta Suplicy havia entendido a locação social como uma alternativa de política habitacional complementar e necessária (SILVA, 2007b). Na gestão de Serra/Kassab, os recursos destinados à habitação foram reduzidos ao se centrarem as ações de requalificação da área central em obras de infraestrutura, o que permaneceu na subsequente gestão de Kassab. Por exemplo, questionada em reunião do CMH de 2008 sobre a baixa proporção de recursos para a habitação, a superintendente de habitação popular expressou a preferência pelo PAC Cortiços:

Não tinha sentido que além do dinheiro do BID para a CDHU [provenientes do PAC], que são 70 milhões de dólares mais a contrapartida, a Prefeitura também tomasse dinheiro para o tema habitacional, acertamos e hoje isso está funcionando, da gente focalizar na questão do Programa de Cortiço. (Elisabete França, secretária executiva do CMH e superintendente de habitação popular, na 2ª Reunião Ordinária do CMH - 3º Biênio 2007-2009, em 19/03/2008)

Os projetos de intervenção para requalificação da área central começaram logo no início da gestão de Serra. Em abril de 2005, teve início a Operação de Revitalização na região da Luz<sup>47</sup>, uma força-tarefa que visava “fiscalizar estabelecimentos comerciais, promover a

---

<sup>46</sup> A parceria dos governos municipal e estadual se deu em três eixos: capacitação, fiscalização, e intervenção. Assim, a ação pretendeu informar proprietários, sublocadores e inquilinos sobre seus direitos e deveres; fiscalizar estabelecimentos com base na Lei Moura (Lei nº 10.928/1991); multar, interditar ou orientar o proprietário nas modificações necessárias, e providenciar a realocação das famílias.

<sup>47</sup> Nota-se que, apesar do nome, esta região fica no distrito da República, sob jurisdição da Subprefeitura da Sé. Houve operações no entorno do Mercado Municipal, na região conhecida como “cracolândia”, no quadrilátero da avenida Duque de Caxias, alamedas Ribeiro da Silva, Cleveland e Barão de Limeira, no Glicério e Bexiga. A Operação de Revitalização da Luz contava com a participação da Subprefeitura da Sé, Guarda Civil Metropolitana, Polícia Civil, Polícia Militar, Companhia de Engenharia do Tráfego (CET), Departamento de Limpeza Urbana da Secretaria Municipal de Serviços, Agência Reguladora de Transportes do Estado de São Paulo (Artesp), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Sabesp, Eletropaulo, Contru -

limpeza e organização do trânsito local, combater a criminalidade e promover a recuperação física da região” (PMSP, 2005b). As ações consistiam em vistoria, multa ou interdição de hotéis, bares e de ambulantes da região a fim de detectar irregularidades. Em avaliação dos primeiros meses de gestão, Serra disse:

Aqui no centro, o importante é destacar a operação de limpeza da região da Luz, conhecida como Cracolândia. A Prefeitura vistoriou 100 estabelecimentos, fechou 23 hotéis, 11 bares, 5 guarda-volumes, apreendeu 15 toneladas de mercadoria. Em parceria e trabalho harmônico com a polícia, com o governo do estado, a área começou a ser recuperada. Vamos continuar nesse serviço, incentivando a construção residencial, repovoando o centro. (PMSP, 2005a)

Além de ações sobre a população que já ocupava o centro, a gestão de José Serra também investiu em projetos que revitalizariam a região por meio de intervenções físicas e reformas estruturais. Um exemplo disso é o cercamento da Praça da República em maio de 2005, sobre o qual o então prefeito afirmou:

A medida foi tomada como um primeiro passo rumo à retomada da segurança e à revitalização da praça, hoje tomada durante o dia por vendedores ambulantes sem autorização para trabalhar e, à noite, por moradores de rua, prostitutas e usuários de drogas. (PMSP, 2005d)

Outro exemplo é a promoção de projetos de revitalização da cidade, como a consulta feita ao arquiteto e urbanista Jaime Lerner que previa intervenções na região da “cracolândia”, no entorno do Mercado Municipal, e corredores de transporte. Tais intervenções seriam caracterizadas pela participação da iniciativa privada e pela atração de uma população com faixas de renda acima dos residentes da região à época, como se observa na declaração abaixo:

Na ex-Cracolândia a idéia do urbanista é revitalizar a região, mantendo as âncoras culturais (a Pinacoteca e a Sala São Paulo) e principalmente com moradia. [...] esta operação tem de ser simultânea e viabilizada pela iniciativa privada também. [Jaime Lerner afirma que] “vai ser uma equação de co-responsabilidade. A Prefeitura executa alguns equipamentos, a iniciativa privada entra com moradias e com as faixas de renda que são necessárias no sentido de estimular esta ocupação”. (PMSP, 2005c)

Ações de repressão e de remoção de população em situação de rua na região central, ao serem lideradas por ação policial, foram criticadas por acadêmicos e movimentos sociais pelo caráter pouco social. Ao enfatizarem a ideia de revitalização por meio de reformas e atração da classe média, também foram criticadas por fomentarem a especulação imobiliária, a higienização e a gentrificação<sup>48</sup> – como se fosse necessário levar vida “nova” ao centro e não qualificar o espaço para aqueles que já o ocupam (FCV, 2006).

---

Departamento de Controle do Uso de Imóveis da Secretaria de Habitação, Vigilância Sanitária da Secretaria Municipal de Saúde, e Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social (PMSP, 2005b).

<sup>48</sup> A higienização faz alusão às políticas sanitaristas do final do século XIX e do início do século XX que utilizavam a salubridade para justificar ações de embelezamento e expulsão da “indesejada” população de baixa

Em suma, a ascensão de José Serra à PMSP significou alterações na visão sobre o centro da cidade e a questão da habitação. Com efeito, sua equipe de governo refletiu a identificação de novos problemas – e políticas – que dissociam a reabilitação da região central do acesso de população de baixa renda à moradia nesta região. Tratava-se, ao contrário, de intervenções do poder público que fomentassem projetos de revitalização do centro com participação da iniciativa privada e voltada para classes médias, enquanto as políticas habitacionais se voltaram principalmente para as áreas periféricas. Na próxima seção, discute-se a paralisação do Ação Centro, em que o Programa de Locação Social se inseria.

## 5.2 Fechado para balanço: paralisação e avaliação do Ação Centro

Em decorrência da ascensão da nova pasta e da modificação da equipe gestora do então renomeado Procentro<sup>49</sup>, houve avaliação das ações em curso por meio de discussões internas, análise da documentação existente, visitas às obras realizadas e em andamento, e avaliações de desempenho junto aos beneficiários e entidades da sociedade civil (PBLM, 2007). O próprio prefeito Serra também expressou tal visão:

Mais amplamente, estamos de fato mudando a cara do Centro de São Paulo, cuja recuperação é vital para o desenvolvimento e a auto-estima da cidade. Estamos refazendo o programa financiado pelo BID ainda na gestão Pitta e que pouco andou nesses anos. Faltam projetos e os que foram feitos tem defeitos sérios, foram mal feitos, apesar de caros. Vamos trazer mais universidades, escolas e atividade econômica para a região central. Mais lazer e mais cultura. (PMSP, 2005a)

O novo arranjo institucional permaneceu com a liderança da EMURB e o apoio de outras doze secretarias municipais. No entanto, acrescentou-se a contratação de uma gerenciadora privada para implementação do Procentro (SHIMBO, 2011:13 *apud* CYMBALISTA et al., 2008).

A gestão participativa das políticas de revitalização do centro sofreu impacto com o desmantelamento do Fórum de Desenvolvimento Social e Econômico do Centro de São Paulo e a perda do espaço institucional entre governo e sociedade civil para discussão da priorização de investimentos no centro (KARA-JOSÉ, 2010). Viana (2009) aponta que a instância participativa era pré-requisito para a aprovação do financiamento, mas o BID não advertiu a

---

renda para outras regiões da cidade, constituindo prática de “limpeza social”. A gentrificação trata do “enobrecimento” de uma região que visa atrair população de classe média ou alta, gera um processo de especulação imobiliária e remove a população local. Em São Paulo, ações como “rampas antimendigo” embaixo dos viadutos, “kit despejo”, violentas reintegrações de posse, fechamento de equipamentos públicos, repressão policial às populações de rua e usuários de drogas, intenso controle do comércio ambulante, e reformas e criação de novos aparelhos culturais poderiam se encaixar nesses conceitos (FCV, 2006).

<sup>49</sup> Ver nota de rodapé 26 no capítulo anterior.

PMSP ao extinguí-la<sup>50</sup>. Isto gerou efeitos negativos aos programas sociais e, especialmente, às camadas de menor renda e movimentos sociais que perderam canal de diálogo e de pressão de suas demandas.

Também foram iniciadas negociações com o BID para revisão do contrato de financiamento. Desde 2004, a valorização do real perante o dólar e o incremento inflacionário de custos tiveram reflexo na diminuição dos níveis de desembolso de despesas elegíveis por parte da PMSP, ficando restritos a obras em fase de finalização.

As negociações paralisaram diversas ações e causaram atrasos na execução dos projetos e custos à PMSP. Até 2008, estimava-se o uso de 60% (US\$ 45 milhões) de recursos do BID e 40% de recursos próprios como contrapartida. A gestão de Serra/Kassab poderia ter utilizado os recursos e dado sequência ao cronograma previsto, no entanto, a demora nas negociações de revisão das prioridades e de remanejamento de recursos entre os diferentes eixos resultou, até o final de 2008, na utilização de apenas 4% do disponibilizado pelo BID, ou seja, cerca de US\$ 4 milhões<sup>51</sup> – menos da metade dos US\$ 11 milhões investidos em 6 meses pela gestão anterior. Além disso, o contrato previa o pagamento de uma taxa de 0,25% sobre valores não utilizados, o que onerou os cofres públicos em R\$ 420 mil reais até o fim de 2008 (CYMBALISTA et al., 2008; ESTADÃO, 2008). Ainda em 2005, por exemplo, Paulo Teixeira, então vereador e ex-secretário de habitação e desenvolvimento urbano na gestão de Marta Suplicy, criticou a gestão de José Serra por não utilizar os recursos disponíveis do BID à espera de um ajuste para atender demandas de classes mais abastadas e não daquelas populares:

Vale lembrar ainda que, para recuperar a região central, existem recursos na Prefeitura – do programa Ação Centro, financiado pelo BID. Todavia, na “revitalização” do centro conduzida pelo prefeito José Serra, não há lugar para os pobres, e os recursos para moradia popular na área central, aprovados na gestão anterior, estão congelados, aguardando algum destino mais “nobre”. (FSP, 2005)

A reorientação promovida pela gestão de José Serra também impactou o Programa de Locação Social. Em particular, o Relatório de Progresso da PMSP sobre o ano de 2005, enviado ao BID em fevereiro de 2006, afirmou “a necessidade de revisão de ações pouco

<sup>50</sup> Para Viana (2009), as condicionalidades do BID têm efeito na fase de formulação, mas não alcançam a implementação do projeto. Isto é, funcionam até o momento em que há assinatura do contrato – onde o banco garante o retorno do seu investimento, tendo o governo federal como fiador. Mas tais exigências das condicionalidades não asseguram o acompanhamento e a execução do projeto como previamente negociado. O projeto fica então sujeito às mudanças de gestão.

<sup>51</sup> Nos três primeiros anos da gestão de Serra/Kassab, os recursos foram gastos de maneira pontual, especialmente na conclusão das reformas da Sé e da Praça da República. A prioridade de investimento dos demais recursos seria redirecionada para a região do Mercado Municipal: “a demolição do Edifício São Vito e do Viaduto Diário Popular, a urbanização do Parque D. Pedro II e a construção de um museu para crianças, no Palácio das Indústrias” (ESTADÃO, 2008).

articuladas com a nova visão do governo municipal” (PBLM, 2007:35-36). O relatório também apontou falhas nos empreendimentos de locação social, especialmente as questões relativas às obras e estimativas de custos, indicando a “existência de ações implantadas com problemas de execução e/ou manutenção, como por exemplo, no Conjunto Residencial Parque do Gato”. Identificou ainda problemas “de orçamentos desatualizados e estimativas de custo distantes da realidade” e “licitações em curso com orçamentos e preços ofertados substancialmente acima do previsto”. Ademais, apontou a “existência de projetos ainda em fases preliminares, necessitando revisão de escopo, análise de viabilidade técnica e contratação de projetos executivos e complementares” (PBLM, 2007:18). Mesmo assim, neste relatório, não se alterou o quantitativo de empreendimentos previstos para locação social, mantendo o estabelecido em dezembro de 2004. Isto significa que, em fevereiro de 2006, no âmbito do contrato com o BID, previam-se seis empreendimentos para locação social (Belém, Bresser XIV, Vila dos Idosos, Hotel São João, Assembléia e Cônego Vicente Marino), além dos dois já concluídos (Parque do Gato e Olarias).

Os efeitos mais claros da paralisação do Ação Centro no PLS começaram a ficar evidentes com a proposta de revisão do PLS que a PMSP apresentou ao BID no final daquele mesmo mês de fevereiro de 2006. A proposta foi apresentada em missão de avaliação do BID em São Paulo, e consolidou as discussões da administração municipal que vinham sendo feitas desde o início de 2005 sobre, entre outros, problemas relativos à dificuldade de gestão dos empreendimentos Parque do Gato e Olarias (PBLM, 2007). O BID, inicialmente, fez duas recomendações. Primeiro, sugeriu maior interação entre a EMURB (órgão gestor do contrato) e a SEHAB para melhor utilizar os resultados da Cooperação Técnica (CT-1004)<sup>52</sup> financiada pelo Fundo Especial do Japão e iniciada em maio de 2004. Segundo, recomendou que a SEHAB cumprisse com pendências de manutenção e restabelecesse a gestão condominial, que se encontrava suspensa desde julho de 2005<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> A totalidade dos relatórios dos estudos e consultorias da CT-1004 não estava finalizada no início de 2006. Isso ocorreria apenas em 2007. Os estudos e consultorias contratados pelo CT-1004 haviam iniciado suas atividades em maio de 2004, mas foram paralisados em março de 2005, dado processo de revisão do contrato solicitado pela PMSP. Quatro consultorias foram finalizadas entre fevereiro e junho de 2005: E1) Gestão condominial em HIS; E2) Experiências internacionais de gestão de parques de locação social; E3) Mercado de aluguel residencial no centro, e C3) Análise de subsídios. Outras duas seriam terminadas em abril e maio de 2006: C1) Desenho das Modelos de gestão condominial, e C4) Plano de Trabalho Social. E finalmente, outras duas em 2007: C2) Estrutura Operacional do Programa, e C5) Sistema de Monitoramento e avaliação.

<sup>53</sup> A gestão dos empreendimentos foi primeiro terceirizada e depois suspensa. Em outubro de 2004, a PMSP contratou, através de licitação, a empresa Principal para realizar a gestão condominial, pois os estudos de modelos de gestão condominial da CT não estavam concluídos quando da entrega dos empreendimentos Parque do Gato e Olarias. Em 2005, a SEHAB avaliou que a empresa “não respondeu adequadamente à demanda” (PBLM, 2007:24) e a gestão social foi interrompida em julho, sem retaliação ou consequência para a PMSP por parte do BID. Entre outras reivindicações, os moradores haviam demandado o restabelecimento da gestão social

O Relatório de Progresso da PMSP, entregue ao BID em agosto de 2006, depois da posse de Kassab, considerou concluída a parcela de locação social do componente Morar no Centro do contrato com o BID, o que foi validado pelo banco em setembro do mesmo ano:

A locação social seria mantida com o seu caráter de projeto piloto, tal como foi incluída no PROCENTRO, restringindo-se aos empreendimentos concluídos e aos estudos que visam consolidar a gestão desse tipo de experiência. (PMSP, 2006c)

Portanto, a PMSP considerou suficientes a produção de 623 unidades habitacionais do Parque do Gato e Olarias, desistindo do financiamento de seis empreendimentos previstos no contrato: Belém, Bresser XIV, Hotel São João, Assembléia, Cônego Vicente Marino e Vila dos Idosos. É preciso lembrar que os dois últimos também contariam, respectivamente, com recursos do PEHP e FMH, segundo dados da COHAB de 2004 (PMSP, 2005e:5). Nas palavras da entrevistada 15, “ele [o BID] viu os mesmos problemas e acertos que nós no Gato e Olarias. E era algo negociável e justificável as alterações de destinação dos empreendimentos”.

Entre as justificativas que a SEHAB apresentou para esta decisão, incluem-se a reorientação de prioridades resultante da alteração de gestão municipal em 2005 bem como a insustentabilidade econômica do PLS e o desejo de atrair classes médias para a região central. Além disso, os problemas de manutenção e gestão do Gato e Olarias foram também apresentados como justificativas:

As dificuldades encontradas vinculam-se aos seguintes motivos: (1) motivos gerais que nortearam toda a revisão realizada do PROCENTRO; (2) a opção por incentivar uma dinâmica econômica e social que garantisse a sustentabilidade dos investimentos nos distritos Sé e República, incompatível com a instalação de moradias voltadas a pessoas de baixa renda; e (3) as dificuldades apresentadas pelos empreendimentos concluídos: Conjuntos Gato e Olarias. Em relação a esse último fator, a principal dificuldade apontada pela SEHAB refere-se à administração dos condomínios. (PMSP, 2006c)

Em virtude da revisão dos quantitativos de locação social, houve alteração dos valores do contrato de empréstimo entre a PMSP e o BID, formalizada apenas em abril de 2012 (BID, 2012). O valor total do contrato passou a ser de US\$ 184,9 milhões (BID, 2012). Houve aumento de US\$ 17,5 milhões da contrapartida do município, “em consequência da identificação de custos adicionais do Programa durante sua execução” (BID, 2012), o que não foi acompanhado pelo aumento de recursos ao Morar no Centro. Ao contrário, se comparada à proposta original (BID, 2004), os recursos do Morar no Centro foram reduzidos em US\$ 16,96 milhões e deixaram de representar 15,47% do montante total do contrato para

---

(PBLM, 2007:24), mas não demonstravam interesse em participar da gestão condominial (PMSP, 2007), apesar das tentativas de capacitar grupo de moradores para a autogestão (PBLM, 2007:77). Finalmente, em resposta à recomendação do BID, a gestão social passou a ser coordenada diretamente pela Habi/SEHAB em março de 2006.

representarem apenas 4,84%. No ano seguinte, houve nova alteração contratual, reduzindo outros US\$ 330 mil do componente Morar no Centro (BID, 2013). Estas alterações estão sintetizadas na tabela abaixo:

Tabela 1 – Custo e Financiamento do Contrato de Empréstimo nº 1479/OC-BR entre PMSP e BID (em milhões de US\$)

Categorias de Investimento	BANCO			LOCAL			TOTAL (%)		
	Original 2004	Alteração nº 1 2012	Alteração nº 2 2013	Original 2004	Alteração nº 1 2012	Alteração nº 2 2013	Original 2004	Alteração nº 1 2012	Alteração nº 2 2013
1.1 Reversão da Desvalorização Imobiliária e Recuperação da Função Residencial	19.3	6.97	6.97	9.6	4.03	3.7	28.9 (17.3%)	11.00 (5.95%)	10.68 (5.77%)
1.1.3 Morar no Centro	19.0	6.93	6.93	6.9	2.00	1.67	<b>25.9</b> <b>(15.47%)</b>	<b>8.94</b> <b>(4.84%)</b>	8.61 (4.66%)
Total	100.4	100.4	100.4	<b>67.0</b>	<b>84.5</b>	84.5	167.4 (100%)	184.9 (100%)	184.9 (100%)

Fonte: BID, 2004, 2012 e 2013. Elaboração e destaque da autora.

Com a decisão da SEHAB de restringir o financiamento do BID àqueles empreendimentos de locação social concluídos, apenas recursos do PEHP e do FMH viriam a financiar novos empreendimentos de locação social do município de São Paulo. A continuidade do programa nos anos seguintes se deu por desdobramento das ações iniciadas na gestão de Marta Suplicy, como é o caso da conclusão das obras do empreendimento de locação social da Vila dos Idosos. Ademais, houve continuidade nas negociações de desapropriação e reformas dos empreendimentos Asdrúbal do Nascimento, Senador Feijó e Palacete dos Artistas (este último será analisado em outra seção deste capítulo), destinados à locação social por estarem vinculados aos recursos do PEHP de atendimento exclusivo à população de até 3 salários mínimos.

A Vila dos Idosos é um empreendimento de 145 apartamentos (com tipologias de quitinetes e um dormitório) que foi projetado para atender a demanda exclusiva de idosos<sup>54</sup>. Foi concebida na gestão anterior quando o terreno foi adquirido pela COHAB por repasse oneroso em 2003 e a construção iniciada em novembro de 2004 com recursos provenientes

<sup>54</sup> Segundo dados da SEHAB referentes a dezembro de 2016, o Vila dos Idosos tinha 98,2% dos beneficiários com mais de 60 anos, sendo 61,8% mulheres e 36,4% homens; 70,3% das unidades habitacionais ocupadas por 1 pessoa; 68,6% das famílias tinham renda familiar de 1 a 2 salários mínimos; 55,9% dos beneficiários afirmou estar residindo no empreendimento entre 6 e 10 anos, dentre os 81,4% dos respondentes que se tinha informação; e, finalmente, não houve situação de irregularidade autodeclarada (PMSP, 2017b).

tanto do governo federal (PEHP) quanto municipal (FMH). A seleção da demanda do empreendimento, com investimento de cerca de R\$ 18,7 milhões<sup>55</sup>, foi feita em outubro de 2006, quando aproximadamente 5 mil pessoas se inscreveram para o PLS (PMSP, 2006b). Atendeu-se, entre outros, à demanda do Grupo de Articulação para Conquista de Moradia dos Idosos da Capital (GARMIC), em parceria com o Conselho Municipal do Idoso, e a remanejados do Edifício São Vito. A Vila dos Idosos foi ocupada em agosto de 2007, e o valor médio do aluguel, em 2017, era de R\$ 112,29<sup>56</sup> (PMSP, 2017b).

O Senador Feijó foi originalmente um edifício de uso misto que funcionou como hotel até o início dos anos 2000. Em 2001 foram feitos os primeiros estudos de desapropriação para uso residencial e em 2002 já havia negociações com o proprietário (SILVA, 2007a). Foi declarado DIS em 2003 (Decreto nº 43.015/2003) e apenas os pavimentos superiores foram adquiridos pela PMSP por desapropriação amigável em 2006 (SILVA; SIGOLO, 2007). O investimento de cerca de R\$ 5,1 milhões<sup>57</sup> foi viabilizado com recursos provenientes do PEHP/MCidades e do FMH, assegurando a destinação do imóvel ao PLS pelo requisito de atender população de até 3 salários mínimos. O Senador Feijó é um empreendimento de 45 unidades habitacionais (com tipologias de quitinetes e um dormitório) que atendeu a demanda de movimento social de moradia, a Unificação das Lutas de Cortiços<sup>58</sup>, e foi ocupado em julho de 2009. O valor médio do aluguel, em 2017, era de R\$ 99,70<sup>59</sup> (PMSP, 2017b).

Semelhantemente, o Asdrúbal do Nascimento também possuía uso comercial e foi declarado DIS em 2003, ano em que se iniciara os primeiros estudos para desapropriação. O investimento de cerca de R\$ 5,6 milhões<sup>60</sup> também foi proveniente de financiamento do PEHP/MCidades e por essa razão destinado a locação social. O edifício de 40 unidades

---

<sup>55</sup> O Vila dos Idosos teve custo médio de R\$ 128.902,08 por UH, totalizando R\$ 18.690.801,74, dos quais R\$ 138.916,63 em projeto e licenciamento; R\$ 16.335.859,90 em terreno; R\$ 2.014.229,28 em construção; R\$ 169.879,22 em remuneração da COHAB (4,5%); e R\$ 31.916,71 em juros (PMSP, 2017b).

<sup>56</sup> O valor de referência do aluguel é de R\$ 537,09, composto por R\$ 358,06 de recuperação mensal do investimento, R\$ 35,81 de taxa de administração, e R\$ 143,22 de taxa de manutenção. Portanto, há um subsídio médio de R\$ 424,80 por família (PMSP, 2017b).

<sup>57</sup> O Senador Feijó teve custo médio de R\$ 113.350,05 por UH, totalizando R\$5.100.752,00, dos quais R\$ 132.578,74 em projeto e licenciamento; R\$ 2.043.278,12 em terreno; R\$ 2.610.677,34 em obra; R\$ 11.932,09 em remuneração da COHAB (4,5%); e R\$ 302.285,91 em juros (PMSP, 2017b).

<sup>58</sup> Segundo dados da SEHAB referentes a dezembro de 2016, o Senador Feijó tinha 47,5% dos chefes de família com faixa etária entre 40 e 59 anos, sendo 35% mulheres e 12,5% homens; 47,5% dos grupos familiares eram compostos por 1 ou 2 pessoas; 47,5% das famílias tinham renda familiar de 1 a 2 salários mínimos; 68,9% dos beneficiários afirmou estar residindo no empreendimento entre 4 e 8 anos; e, finalmente, das famílias que se tem informação, 4 estavam irregulares e 36 regulares (PMSP, 2017b).

<sup>59</sup> O valor de referência do aluguel é de R\$ 472,29, composto por R\$ 314,86 de recuperação mensal do investimento, R\$ 31,49 de taxa de administração, e R\$ 125,94 de taxa de manutenção. Portanto, há um subsídio médio de R\$ 372,59 por família (PMSP, 2017b).

<sup>60</sup> O Asdrúbal do Nascimento teve custo médio de R\$ 140.553,39 por UH, totalizando R\$5.622.135,50, dos quais R\$ 133.244,62 em projeto e licenciamento; R\$ 2.913.342,91 em terreno; R\$ 2.158.820,07 em obra; R\$ 11.992,02 em remuneração da COHAB (4,5%); e R\$ 404.735,88 em juros (PMSP, 2017b).

habitacionais (com tipologias de quitinetes e um dormitório) foi entregue e ocupado em julho de 2009 atendendo a demanda de movimentos de moradia, MMC e Povo Pobre<sup>61</sup>. O valor médio do aluguel, em 2017, era de R\$ 104,53<sup>62</sup> (PMSP, 2017b).

Em suma, a reorientação promovida pela gestão de Serra/Kassab resultou no encerramento da parte de locação social do contrato com o BID, desistindo de seis empreendimentos. A retomada do Procentro em 2005 representou a nova prioridade da gestão, qual seja, a revitalização urbana através de promoção de obras de infraestrutura com participação da iniciativa privada e voltada para atração das classes médias. Além disto, a onerosa paralisação do Ação Centro e o fechamento de canais de ampla participação da sociedade civil na gestão das intervenções na região central também foram reflexos da postura que marcou este tipo de promoção da revitalização do centro. Para a PMSP, a alteração das prioridades, o diagnóstico de problemas nos empreendimentos de locação social e a análise de insustentabilidade financeira do PLS justificaram o encerramento da parte de locação social do contrato com o BID. Com isto, o valor do contrato foi alterado: aumentou-se a contrapartida local, ao mesmo tempo em que se reduziu o montante total para o Morar no Centro. Além disto, apenas recursos do PEHP e do FMH ficaram disponíveis para os empreendimentos do PLS. Na próxima seção, analisa-se como o tema de locação social foi discutido no CMH, o único canal institucional participativo onde a sociedade civil poderia debater as questões habitacionais e o PLS.

### **5.3 Locação social no Conselho Municipal de Habitação**

A partir de 2005, a locação social foi pauta das reuniões do CMH não mais como uma solução ao problema habitacional em área central, mas como problema a ser gerido. Foi predominantemente tema circunstancial à agenda governamental, tendo sido vista enquanto fonte de inadimplência financeira, especialmente os empreendimentos do Parque do Gato e Olarias<sup>63</sup>. Nas reuniões do Conselho, foram discutidas ações pragmáticas para atender a

---

<sup>61</sup> Segundo dados da SEHAB referentes a dezembro de 2016, o Asdrúbal do Nascimento tinha 47,2% dos chefes de família com faixa etária entre 40 e 59 anos, sendo 44,4% mulheres e 2,8% homens; 38,9% das unidades habitacionais ocupadas por 1 pessoa; 44,4% das famílias tinham renda familiar de 1 a 2 salários mínimos; 82,5% dos beneficiários afirmou estar residindo no empreendimento entre 4 e 8 anos; e, finalmente, das famílias que se tem informação, 2 estavam irregulares e 34 regulares (PMSP, 2017b).

<sup>62</sup> O valor de referência do aluguel é de R\$ 585,64, composto por R\$ 390,43 de recuperação mensal do investimento, R\$ 39,04 de taxa de administração, e R\$ 156,17 de taxa de manutenção. Portanto, há um subsídio médio de R\$ 481,11 por família (PMSP, 2017b).

<sup>63</sup> Entre janeiro e maio de 2006, o índice de inadimplência do Parque do Gato era de 61,31% e do Olarias, 64,90%. Em meados de 2006, SEHAB e COHAB realizaram campanha de negociação da inadimplência e, em

questões de manutenção ou emergenciais, o que, juntamente com a visão exclusivamente técnica sobre os problemas dos empreendimentos, causou descontentamento por parte dos conselheiros do 3º Biênio (2007-2009).

No entanto, foi exatamente de discussões técnicas que surgiu, no CMH, uma polarizada discussão sobre locação social em meados de 2008. Mais especificamente, a COHAB colocou em votação propostas para resolução de lacunas de operacionalização dos contratos: primeiro uma proposta sobre questão financeira que unificaria rubricas dos fundos, e, em seguida, uma proposta para negociação de dívidas com os beneficiários inadimplentes diante do término do período do contrato, já prorrogado. As discussões extrapolaram o conteúdo das propostas e geraram um acirrado embate sobre o PLS, ficando a SEHAB em uma posição intermediária, como se discute abaixo.

Durante a gestão de Serra, a locação social foi pouco tratada nas reuniões do CMH<sup>64</sup>. Uma das razões para a baixa incidência da locação social nas discussões do CMH pode ter se dado pela indicação da PMSP de tratar o tema fora das instâncias de participação coletiva. O próprio presidente da COHAB, Edsom Ortega, “sugere que questões como essa [reivindicações de moradores de empreendimentos de locação social] fossem levadas diretamente à Secretaria e à COHAB”<sup>65</sup>. Assim, cada caso específico seria tratado individualmente e somente retornaria ao CMH em caso de reiterada negativa de cumprimento de Habi-Centro. De maneira geral, há queixas de que, com a mudança de governo em 2005, foram privilegiadas as demandas dos movimentos de moradia diretamente alinhados com o novo prefeito (CAVALCANTI, 2006).

Quando em pauta no CMH, a locação social foi vista enquanto problema pela administração. Por exemplo, foram apresentadas reivindicações dos moradores do Olarias em relação ao trabalho social e manutenção do edifício (especialmente o conserto dos três elevadores) e a SEHAB apresentou entraves, mas se comprometeu a cumprir as demandas<sup>66</sup>.

---

março de 2007, o índice de inadimplência do Parque do Gato cai para 49,47% e do Olarias, 44,06%; havia 142 casos, ou 29,22%, de situações de irregularidades de ocupação das unidades no Gato, e 29 casos, ou 21,17%, no Olarias (PMSP, 2007); a porcentagem de inadimplência é menor entre os irregulares no Parque do Gato (37,61%) do que os regulares (50,43), e muito próximas no Olarias (40% e 39,80%, respectivamente) (PBLM, 2007:75).

<sup>64</sup> É importante destacar que nem todas as atas de reuniões do CMH no período estavam disponíveis. Tomou-se conhecimento da primeira reunião do CMH na gestão de Serra (9ª Reunião Ordinária do CMH), realizada em 23 de março de 2005, ainda no 1º Biênio (2003-2005), mas não há informações de outras reuniões posteriores em 2005. Possivelmente, a ausência de reuniões se deu pelo processo eleitoral do novo colegiado, 2º Biênio (2005-2007). A ata da 1ª Reunião Ordinária do CMH - 2º Biênio (2005-2007), realizada em 18 de novembro de 2005 também não estava disponível.

<sup>65</sup> Durante a 1ª Reunião Extraordinária do CMH - 2º Biênio (2005-2007), em 13 de dezembro de 2005.

<sup>66</sup> Em 13 de dezembro de 2005, durante a 1ª Reunião Extraordinária do CMH - 2º Biênio (2005-2007), a Conselheira Luciana Bedeschi, representante do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, apresentou

Em setembro de 2006 e abril de 2008<sup>67</sup>, o programa foi discutido apenas quando houve necessidade de autorização para pagamento, com recursos do FMH, das despesas de contas de água e luz vencidas. Assim, a SEHAB apontou que o “Parque do Gato e Olarias vêm apresentando algum tipo de problema”: a arrecadação era de R\$ 6.300 e R\$ 2.800, enquanto as dívidas de dois meses acumulados eram de R\$ 36.235 e R\$ 14.163, respectivamente<sup>68</sup>. Por exemplo, na reunião de 28 de setembro de 2006, debateram-se as medidas necessárias para não se perder a tarifa social da água nem haver interrupção do fornecimento de água e luz, e se aprovou o uso dos recursos do FMH para pagamento de contas inadimplentes.

Por um lado, denunciou-se o desperdício de água e eletricidade e o senso de se haver “apenas direitos e não deveres”, questionando-se o volume de recursos destinado ao programa como um todo:

Isso parece um saco sem fundo, me perdoem a expressão. Porque acaba se pagando alguma coisa e logo em seguida vem uma nova somatória que gera, certamente, a inadimplência. Então o questionamento seria: até que ponto é interessante a continuação da Locação Social? (Ricardo Casal Lourido, conselheiro do CMH, representante do Sindicato dos Corretores de Imóveis do Estado de São Paulo - SCIESP, na 2ª Reunião Ordinária do CMH - 3º Biênio (2007-2009), em 15/04/2008)

Por outro, também se ponderou que a remoção das famílias não seria uma tarefa fácil por ao menos três fatores. Primeiro, devido à morosidade da Justiça no processamento de ações de despejo e reintegração de posse que beneficiava ocupações irregulares:

É importante também que se verifique como é que funciona a justiça de cada país, e que no nosso, acaba beneficiando por demais, porque a providência tomada para desocupação de um imóvel, quando não há ajuste a ocupação, é o que ocorre no Parque do Gato, o Judiciário não tem ajudado com a velocidade necessária para que possa atender as demais pessoas. (Orlando de Almeida Filho, secretário municipal de habitação, na 4ª Reunião Ordinária da Comissão Executiva do CMH - 2º Biênio (2005-2007), em 08/11/2006)

Segundo, argumentava-se que, especialmente no Parque do Gato, havia presença de “bandidos do PCC” que se valiam de coerção para ocupar irregularmente as unidades e as tratavam como propriedade privada, desvirtuando os princípios do programa e impondo desafios sobre o controle do empreendimento para a Prefeitura. Em ata de reunião do CMH, consta que a superintendente de habitação popular chamou atenção sobre:

A infiltração de bandidos do PCC que está instalado no Parque do Gato, a desocupação por ordem judicial já deveria ter ocorrido nessa semana, mas o juiz

---

reivindicações de moradores do Olarias em relação ao trabalho social e manutenção do edifício. A SEHAB respondeu que havia problemas com a antiga administradora e que uma nova licitação estava em andamento.

<sup>67</sup> Respectivamente, na 5ª Reunião Ordinária do CMH - 2º Biênio (2005-2007), em 28 de setembro de 2006, e na 2ª Reunião Ordinária da Comissão Executiva do CMH - 3º Biênio (2007-2009), em 15 de abril de 2008.

<sup>68</sup> Elisabete França, secretária executiva do CMH e superintendente de habitação popular, na 2ª Reunião Ordinária da Comissão Executiva do CMH - 3º Biênio (2007-2009), em 15/04/2008.

determinou que a pessoa saia voluntariamente num período curto, acho que é 30 dias, estão tentando fazer um trabalho de saneamento nesse empreendimento porque infelizmente estão com receio de perder o controle do empreendimento (Ata da 4ª Reunião Ordinária da Comissão Executiva do CMH - 2º Biênio (2005-2007), em 08/11/2006)

Terceiro, pela ausência de alternativas de realocação habitacional a serem oferecidas pelo próprio poder público:

Temos 90 ações de reintegração de posse que foram sustadas, voltaram a andar mas se desalojarmos 90 famílias do Parque do Gato o problema volta para Prefeitura. Onde vou colocar essas 90 famílias? Então acho que é um tema que tem que ser bastante debatido. (Elton Santa Fé Zacarias, secretário interino de habitação, na 2ª Reunião Ordinária do CMH - 3º Biênio (2007-2009), em 15/04/2008)

Enquanto o Olarias e, especialmente, o Parque do Gato eram vistos como empreendimentos problemáticos, o Vila dos Idosos era tido como uma experiência de sucesso com fácil gestão. Na visão da SEHAB, a diferença do perfil socioeconômico dos beneficiários impacta na “facilidade” de manutenção dos empreendimentos então existentes – quanto menor a renda, maior seria a dificuldade do poder público de lidar com os moradores:

O perfil socioeconômico das famílias de Gato e do Olarias é muito baixo. Já no caso do Vila dos Idosos isso não ocorre porque, em geral, você tem as aposentadorias; então eles têm mais condições de arcar com essas despesas mínimas [...] A Vila dos Idosos é o local mais pontual do mundo. Ninguém atrasa nada. Na Vila dos Idosos até pelo próprio perfil dos moradores é mais tranquilo. (Elisabete França, secretária executiva do CMH e superintendente de habitação popular, na 2ª Reunião Ordinária da Comissão Executiva do CMH - 3º Biênio (2007-2009), em 15/04/2008)

Ao longo dos anos, as discussões sobre locação social no CMH seguem esporádicas e se resumem às ações da Prefeitura para resolver os problemas de manutenção dos empreendimentos. No entanto, em junho de 2008, houve um polarizado debate, ao longo de três reuniões do Conselho, sobre a pertinência da política paulistana de locação social iniciado por propostas de votação feitas pela COHAB relativas a lacunas de operacionalização do PLS.

A primeira destas propostas, a Resolução CMH nº 33/2008, não se tratou de uma revisão proativa para corrigir possíveis distorções do programa – como alteração de beneficiários, regularização da inadimplência ou dos contratos – mas sim de uma alteração financeira relacionada às rubricas do fundo. A proposta buscava unificar os recursos disponíveis nas contas do fundo de manutenção dos empreendimentos e na conta de taxa de condomínio (administração):

quando as arrecadações mensais das taxas condominiais não forem suficientes para cobrir as despesas de manutenção, autoriza-se a utilização, dentro do Programa de Locação Social, do valor de investimento, que na realidade representa a parte que retornaria ao fundo. Como as despesas são superiores ao valor que [a] COHAB arrecada pela taxa de manutenção e pela taxa condominial, seriam utilizados esses recursos para cobrir as despesas, sempre com a prestação de contas posterior. (Marcelo Rodrigues, superintendente administrativo da COHAB, apoio a 3ª Reunião Ordinária do CMH - 3º Biênio (2007-2009), em 17/06/2008)

Como a inadimplência era frequente, esta proposta visava retirar a necessidade de aprovação futura do CMH para pagamento das contas de consumo com recursos do próprio fundo. No entanto, ela abriu um amplo e acirrado debate sobre o diagnóstico e pertinência do Programa de Locação Social, que, entre outros fatores, girou em torno de: público-alvo, seleção da demanda, custos de manutenção, problemas de vandalismo, inadimplência e, finalmente, do trabalho social de pré e pós ocupação que demandam ações de formação.

Podem-se identificar três polos de posições distintas, embora cumpra lembrar que não houve a formação de grupos aliados em torno de cada uma destas posições, sendo mais apropriado dizer que as falas se situaram no espectro entre estas posições e expressaram diferentes entendimentos sobre o PLS. Uma das posições foi a exclusão do programa de locação social com venda das unidades a uma parcela da população capaz de arcar com os custos de manutenção, defendida, entre outros, pela OAB. Outra posição foi a manutenção do PLS por ser a única alternativa de fixação da população em área central e garantia de acessibilidade a serviços e equipamentos públicos, defendida, por exemplo, por membros da academia. Finalmente, a posição da PMSP era de revisão do PLS para atender a demanda da população de baixa renda, mas não necessariamente de extrema vulnerabilidade, já que a sustentabilidade financeira do programa era um requisito.

A posição da SEHAB era de que a população beneficiária do PLS colocava problemas a seu sucesso, o que exigiria a adequação do programa:

é uma população não nucleada com demonstração de interesse de ser tutelado pelo Poder Público, tem problemas de manutenção, e a gente tem um problema muito grande ainda de vandalismo, a pessoa tem que ter uma renda mínima e essa renda, tem que ser suficiente para cobrir os gastos que ela vai ter no empreendimento em que vai morar, de locação social, porque senão a gente não vai dar conta nunca, nós acreditamos no Programa de Locação, porém ele tem que ser repensado. (Nancy Cavallete, funcionária de SEHAB, na 3ª Reunião Ordinária do CMH - 3º Biênio (2007-2009), em 17/06/2008)

Alguns representantes da sociedade civil, por sua vez, defenderam a extinção do programa que era visto como um fracasso por subsidiar locações na região central em vez de produzir imóveis para população de baixa renda na periferia:

Eu acho um mau negócio, não vejo com bons olhos a ocupação desses imóveis por pessoas de baixa renda. Se eles fossem vendidos no mercado arrecadaria[m] valores que poderiam ser investidos na periferia principalmente para atingir o objetivo que realmente é a produção de imóveis para baixa renda. [...] Os números demonstram que a locação social é um fracasso, eu sou a favor da locação social desde que ela fosse promovida pela Casa Civil ou por uma outra Instituição, a Secretaria de Habitação fazer locações subsidiadas é desperdício de dinheiro, a negociação deveria também optar por adquirir, indenizar essas famílias para que elas se retirassem dos imóveis, se fosse necessário uma força policial para retirar de lá porque não será possível e vender esses imóveis no mercado como a CDHU faz. (Demóstenes Lopes Cordeiro, conselheiro representante da Ordem dos Advogados do Brasil, na 3ª

Reunião Ordinária do CMH - 3º Biênio (2007-2009), em 17/06/2008 e na 4ª Reunião Ordinária do CMH - 3º Biênio (2007-2009), em 06/08/2008, respectivamente)

Outros representantes da sociedade civil reforçaram a importância de uma política de fixação da população de baixa renda no centro, criticando empreendimentos na periferia que aumentam o custo de vida e o tempo de deslocamento na cidade. Esta visão reitera que a locação social é uma alternativa de habitação de interesse social que busca atender populações vulneráveis e assoladas por problemas estruturais de desigualdade social<sup>69</sup>:

A questão dos custos deve, de fato, ser discutida, mas a política de fixação da população de baixa renda no centro é importantíssima. Eu acho que com a política de sempre mandar para periferia, a gente criou todo o caos urbano que a gente sabe que é São Paulo. (Luiz Tozuki Kohara, conselheiro representante do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, na 3ª Reunião Ordinária do CMH - 3º Biênio (2007-2009), em 17/06/2008)

O custo de vida de quem mora na periferia e trabalha no centro é muito maior do que daquele que, a partir do locação social, puderam se instalar mais próximo do seu local de trabalho. (Sidney Antonio Euzébio Pita, conselheiro representante do Fórum de Cortiços e Sem Teto de São Paulo, na 3ª Reunião Ordinária do CMH - 3º Biênio (2007-2009), em 17/06/2008)

Como solução, uns demandavam que se focasse na cobrança dos inadimplentes, “que prejudicam os demais moradores”<sup>70</sup>, enquanto outros preferiam o cuidado de “não culpabilizar as famílias”<sup>71</sup>. Os problemas, então, passaram a ser a “falta de educação do convívio em sociedade”<sup>72</sup>, o tamanho dos empreendimentos<sup>73</sup> ou as regras impostas da administradora (em oposição à autogestão do movimento)<sup>74</sup>. Por sua vez, outras soluções foram apresentadas, em reuniões subsequentes, em resposta a esta nova lista de problemas, desde oficina de capacitação para geração de renda à “formação de comunidade”:

uma coisa que a gente tem que investir é na formação de comunidade, não acredito em nada que seja tutelado porque essa tutela vai gerando, ao contrário, cada vez mais dependência, essa seria a minha proposta para o futuro, que a locação assim como qualquer sistema de habitação, tem que ser feita por adesão. (Evaniza Lopes Rodrigues, conselheira representante do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra Leste I, na 4ª Reunião Ordinária do CMH - 3º Biênio (2007-2009), em 06/08/2008)

<sup>69</sup> Esta visão reitera o posicionamento de outros conselheiros em momentos anteriores como se pode observar em: “A locação social é um dos programas mais sérios, mais significativos frente à pobreza que a população brasileira vive hoje” (Lizete Maria Rubano, conselheira representante da sociedade civil, Mackenzie, na 4ª Reunião Ordinária da Comissão Executiva do CMH - 2º Biênio (2005-2007), em 08/11/2006).

<sup>70</sup> Flávio Aurélio Lantelme, conselheiro representante da COHAB, na 3ª Reunião Ordinária do CMH - 3º Biênio (2007-2009), em 17/06/2008.

<sup>71</sup> Caio Santo Amore de Carvalho, conselheiro representante da PEABIRU - Trabalhos Comunitários e Ambientais, na 3ª Reunião Ordinária do CMH - 3º Biênio (2007-2009), em 17/06/2008.

<sup>72</sup> Demóstenes Lopes Cordeiro, conselheiro representante da Ordem dos Advogados do Brasil, na 3ª Reunião Ordinária do CMH - 3º Biênio (2007-2009), em 17/06/2008.

<sup>73</sup> Elton Santa Fé Zacarias, secretário interino de SEHAB, na 2ª Reunião Ordinária do CMH - 3º Biênio (2007-2009), em 15/04/2008.

<sup>74</sup> Sidney Antonio Euzébio Pita, conselheiro representante do Fórum de Cortiços e Sem Teto de São Paulo, na 3ª Reunião Ordinária do CMH - 3º Biênio (2007-2009), em 17/06/2008.

Quando você tem um PAR onde as famílias se organizam e já entram assumindo parte da gestão, você vê que acaba tendo um convívio melhor, a adimplência é maior, a realização das famílias é maior. Nós temos que ter na revitalização do Centro, todo tipo de família. Há sim necessidade de subsídio, tem que existir um trabalho social muito mais apurado para ensinar convivência em comunidade, fazer a organização dessa gestão, não policial, mas no sentido organizativo, quando ele não é sujeito de nada, não é dono de nada, ele realmente acaba não se comprometendo em pagar. (Henrique Carlos Parra Parra, conselheiro representante da Caixa Econômica Federal, na 5ª Reunião Ordinária do CMH - 3º Biênio (2007-2009), em 17/09/2008)

A SEHAB se colocou numa posição intermediária, de apoio à ideia de locação social, mas de revisão do programa existente:

a locação social é um programa em processo de aprendizado. Nós já concluímos que ela é importante para a faixa de renda de menos de três salários mínimos que dificilmente tem acesso ao financiamento habitacional existente principalmente os da Caixa Econômica e nós temos que buscar alternativas porque os inúmeros estudos que nós estamos fazendo apontam para um conjunto de mais de 300 mil famílias abaixo dessa faixa de renda, e o Locação, bem acertado, é uma solução que deve ser adotada. Quanto ao trabalho social, nós temos uma equipe com oito pessoas trabalhando, tem plantão social nos condomínios, mas eu acho que a gente ainda tem que fazer alguns ajustes na questão da condução do trabalho social. Na questão do Gato e do Olarias, o que nos prejudicou um pouco, num primeiro momento nós íamos tirar os cinco primeiros irregulares que tinham comprado as unidades e nós fomos impedidos (pelo MP) de fazê-lo, todos conhecem a história. E depois, num segundo momento, nós estamos sendo acionados para retirar as famílias, coisa que hoje dado o número de irregularidades [...] se mostra totalmente impossível porque mesmo os irregulares preenchem os quesitos da resolução. Então eu acho que é um aprendizado, são coisas que em programas novos nós vamos aprendendo. (Elisabete França, secretária executiva do CMH e superintendente de habitação popular, na 3ª Reunião Ordinária do CMH - 3º Biênio (2007-2009), em 17/06/2008)

Além da resolução sobre as rubricas financeiras, a COHAB propôs outra alteração financeira do Programa de Locação Social a fim de negociar a dívida das famílias originais do Gato e Olarias (Voto CMH nº 26/2008). Este foi o momento em que se encerrou o período do contrato, de 24 meses prorrogável por igual período, dos primeiros beneficiários que ocuparam os empreendimentos do Gato e Olarias. Apesar de a possibilidade de renegociação não ser prevista na Resolução CFMH nº 23/2002, a revisão se fazia necessária para permitir a permanência daqueles que necessitam. Entretanto, o CMH deliberou apenas a revisão da situação dos beneficiários inadimplentes, adequando a dívida à realidade financeira de endividamento dessas famílias.

Esta discussão sobre a alteração financeira do programa foi levada ao GT de Política Habitacional para o Centro, pertencente ao CMH, onde se propôs ouvir a opinião dos moradores e se aperfeiçoou a solicitação de voto. Destaca-se que, durante a discussão, o caráter de locação, e não aquisição, do programa foi reafirmado por um representante da sociedade civil que havia participado da gestão de Marta Suplicy. Ademais, argumentou-se que não se deveria debater a estrutura financeira, mas sim soluções ao problema que mais profundamente afetariam o sucesso do PLS: “Temos que afirmar, mesmo independente do

encaminhamento que é um Programa de Locação [...] vejo que mais do que a questão financeira, é um processo educativo”<sup>75</sup>. Nesse sentido, foi sugerida a realização de um seminário sobre o PLS para aprofundar as discussões do CMH com beneficiários, Ministério Público, Defensoria Pública e outros especialistas.

Movimentos sociais também propuseram recuperar o sentido original do Programa de Locação Social em outros espaços de debate. Por exemplo, em assembleia realizada com os moradores do Gato, em setembro de 2008, reforçou-se que a locação social potencialmente oferece uma alternativa de política habitacional que provê o direito à moradia para populações vulneráveis:

É fundamental a gente recuperar o sentido da Locação Social como uma das ferramentas da moradia, não só na área central, mas de moradia popular em toda a cidade, ela veio preencher um espaço que nenhum outro Programa de Habitação chegava no caso dessa região central, e que não tinha e não tem, condições de assumir um financiamento, ainda que subsidiado. (Evaniza Lopes Rodrigues, representante do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra Leste I, na 5ª Reunião Ordinária do CMH - 3º Biênio (2007-2009), em 17/09/2008)

A situação de inadimplência<sup>76</sup> e o debate sobre renegociação das dívidas também dividiram os membros do CMH. Os que se opunham ao PLS argumentaram contra o que entendiam ser o desembolso adicional de subsídio público a uma população já beneficiada, em detrimento de possíveis beneficiários de outras políticas habitacionais:

Me preocupam as propostas de ficar pegando dinheiro público e passando para as pessoas privadas, esse dinheiro faz falta no Programa para outros empreendimentos, para novas famílias que precisam construir, para outras moradias, esse grupo já foi extremamente beneficiado quando recebeu os apartamentos e sabemos que daqui há algum tempo estaremos de novo com o mesmo grupo discutindo uma nova proposta de renegociar, de permitir que eles fiquem e assim vai enquanto a gente não consegue tocar em frente outros programas. (Rosalvo Salgueiro Silva, representante do Movimento Terra de Deus Terra de Todos, na 5ª Reunião Ordinária do CMH - 3º Biênio (2007-2009), em 17/09/2008)

Aqueles a favor do PLS alegavam que o programa não seria impeditivo da existência de outras políticas habitacionais e assegurava a continuidade da moradia em região central:

acho que o dinheiro público está sendo gasto muito bem, não há como uma família impedir a outra de entrar [...] estamos pensando em como garantir através de subsídio a permanência das famílias no Centro. (Sidney Antonio Euzébio Pita, conselheiro

<sup>75</sup> Luiz Tozaki Kohara, representante do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, no Grupo de Trabalho de Política Habitacional para o Centro - 3º Biênio (2007-2009), em 13/08/2008.

<sup>76</sup> Na reunião do CMH de setembro de 2008, havia 353 inadimplentes no Gato e 90 no Olarias. Sabia-se da existência de famílias em quatro distintas situações, mas não se precisou o número de famílias em cada uma das categorias: 1) regular adimplente, família da demanda original em dia com as taxas administrativas e condominiais; 2) irregular adimplente, família de ocupação distinta da original (seja invasão ou compra) e com pagamentos em dia das taxas administrativas e condominiais em nome do beneficiário original; 3) regular inadimplente, família da demanda original com atrasos acumulados das taxas administrativas e condominiais; e 4) irregular inadimplente, família de ocupação distinta da original (seja invasão ou compra) com atrasos acumulados das taxas administrativas e condominiais.

representante do Fórum de Cortiços e Sem Teto de São Paulo, na 5ª Reunião Ordinária do CMH - 3º Biênio (2007-2009), em 17/09/2008)

Os críticos ainda reforçavam a ideia de fracasso do PLS, que permitira a criação de espaços de “marginalidade” e “crime” quando deveriam haver retalições. Discurso tal que reiterava a necessidade de revitalização e atração de classes médias, com poder aquisitivo condizente à manutenção em área valorizada:

[N]esse projeto especificamente, que é apresentado como panacéia da resolução do problema de moradia, quando nós sabemos que não é, se não vierem outras pessoas, outros Programas para o Centro da Cidade, não revitalizaremos aqui e criaremos espaço de marginalidade. Esse conjunto específico, quando se fala que as pessoas lá, a Comissão de Moradores, o Condomínio, o Síndico ou quem quer que seja ali, não é capaz de dizer não pode vender porque senão ele apanha, senão ele morre e qualquer um do Poder Público que vai lá dizer, corre risco e tudo mais, isso por si mostra um pequeno diagnóstico do problema. Acho que é preciso termos claro que nós poderíamos sim pegar os investigadores sociais e ver porque esse Programa chegou a esse nível: é porque ele foi errado desde a concepção no encaminhamento todo o processo nós vamos estar aqui daqui a pouco discutindo o mesmo assunto de novo colocando lá, pegando recurso que deveria atender outra parte da população e não só esse [...] É preciso responsabilizar essa gente, responsabilizar mesmo, isso que nós estamos vendo aqui é paliativo, não solucionará. (Rosalvo Salgueiro Silva, representante do Movimento Terra de Deus Terra de Todos, na 5ª Reunião Ordinária do CMH - 3º Biênio (2007-2009), em 17/09/2008)

Por outro lado, havia críticas à revitalização do centro que, tal como a até então implementada com apoio do BID ao Procentro, teria efeitos opostos ao de retenção de população vulnerável:

É um absurdo falar que a revitalização do Centro não deve incluir quem é demanda de cesta básica. Ninguém inventou essa demanda, essa era a demanda que já morava no Centro. (Caio Santo Amore de Carvalho, representante da PEABIRU - Trabalhos Comunitários e Ambientais, na 5ª Reunião Ordinária do CMH - 3º Biênio (2007-2009), em 17/09/2008)

Eu continuo achando que infelizmente o dinheiro do BID é mais para valorização da área do que para construção de habitação de HIS nesse perímetro da Nova Luz. (Sidney Antônio Euzébio Pita, representante da Associação dos Sem Terra da Zona Norte, na 2ª Reunião Ordinária do CMH - 3º Biênio 2007-2009, em 19/03/2008)

Ademais, argumentou-se que o PLS era uma política desejável e que seria função do poder público garantir a sua efetividade:

a Locação Social é sim uma ferramenta importante para a gente ter no leque de Programas da nossa cidade. [...] quando se fala da Fase II, se houve as ocupações, a comercialização de unidades, a gente pode identificar vários fatores, mas um deles é a ausência de capacidade do Poder Público de coibir, se a gente não conseguir equacionar o todo, não vamos ter sucesso nessa proposta de regularização. (Evaniza Lopes Rodrigues, representante do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra Leste I na 5ª Reunião Ordinária do CMH - 3º Biênio (2007-2009), em 17/09/2008)

A SEHAB, por sua vez, atribuiu à seleção da demanda a origem dos problemas do Programa de Locação Social:

Acho que o problema no Gato e no Olarias, as demandas que foram para o local, elas vieram de um conjunto muito diferenciado de movimentos. A Prefeitura tem que aprender um pouco com o que já deu certo, que essa questão do sistema condominial que vocês usam no PAR, que sempre tem funcionado, mas ele foi aplicado com a demanda, é sempre com um movimento só. Quanto a questão da manutenção do Gato, temos um trabalho bem integrado lá com a Subprefeitura da Sé, tem muita gente ligada ao tráfico nos dois. (Elisabete França, secretária executiva do CMH e superintendente de habitação popular, na 4ª Reunião Ordinária do CMH - 3º Biênio (2007-2009), em 06/08/2008)

Diante da fragmentação de posições, muitas das quais irreconciliáveis, o desfecho das discussões pouco contribuiu para avançar o tratamento da locação social pela Prefeitura. Ao final do debate, recomendações pragmáticas de ações concretas foram mantidas em suspenso diante de discordâncias amplas sobre a finalidade das políticas de locação social e, mais especificamente, o caráter, o público-alvo e a eficácia do PLS tal como se encontrava. Naquele momento, apenas se aprovou<sup>77</sup> a negociação de dívidas com as famílias originais (voto CMH nº 30/2008) e a COHAB prometeu retornar ao CMH, após prazo de 120 a 150 dias, com mapeamento e classificação dos residentes para nova deliberação sobre os inadimplentes irregulares.

Após a aprovação da renegociação, o tema da locação social foi inexistente nas reuniões do CMH de 2008, só retornando após o período eleitoral e a volta das atividades do CMH em março de 2009. Feito o mapeamento pela SEHAB dos beneficiários do PLS, a discussão foi levada ao GT “Política Habitacional para o Centro” do CMH. A SEHAB informou que renovou os contratos de beneficiários regulares adimplentes por mais 48 meses e renegociou dívidas de regulares inadimplentes<sup>78</sup>, de acordo com o voto aprovado pelo CMH em 2008.

No entanto, a Prefeitura teve dificuldade em regularizar a situação das famílias irregulares. Para a Habi/SEHAB, os desafios estavam no cancelamento do contrato anterior e na transferência para o atual ocupante: havia relatos de troca de beneficiários por compra, ameaça e expulsão. Outra dificuldade da SEHAB é que alguns moradores tinham faixa de

---

<sup>77</sup> A solicitação de Voto CMH nº 30/2008, “Proposta para a negociação de dívidas com os beneficiários inadimplentes do Programa Locação Social no Residencial Parque do Gato e no Residencial Olarias” foi feita pelo presidente da COHAB, Marcelo Schimidt Rehder, e aprovada, por maioria absoluta, com um voto contrário, de Rosalvo Salgueiro Silva, representante do Movimento Terra de Deus Terra de Todos.

<sup>78</sup> Em março de 2009, no Residencial Olarias, das 137 unidades habitacionais, havia 95 unidades regulares e 42 unidades irregulares, totalizando 467 pessoas residentes, com média de 3 pessoas por apartamento. Das 95 regulares, 63 foram renovadas, 24 estavam pendentes e 8 não compareceram para negociação. Das 42 irregulares, 24 entregaram documentação para transferência de beneficiário no cadastro da Prefeitura, 12 estão pendentes e 6 não compareceram para negociação. No Parque do Gato, das 486 unidades habitacionais, havia 284 unidades regulares, 202 unidades irregulares, também com média de 3 pessoas por apartamento. Das 284 regulares, 103 foram renovadas, 118 estavam pendentes e 63 não compareceram para a negociação. Das 202 irregulares, 60 entregaram documentação para transferência de beneficiário no cadastro da Prefeitura, 90 estão pendentes e 52 não compareceram para negociação (Ata da reunião do GT de Política Habitacional para o Centro do CMH - 3º Biênio (2007-2009), em 18 de março de 2009).

renda incompatíveis com o programa, superior ou inferior. Estes moradores deveriam ser encaminhados a outros tipos de atendimento: aqueles de renda familiar superior deveriam ser encaminhados a programas de aquisição, e aqueles de renda inferior deveriam ser atendidos por programas de capacitação profissional da Secretaria de Trabalho ou de transferência de renda da Assistência Social.

A tentativa de revisar a Resolução CFMH nº 23/2002 não encontrou consenso no GT de Política Habitacional para o Centro, mas a PMSP manifestou seu alinhamento à posição de parte dos conselheiros de que os irregulares estariam “furando fila”:

quero reforçar que o contrato existente na mão dos moradores é um contrato de locação social [...] é um empreendimento de propriedade do Poder Público, que as famílias que ali estão são demandas indicadas pela gente [PMSP], que não pode comprar, vender, ceder ou emprestar [...] [se o atual ocupante] comprou irregularmente e eu ainda tenho que dar uma porta de saída para ele? Se eu tiver que resolver o problema desses 246, talvez eu deixe de colocar no novo Programa, no Parceira ou em algum outro empreendimento famílias nossas da fila de demanda. (Nancy Cavallette da Silva, representante de Habi/SEHAB, na reunião do GT de Política Habitacional para o Centro do CMH - 3º Biênio (2007-2009), em 18 de março de 2009)

A PMSP também se comprometeu a consultar o Ministério Público e a Defensoria Pública do Estado de São Paulo a fim de encontrar uma solução àqueles irregulares adimplentes ou inadimplentes que apesar da ocupação irregular teriam perfil adequado à permanência no PLS. O desacordo sobre a destinação dos beneficiários irregulares também permeava a decisão do Ministério Público sobre a solicitação de 44 famílias irregulares que demandavam a regularização de seus contratos: “uma Promotora acha que tem que regularizar a outra Promotora acha que tem que pôr todo mundo para fora dos irregulares, então nem o próprio Ministério Público tem uma decisão final em relação ao que vai ser feito”<sup>79</sup>.

Com este desfecho, o tema da revisão do Programa de Locação Social não retornaria ao CMH devido a quatro fatores. Primeiro, porque se encerrou o debate sobre a negociação das inadimplências com a decisão de renovação de contratos por mais 24 meses prorrogáveis por igual período, e impasse quanto ao encaminhamento dos irregulares. Segundo, a SEHAB disse ser necessário esperar a decisão do MP e da Defensoria. Terceiro, o início do quarto biênio do CMH altera a composição dos conselheiros. Finalmente, quatro temas passaram a predominar nos debates do CMH a partir de 2009: a viabilização do Programa Minha Casa Minha Vida na cidade de São Paulo como forma de provisão habitacional via aquisição<sup>80</sup>; a

<sup>79</sup> Nancy Cavallette da Silva, representante de Habi/SEHAB, na reunião do GT de Política Habitacional para o Centro do CMH - 3º Biênio (2007-2009), em 18 de março de 2009.

<sup>80</sup> Diversas discussões foram travadas no âmbito do CMH para pressionar a PMSP a negociar com o governo federal tanto a flexibilização e adequação do programa à realidade de altos valores da terra em São Paulo, quanto

pactuação do Plano Municipal de Habitação (PMH)<sup>81</sup>; o novo Programa Parceria Social<sup>82</sup>; e finalmente, o Renova Centro, que, como será discutido em outra seção abaixo, reavivou a discussão do tema da locação social no CMH em março e novembro de 2010.

Também é importante mencionar que não houve reuniões do CMH entre final de 2011 e meados de 2014 devido à suspensão das eleições do 4º Biênio (2012-2013) por medida judicial. As eleições dos representantes de entidades comunitárias e organizações populares para o biênio 2012-2013 do CMH estavam previstas para 04 de dezembro de 2011. No entanto, foram suspensas por decisão judicial<sup>83</sup> com questionamentos sobre a garantia da ampla participação popular e críticas de movimentos sociais sobre as regras de votação. Foi requisitada a adequação do modelo de eleição. No entanto, novas eleições foram marcadas para 01 de abril de 2012 e foram, novamente, suspensas pelo não atendimento do princípio da publicidade. A Comissão de Administração Pública da Câmara Municipal de São Paulo realizou audiências públicas sobre a organização das eleições para composição do CMH<sup>84</sup>, inclusive com participação do então secretário de habitação. Novas eleições só puderam ocorrer após prévia comunicação e autorização judicial. O processo eleitoral foi retomado pela gestão de Haddad em abril de 2013. A homologação do acordo entre Ministério Público e PMSP ocorreu em 07 de agosto daquele ano, a partir de quando houve credenciamento tanto das entidades comunitárias e organizações populares ligadas à habitação quanto dos representantes da sociedade civil. As eleições ocorreram em março do ano seguinte, com 44.357 votos válidos, em 58 locais de votação. Finalmente, um novo Conselho foi composto, de acordo com a representação proporcional das 5 chapas, empossado em junho de 2014, tendo sua primeira reunião ordinária em 01 de agosto de 2014.

Em síntese, portanto, pode-se perceber que, entre 2005 e 2011, as discussões sobre locação social no CMH tiveram três características. Primeiro, o tema foi tema pouco debatido, especialmente, nos primeiros anos deste período. Segundo, predominaram discussões sobre questões técnicas e de operacionalização do PLS, em que a locação social foi apresentada pela

---

a maior destinação de recursos ao PMCMV Entidades que contaria com maior protagonismo dos movimentos sociais.

<sup>81</sup> O PMH foi, desde o começo de sua elaboração em 2008, tema de intenso debate no CMH e nos grupos de trabalhos específicos que se mobilizaram para contribuir com o texto final – seja na definição de princípios e diretrizes, no diagnóstico e priorização de intervenções, ou nos mecanismos de monitoramento.

<sup>82</sup> O Programa Parceria Social, formulado em 2007 e implementado em 2009, foi um dos três programas de subsídio financeiro direto criados durante o período aqui pesquisado, como se discute abaixo. No CMH, o Parceria Social foi tema de reivindicações de movimentos sociais tanto pela demanda de aumento do valor do subsídio, quanto por falhas de pagamento detectadas pelos beneficiários.

<sup>83</sup> Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, ACP nº 0039768-85.2011.8.26.0053, MP 41.0279.0000461/2011-4.

<sup>84</sup> Por iniciativa da bancada de vereadores do PT na Câmara Municipal de São Paulo, Vereadores Chico Macena, Ítalo Cardoso, e Juliana Cardoso.

PMSP como problema e não solução: desde problemas de manutenção como conserto de elevadores ou inadimplência de contas de água e eletricidade, até aspectos técnicos de questões políticas e morais, como volume de recursos, renegociação de inadimplentes e irregulares, remoção de famílias, deveres dos beneficiários, e presença de organizações criminosas. Ao associar a locação social com esta visão desfavorável e explorar uma imagem de ambiguidade ou incertezas sobre o PLS, impossibilitou-se que novos impulsos fossem dados ao tema na agenda e que se resolvesse o problema “da forma como defendido pelos propositores”, buscando dissipar o conflito com estes (CAPELLA, 2016:687). Terceiro, solicitações de votos feitas pela COHAB sobre questões técnicas e financeiras de operacionalização dos fundos e contratos do PLS resultaram em polarizado debate, em 2008, entre os conselheiros sobre o diagnóstico e a pertinência do programa. Finalmente, o tema da locação social foi debatido no CMH em 2010 no contexto do Renova Centro, mas não houve reuniões do CMH entre 2011 e 2014.

Destaca-se que o CMH não foi espaço privilegiado, apesar de único canal participativo institucionalizado, para debate propositivo que efetivamente desse novos impulsos à locação social. Isto se deu a despeito de haver posições de reconhecimento da necessidade de alternativas de políticas de habitação que fixassem a população de baixa renda no centro da cidade, como ficou evidenciado nas intervenções de conselheiros da sociedade civil no debate de 2008 e em outros momentos. Na seção seguinte, discute-se como a locação social figurou nas eleições de 2008 e no programa de metas do prefeito eleito.

#### **5.4 As eleições de 2008: entre continuidade e retomada**

A disputa municipal nas eleições de 2008 foi travada entre a ex-prefeita Marta Suplicy e o então prefeito Gilberto Kassab<sup>85</sup>.

O programa de governo de Gilberto Kassab (DEM, 2008) tinha onze promessas na área habitacional. Além da continuidade do Programa de Urbanização de Favelas, do Programa de Mananciais e do Programa de Regularização Urbanística e Fundiária (“Mutirão da Legalidade”), enfatizou a implantação do programa Parceria Social, a realização de debates

---

<sup>85</sup> A eleição municipal de 2008 tinha como candidatos Gilberto Kassab (DEM/PRP/PV/PMDB/PR/PSC), Marta Suplicy (PT/PRB/PDT/PCdoB/PSB/PTN), Geraldo Alckmin (PSDB/PSL/PHS/PSDC/PTB), Paulo Maluf (PP), Soninha Francine (PPS), Ivan Valente (PSOL/PSTU), Renato Reichmann (PMN), Levy Fidélis (PRTB), Edmilson Costa (PCB), Ciro Moura (PTC/PTdoB), Anaí Caproni (PCO). No segundo turno, Kassab e Suplicy disputaram o eleitorado paulista. Vale também mencionar que Gilberto Kassab recebeu apoio de tucanos ainda no primeiro turno, o que gerou desconfortos à candidatura de Alckmin à Prefeitura.

antes do envio do Plano Estratégico da Habitação à Câmara Municipal e o aprimoramento do Sistema de Informações de HIS (Habisp). Para a área central, prometeu intensificar o Programa de Cortiços, adquirir e recuperar prédios vazios para permitir o acesso à compra de unidades habitacionais, e “promover empreendimentos de Locação Social” (DEM, 2008:36-37). É a primeira vez que o termo “locação social” foi mencionado em um programa de governo, embora não conste no Plano de Metas de 2009 de Kassab (ver discussão abaixo).

A candidata Marta Suplicy por sua vez, prometeu “retomar o projeto de revitalização do centro da cidade” (PT, 2008:6) já na introdução de seu programa de governo. Nele, a habitação estava atrelada à inclusão social e moradia digna. Das quinze promessas, em seis houve destaque para a política de habitação no centro e em bairros centrais (Barra Funda, Pari, Brás, Mooca, Cambuci, Liberdade) com menção à oferta de imóveis vazios, ao incentivo à habitação estudantil e de idosos, e ao programa de bolsa aluguel.

Nos debates eleitorais, a política habitacional para o centro continuou em pauta, especialmente com críticas de Suplicy a Kassab sobre o projeto de revitalização da chamada “cracolândia” em curso. Kassab, por sua vez, acusou Suplicy de não ter gastado recursos na área por não ter projetos: “nada adianta investir recursos em maus projetos” (RECORD, 2008). Suplicy considerou a acusação uma “inverdade”, lembrou as obras do Mercado Municipal (parte do financiamento com o BID) e ainda afirmou que Kassab teve “incapacidade de pensar e de ver os projetos que estavam ali e continuar” (RECORD, 2008), em alusão ao fato de Kassab não ter utilizado, até então, os recursos do BID como planejado. A habitação também figurou nas acusações de Suplicy com o suposto “cheque despejo” que os moradores receberiam da Prefeitura por terem suas casas desapropriadas, ou mesmo o uso de gás lacrimogêneo e violência em operações policiais de desocupação (GLOBO, 2008).

Gilberto Kassab foi eleito no segundo turno com 60,72% dos votos válidos contra 39,28% de Marta Suplicy. No discurso de posse afirmou o caráter de continuidade de sua gestão:

Hoje damos início à segunda fase de um governo que começou quando o governador José Serra tomou posse, há exatos quatro anos [...] Neste segundo mandato, seremos o mesmo governo [...] Temos o mesmo plano de governo, revigorado agora pelos novos desafios que se colocam, depois de tantos que vencemos. Temos praticamente a mesma equipe de governo, revigorada pela chegada de novos apoios e colaboradores, para trabalhar com os mesmos parâmetros e prioridades [...] Nosso lema será o lema da campanha vitoriosa: “Não tem porque mudar”. Não vamos mudar, o rumo é o mesmo, temos a régua e o compasso que herdamos de Serra e foram aprovados pela população paulistana (PMSP, 2009:2).

Na SEHAB, há manutenção de quase toda a equipe. A titularidade foi exercida pelo engenheiro civil, Elton Santa Fé Zacarias, que respondia interinamente como secretário

municipal de habitação desde agosto de 2007<sup>86</sup>. Elisabete França seguiu como superintendente de habitação desde 2005 e a equipe técnica de Habi também permaneceu a mesma<sup>87</sup>. A novidade é o presidente da COHAB, Luiz Ricardo Pereira Leite, que acumulou o cargo de secretário adjunto de SEHAB<sup>88</sup> e foi protagonista na proposição das políticas habitacionais para a área central no período, inclusive os aspectos de locação social do Renova Centro e a PPP da Barra Funda. Pereira Leite foi diretor comercial e social da COHAB entre junho de 2005 e junho de 2006, e atuou em empresas privadas do setor imobiliário, como a construtora e incorporadora ABC e TECNISA, e na área de projetos imobiliários do Banco Votorantim S.A.

A Agenda 2012 - Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2009-2012<sup>89</sup> (PMSP, 2009b), apresentada em março de 2009, orientaria as ações da PMSP durante o mandato de Kassab. Previa 223 medidas em cinco eixos: cidade de direitos (50), cidade sustentável (72), cidade criativa (52), cidade de oportunidades (29), cidade eficiente (20).

A habitação, estava presente nos eixos cidade de direitos e cidade sustentável. No primeiro eixo, com propostas de urbanização de favelas (85 mil novas famílias - meta 17), regularização fundiária (180 mil novas famílias - meta 18), recuperação de cortiços (9 mil novas famílias - meta 19), recuperação de prédios na área central e em programas de aluguel subsidiado (4,3 mil novas famílias - meta 20). No segundo eixo, com propostas de urbanização de favelas e loteamentos em áreas de mananciais (60 mil famílias - meta 54).

---

<sup>86</sup> Elton Santa Fé Zacarias foi diretor de departamento técnico do Departamento de Controle do Uso e Imóveis - CONTRU, da SEHAB de janeiro de 2005 (DOC de 18/01/2005) a agosto de 2005 (DOC de 16/08/2005), quando se tornou chefe de gabinete da SEHAB até abril de 2006 (DOC de 11/04/2006), sendo nomeado secretário adjunto de SEHAB. Em agosto de 2007 (DOC de 25/08/2007) foi designado secretário municipal de habitação interino, cargo no qual permaneceu até janeiro de 2009 (DOC de 22/01/2009), quando foi nomeado secretário municipal de habitação. Acumulou o cargo de secretário municipal da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras em maio de 2010 (DOC de 18/05/2010) e somente deixou de ser secretário de habitação em julho de 2010 (DOC de 30/07/2010), ocasião em que foi substituído pelo então secretário adjunto Luiz Ricardo Pereira Leite.

<sup>87</sup> Destacam-se Nancy Cavallette da Silva, diretora social da Divisão Técnica da Trabalho Social da Superintendência de Habitação Popular, e assistente social concursada com cerca de vinte anos de experiência na PMSP; e Alonso Lopez, diretor da Divisão Técnica Regional Centro.

<sup>88</sup> Luiz Ricardo Pereira Leite foi nomeado presidente da COHAB em fevereiro de 2009, cargo que acumulou primeiro com o de secretário adjunto da Secretaria de Habitação em março de 2009 (DOC de 11/03/2009) e posteriormente com o de secretário municipal de habitação a partir de julho de 2010 (DOC de 30/07/2010). As funções de presidente da COHAB e secretário de SEHAB foram desempenhados até o término da gestão de Gilberto Kassab em dezembro de 2012.

<sup>89</sup> Por mobilização da sociedade civil, liderada pelo Movimento Nossa São Paulo, o programa de metas é uma exigência da Lei Orgânica do município de São Paulo desde 2008 e inova ao se tornar ferramenta de monitoramento das promessas de governo pelos cidadãos. A prefeita eleita ou o prefeito eleito tem o prazo de 90 dias após assumir o cargo para divulgar um plano de governo detalhado contendo prioridades, ações estratégicas, indicadores e metas quantitativas. Tal documento deve seguir as diretrizes de campanha eleitoral e do Plano Diretor Estratégico. Deve, ainda, estar adaptado ao orçamento previsto no Plano Plurianual, contar com audiências públicas e prestar contas à população a cada seis meses.

Em linhas gerais, percebe-se o alinhamento com o programa de governo apresentado em campanha eleitoral. No entanto, a promessa de “promoção de empreendimentos de Locação Social” é transformada em “programas de aluguel subsidiado”. Isso não significa, necessariamente, diferente entendimento do conceito de locação social que esta autora utiliza. Seria plausível entender que a provisão, por parte do poder público, de unidades habitacionais para fins habitacionais desatrelados da propriedade privada e de caráter permanente, poderia se enquadrar em subsídio ao aluguel. No entanto, como veremos a seguir, a gestão de Gilberto Kassab apresentou outro entendimento ao programa de aluguel subsidiado, considerado como auxílios financeiros para o pagamento do aluguel no mercado privado, semelhante ao Programa Parceria Social, mas distinto do Programa de Locação Social formulado na gestão de Marta Suplicy.

Assim, a eleição de Kassab significou a continuidade tanto das políticas habitacionais de Serra quanto das propostas de requalificação do centro tais como adotadas com o Procentro em 2005, em especial, o Projeto Nova Luz. Na seção seguinte, discute-se como as intervenções urbanas no centro impactaram as políticas de habitação e a locação social em específico.

### **5.5 A revitalização do centro e a habitação no Nova Luz e Renova Centro**

Nesta seção analisam-se as propostas de Kassab de promoção de requalificação do centro de São Paulo. Enquanto o Projeto Nova Luz não se relacionou com a locação social, mas foi sintomática das propostas de intervenção no centro do período e impactou a HIS, o programa Renova Centro retomou o tema da locação social em 2010. Em especial, o Renova Centro previa a destinação de parte das unidades habitacionais dos edifícios reformados para locação social, e usou como exemplos de reformas bem-sucedidas os edifícios Senador Feijó e Asdrúbal do Nascimento entregues em 2009, ambos previstos durante a gestão de Marta Suplicy, com fundos do PEHP e FMH. Por outro lado, o edifício Riachuelo, originalmente previsto para locação social em 2003, foi destinado para aquisição com o Renova Centro. Finalmente, na esteira dos projetos de revitalização do centro, foi lançada uma proposta de PPP para habitação que incluía locação social em 2012.

O Projeto Nova Luz foi a principal proposta de renovação urbana para a região central da gestão de Gilberto Kassab. Desenvolvido pelo Procentro desde 2005, tratava-se de concessão urbanística que propiciaria investimentos da iniciativa privada na execução de

obras e serviços sem a necessidade de grandes investimentos públicos. O projeto previa desapropriação, demolição, reforma ou construção no distrito da República – No perímetro definido pelas Avenidas Casper Líbero, Ipiranga, São João, Duque de Caxias e Rua Mauá.

O discurso da degradação viabilizava a aceitação desta intervenção. O foco na região da Luz pretendia reverter a imagem negativa da área, chamada de “cracolândia” pela alta concentração de usuários de drogas, e implantar um projeto com eixos cultural, tecnológico e habitacional que adensaria a área.

Como vimos, desde o início da gestão de José Serra, a região da “cracolândia” havia sido alvo de intervenções do poder público. O próprio Projeto Nova Luz havia sido lançado pela Prefeitura em setembro de 2005 ao declarar 750 imóveis e 105 mil m<sup>2</sup> de utilidade pública (Decreto nº 46.291/2005). Apesar da concessão de incentivos fiscais para a atração de empresas de comércio e serviços (Lei nº 14.096/2005 e Decreto nº 46.996/2006), não ganhou força devido à falta de instrumentos legais e a dificuldade de desapropriação de imóveis (CYMBALISTA et al., 2008:71). Após conflitos entre a sociedade civil e o poder público, o projeto avançou em 2009 e a concessão urbanística no Projeto Nova Luz foi aprovada em maio de 2009 (Leis 14.917/2009 e 14.918/2009). Mesmo com a apresentação do projeto preliminar em dezembro de 2010 e do final em agosto de 2011<sup>90</sup>, não havia consenso sobre o Nova Luz. Associações de comerciantes e de moradores da região iniciaram processos na justiça no intuito de barrar o Projeto Nova Luz em andamento. Diversas decisões judiciais determinaram a suspensão do projeto em razão da ausência de participação popular<sup>91</sup>, o que desrespeitava o Estatuto da Cidade. A resistência popular aliada à dificuldade de atração de investimentos do capital privado fez com que o projeto fosse lentamente descontinuado, não atingindo a etapa de licitação das empresas de execução. Finalmente, foi cancelado na gestão seguinte<sup>92</sup>.

---

<sup>90</sup> O Projeto do Nova Luz foi feito pelo consórcio formado pelas empresas Concremat Engenharia, Cia City, Aecom e Fundação Getúlio Vargas (FGV).

<sup>91</sup> O Projeto Nova Luz foi alvo de diversas ações na justiça, entre elas, a Ação Direta de Inconstitucionalidade da Associação de Comerciantes da Santa Ifigênia (ACSI) contra a lei que permite a concessão urbanística. Com ela, o Projeto Nova Luz foi suspenso (abril de 2011), liberado (agosto de 2011), suspenso (janeiro de 2012) e novamente liberado (fevereiro de 2012). Além da ADIN, a Defensoria Pública propôs Ação Civil Pública pela falta de participação popular, inclusive do conselho gestor da ZEIS. Isso suspendeu o Projeto Nova Luz temporariamente até que a liminar foi revogada no mesmo mês (junho de 2012). Finalmente, em janeiro de 2013, o Tribunal de Justiça determinou que “embora tenha havido a possibilidade de participação popular, esta não se mostrou concreta e efetiva”, assim, a PMSP deveria refazer etapas do processo do Projeto Nova Luz garantindo participação popular, sendo “necessário cativar e instruir, facilitar e promover o acesso de todos, e não de poucos. A população não é mera legitimadora. É contribuinte para o plano, e isso deve ser revigorado” (TJSP – Processo nº 0019326-64.2012.8.26.0053).

<sup>92</sup> A gestão de Fernando Haddad cancelou o Nova Luz tendo em vista recomendações populares e do consórcio que elaborou o projeto. Esta gestão considerou o modelo de concessão urbanística econômico-financeiramente inviável, já que a PMSP investiria até R\$ 2 bilhões dos R\$ 4 bilhões previstos para desapropriações e obras de

O Projeto Nova Luz opôs grupos da sociedade civil que tinham diferentes visões do centro. De um lado, havia os que promoviam a revitalização da área central a partir do apoio do setor imobiliário para atração de classes mais abastadas, do qual o Projeto Nova Luz era emblemático. De outro, críticos defendiam um tipo de reabilitação do centro que garantisse permanência da população residente, geralmente de classes vulneráveis. Na verdade, o conflito entre perspectivas opostas sobre o centro sempre existiu, afluindo em momentos definidores dos rumos da região em virtude de vultosos projetos de intervenção capitaneados pelo poder público, como são os casos do Projeto Nova Luz ou do Projeto Reconstruir o Centro da gestão de Marta Suplicy.

Entre os favoráveis ao Projeto Nova Luz, a Associação Viva o Centro, por exemplo, promoveu debates sobre intervenções urbanas estruturais, valorizando o patrimônio histórico e a rentabilidade dos empreendimentos imobiliários.

No campo contrário ao Projeto Nova Luz, muitos questionavam a modalidade do projeto, aprovado como concessão urbanística antes mesmo de apresentado o projeto final. O Nova Luz também foi acusado de não contar com suficiente divulgação de informações e gestão democrática, que garantissem a participação popular e permitissem a discussão do projeto urbanístico com a população atingida. Foi considerado elitista por permitir que as melhorias urbanas trouxessem lucros imobiliários a particulares com anuência da Prefeitura. Outras críticas ainda denunciavam que a estratégia chamada de “arrasa quarteirão” – baseada na demolição de edifícios, e por vezes, quadras inteiras – visava reconstrução e alta valorização da área para atrair as classes média, o que impossibilitaria a permanência da população residente e descentralizaria a população em situação de rua. Assim, para alguns críticos, esse projeto se soma a outras medidas higienistas da região central e contrárias à imagem do centro como uma região “popular” (FCV, 2006; MOTISUKE, 2008; VIANA, 2009).

As políticas habitacionais, por sua vez, seriam viabilizadas pelo setor privado após demolições e reconstruções. No entanto, o Estudo de Viabilidade Econômica, Mercadológica e de Situação Fundiária feito pelo Consórcio Nova Luz (2011) mostrava que as unidades habitacionais não atingiriam HIS sem subsídio público e que as de HMP seriam acessíveis por população de 6 ou mais salários mínimos. Assim, o Consórcio reconhecia que a valorização da área delimitaria o público com condições de adquirir imóveis:

---

prédios e áreas públicas, e indicou que analisaria a adoção do projeto via modalidade de PPP ao invés de concessão urbanística (FSP, 2013).

Para alojar famílias de menor poder aquisitivo nessas áreas, necessariamente haverá a necessidade de transferências, que podem vir na forma de subsídio público. (CONSÓRCIO NOVA LUZ, 2011:70)

Isso demonstrou como o principal programa de habitação em área central era voltado à aquisição e não objetivava atingir, primordialmente, a população de menor renda que já ocupava a área. Ao contrário, visava substituí-la por outra de maior poder aquisitivo, que possuía vasta oferta de moradia no mercado privado e maior acessibilidade ao crédito bancário. Em resposta, houve pressão de movimentos sociais para o cumprimento da promessa do prefeito de construir HIS nas regiões ZEIS-3 do Projeto Nova Luz. O cadastramento dos moradores do perímetro foi iniciado em março de 2011 e seria oferecida possibilidade de remanejamento e reinserção em áreas próximas, dentro do Projeto Nova Luz, quando do projeto finalizado. A Defensoria Pública, no entanto, alegou que a PMSP não fez um levantamento de pessoas que moravam na região e que poderiam ser afetadas pelas desapropriações, o que dificultaria seu remanejamento futuro.

Em síntese, o Projeto Nova Luz expressava uma visão de intervenção no centro que diferia radicalmente do projeto para a região que contemplava a política de locação social em 2001. Nesta visão, a classe média era vista simultaneamente como instrumento e alvo da “revitalização” da região central.

Outro caso emblemático da gestão de Gilberto Kassab foi a demolição do Edifício São Vito, empreendimento de 600 unidades habitacionais populares, localizado na Avenida do Estado na região do Mercado Municipal, e alvo de intensos debates sobre sua destinação há mais de vinte anos.

As propostas de intervenções no São Vito remetem à gestão de Jânio Quadros, quando a demolição surgiu como opção em resposta à deterioração do edifício. Na gestão de Marta Suplicy, compôs as ações do PROCENTRO por pressão do BID, em meados de 2002. Foi símbolo da precariedade habitacional – sendo considerado “o maior cortiço de São Paulo”<sup>93</sup> – em área “muito visível”, próxima de projetos de reabilitação do Ação Centro, como o Parque Dom Pedro e Mercado Municipal, e da antiga sede da Prefeitura (SILVA, 2007b). Para o BID, a solução seria a demolição, por seu suposto efeito de valorização da região. A mídia também fez debates pressionando pela extinção do conjunto residencial. No entanto, a Prefeitura vinha à época defendendo um discurso político de moradia em área central, o que, aliado aos estudos que demonstraram o alto custo social e financeiro da demolição, resultou em uma

---

<sup>93</sup> O Edifício São Vito possuía dívidas condominiais altíssimas e taxa de inadimplência em torno de 70%. Possuía 600 quitinetes e moravam aproximadamente 1.200 pessoas, sendo que 62% tinham renda de até 3 salários mínimos, 41% eram proprietários, 48% dos inquilinos pagavam entre R\$ 50 e R\$ 150, 59% das unidades abrigavam até duas pessoas e 75% dos moradores trabalhavam na região central da cidade (PMSP, 2004f).

proposta de reforma do edifício. Assim, no fim da gestão de Marta Suplicy, o projeto arquitetônico entregue por Roberto Loeb previa 375 UH, com financiamento do PAR-Reforma da CEF, de subsídios diretos da PMSP e de recursos do BID. Houve desocupação total do prédio e a atribuição de Bolsa Aluguel às famílias retiradas.

Em 2006, novo estudo de viabilidade econômica apontou que cada UH custaria mais de R\$ 80 mil, o que excederia o valor de HIS da CEF. Com este diagnóstico de inviabilidade financeira, embates entre posições a favor e contra a demolição tomaram conta da agenda pública, opondo os que advogavam pela moradia popular em área central e aqueles que desacreditavam dela pela incompatibilidade financeira<sup>94</sup>.

Em maio de 2011, sete anos após a desocupação, durante os quais o imóvel permaneceu vazio, foram demolidos os Edifícios São Vito e Mercúrio. A PMSP ofereceu indenizações aos proprietários e, a alguns, a possibilidade de aquisição de unidades no Edifício Riachuelo<sup>95</sup>. O Riachuelo, que tinha recursos do PEHP e foi originalmente previsto no PLS, passou a ser destinado à aquisição: “os técnicos apontaram o Riachuelo para comercialização. Não porque o locação social não servia, tinham outros problemas no centro para se resolver” (entrevistada 15). Ademais, em contrapartida à demolição do São Vito, a administração ofereceu a desapropriação de 53 imóveis no centro, que seriam reformados e vendidos à população de baixa renda, através do programa que viria a se chamar Renova Centro.

Com vistas a substituir o Programa Bolsa Aluguel, criado em 2004 para atender, principalmente, os moradores do São Vito, e a atender a crescente demanda de populações

---

<sup>94</sup> As discussões envolveram desde debates na mídia à ação judicial. Em 2005, o projeto de implosão foi contestado na Justiça por 59 proprietários e ex-moradores. Em abril de 2007, cerca de 320 famílias de oito movimentos de moradia ocuparam o São Vito por algumas horas reivindicando a retomada do pagamento do benefício do Bolsa Aluguel. Em fevereiro de 2008, Andrea Matarazzo, então secretário municipal das subprefeituras, anunciou oficialmente a demolição. Em junho do mesmo ano, o CMH aprovou a proposta da COHAB de “repasso do Edifício São Vito à SIURB, com o respectivo reembolso do valor equivalente para a aquisição de imóveis exclusivamente na região central e assim viabilizar habitação social, atendendo aos movimentos de moradia do centro” (voto CMH nº 19/2008). Em dezembro, a Justiça suspendeu licitação para contratação de serviços de demolição dada a permanência de moradores no Mercúrio. Retiradas as famílias em fevereiro de 2009, a PMSP enfrentou nova batalha judicial quando a Defensoria Pública, Instituto Pólis, CGGDH e Associação de Moradores Viva São Vito entraram com Ação Civil Pública (TJSP - Processo nº 0025287-88.2009.8.26.0053), em julho de 2009, solicitando a suspensão da demolição e destinação dos edifícios à moradia popular e a garantia do atendimento dos ex-moradores. Em julho de 2010, esta ação consegue liminar na Justiça impedindo a demolição, mas, em setembro do mesmo ano, nova liminar autoriza a PMSP a prosseguir com a demolição. A demolição ocorreu entre setembro de 2010 e maio de 2011, tendo que ser feita manualmente para evitar que a implosão dos imóveis causasse danos a área em seu entorno. No antigo terreno do São Vito, estavam previstas a construção de uma praça integrando o Parque D. Pedro II, o Mercado Municipal e o Palácio das Indústrias, bem como equipamentos culturais: uma unidade do Serviço Social do Comércio (SESC) e outra do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC). A concessão da Prefeitura ao SESC foi aprovada pela Câmara em 2014 (Lei nº 16.025/2014) com a contrapartida de atividades culturais, iniciadas em 2017.

<sup>95</sup> 7ª Reunião Ordinária do CMH - 3º Biênio (2007-2009), em 11/03/2009.

removidas pela urbanização de favelas, a gestão de Kassab criou dois programas de transferência de renda baseados em subsídios pecuniários para complementar o aluguel: primeiro, o Parceria Social e, depois, o Auxílio Aluguel.

O Programa Parceria Social foi criado em 2007 (Resolução CMH nº 31/2007), mas entrou em operação apenas 2009 (Instrução Normativa SEHAB nº 02/2009) devido a restrições de concessão de auxílios financeiros em período eleitoral (Lei nº 11.300/2006). Comparado ao Bolsa Aluguel, ampliou o público-alvo, restringiu a faixa de renda, adicionou condicionalidades e previu monitoramento social por parte da Prefeitura. Gerido pelo FMH, o Parceria Social priorizou acesso à moradia à população de maior vulnerabilidade, preferencialmente de 1 a 3 salários mínimos, especialmente famílias em áreas desapropriadas ou desalojadas por obras públicas da PMSP – tanto por indicação de SEHAB quanto de SMADS. Também previu condicionalidades como a apresentação do contrato de locação, impossibilidade de sublocar o imóvel a terceiros, comprovação do pagamento de despesas condominiais, depósitos programados em caderneta de poupança e, no caso de famílias com filhos, frequência destes na escola formal e carteira de vacinação em dia. Porém, a concessão de subsídios no valor de R\$ 300 mensais pelo prazo de até 30 meses não era vinculada ao atendimento definitivo e passou a beneficiar pessoas que poderiam “ingressar no programa uma única vez”. Apenas em 2014, o CMH aprovou a reinserção de famílias no Programa Parceria Social que permanecessem em situação de grave vulnerabilidade social (Resolução CMH nº 62/2014).

Já o Auxílio Aluguel, foi criado no âmbito do Programa Ações de Habitação em 2010 (Decreto nº 51.653/2010 regulamentado pela Portaria SEHAB nº 323/2010). Com o objetivo de ter uma “atuação programática flexível”, o Ações de Habitação atendeu situações emergenciais de desastres naturais, remoções por obras públicas ou por determinação judicial, desocupações preventivas em área de risco, e situação de extrema vulnerabilidade, em quatro modalidades de auxílios: Compra de Moradia, Apoio Habitacional, Auxílio Aluguel e Auxílio Mudança. Foi alterado três vezes (Portarias SEHAB nº 114/2014, 101/2015 e 131/2015) e, atualmente, a modalidade Auxílio Aluguel oferece subsídios temporários ou contínuos no valor de R\$ 400 para complementar o aluguel no mercado privado a famílias com renda mensal de até 3 salários mínimos, sujeitas a avaliações técnicas periódicas e vedados a famílias não residentes no município. Os subsídios temporários se destinam a situações de desastres naturais, áreas de risco, extrema vulnerabilidade e remoções por obras ou intervenções que não estiverem vinculadas à moradia definitiva, e duram 12 meses, prorrogáveis por igual período. Por sua vez, os subsídios contínuos se destinam

exclusivamente a desalojados por ações do poder público e devem estar vinculados ao atendimento habitacional definitivo.

O Auxílio Aluguel vem sendo utilizado enquanto a situação das famílias permanece irresoluta, onerando o orçamento da habitação com valores como R\$ 140 milhões em 2016 (SÃO PAULO, 2016c), sob os quais o poder público não tem controle se são efetivamente gastos com o custeio do aluguel (entrevistadas 5, 8 e 11). Entre 2009 e 2016, o Auxílio Aluguel foi destinado a beneficiários devido à urbanização (10.400), remoção (7.337), obras públicas (3.917) e risco (2.900), sendo que 67% ingressaram entre 2009 e 2012, e 29% entre 2013 e 2016 (PMSP, 2016e).

Em comparação com a locação social, os subsídios ao aluguel são vistos diferentemente pelas entrevistadas. De um lado, acredita-se que eles sejam mais baratos e simples de gerir:

O que é mais barato para o governo: fazer uma unidade nova, manter essa unidade, renovar, manter, trabalho social, ou dar subsídio à família – que seja para sempre? Eu não entendo porque o Bolsa Família pode ser visto como positivo e o subsídio de aluguel para sempre, negativo. Eu sou favorável. Não como única opção, mas como uma opção a mais na cesta de ofertas. Não só para quem está recebendo, mas para o poder público que está atendendo e de forma barata. (Entrevistada 9)

Por outro lado, salienta-se que a locação social em parque público, ao contrário de programas de subsídio ao aluguel, providenciaria uma solução definitiva de habitação, e não sujeitaria o direito à moradia ao provimento de um bem comercializável:

Locação social pode aparentar provisoriedade, mas a lógica dela permite a retirada da moradia do âmbito do comércio. [Ela] contempla o direito definitivo à moradia, diferente do Auxílio Aluguel, que seria emergencial até que a pessoa possa ser inserida em outro programa com caráter mais definitivo. (Entrevistada 4)

Ademais, setores de movimentos de moradia chamaram o Auxílio Aluguel, pejorativamente, de “bolsa despejo” por ter sido utilizado como compensação a remoções de obras e intervenções públicas (entrevistada 8). De toda forma, o Auxílio Aluguel, ao substituir o Bolsa Aluguel e Parceria Social, passou a beneficiar demandas de populações diversas e não mais populações de baixa renda residentes na área central. Ao mesmo tempo, a gestão de Kassab criou um programa voltado para recuperação de edifícios com fins habitacionais na área central, o Programa de Habitação e Requalificação do Centro - Renova Centro, que viria a complementar o Programa Renova São Paulo (LIMA, 2016) de urbanização de favelas e regularização urbanística e fundiária em trechos do território municipal.

O Renova Centro, lançado em fevereiro de 2010 e regulamentado em 2012 (Decreto nº 52.942/2012), previa desapropriações e aquisições de imóveis na área central<sup>96</sup> com fins exclusivos de reforma e reabilitação para uso habitacional de HIS e HMP. Assim, assemelhava-se a iniciativas de reforma de edifícios na região central para HIS tais como o PAR-Reforma, do governo federal, que financiou componentes do Morar no Centro. Declararia a desapropriação de 53 prédios considerados vazios, prevendo a construção de 2.500 unidades habitacionais com o investimento estimado de R\$ 400 milhões<sup>97</sup>.

Este número de 53 prédios foi controverso para parte da sociedade civil organizada e movimentos de moradia, que demandava maior transparência e participação nos planos da SEHAB. A lista destes imóveis resulta de um levantamento dos edifícios vazios promovido pela parceria, estabelecida em junho de 2009, da COHAB com a Fundação para Pesquisa Ambiental (FUPAM), instituição ligada à FAU/USP. Este levantamento partiu de uma lista da COHAB de 576 imóveis e foi reduzida a 66 edifícios com aproximadamente 3.080 UHs (FUPAM/COHAB-SP, 2009) de acordo com critérios técnicos, jurídicos e econômicos de viabilidade da reforma para fins habitacionais. Foram excluídos, porém, edifícios encortiçados, irregularmente ocupados ou localizados no perímetro do Nova Luz (que teriam outras diretrizes). Finalmente, os técnicos da SEHAB e COHAB consideraram apenas 53 edifícios como efetivamente viáveis ao Renova Centro (LIMA, 2016), dos quais 16% eram hotéis, 63% de uso comercial e 21% eram prédios residenciais (PMSP, 2011a).

Em especial, movimentos de moradia e organizações da sociedade civil, que se baseavam no número do Censo de domicílios vagos na cidade para reivindicar a aplicação da função social da propriedade, questionaram a decisão da SEHAB em 2009 de realizar levantamento próprio. A gestão de Kassab contestava estudos prévios, inclusive os consultados pela FUPAM, como os trabalhos em andamento de Silva et al. (2009) e Devecchi (2010), e entendia que o alto número de imóveis vazios decorria da vacância de equilíbrio, isto é, o tempo em que um imóvel fica vazio enquanto é negociado. Além disto, discordava do cadastramento e estudos de pré-viabilidade de terrenos e prédios, públicos e privados, realizado pelo Grupo Técnico de Análise de Imóveis (GTAI) em 2004, atualizados e detalhados na pesquisa de Silva e Sígolo (2007).

Os imóveis do Renova Centro foram declarados de interesse social (DIS) assim que o programa foi lançado em fevereiro de 2010 (DOC 05/02/2010), e seriam desapropriados

---

<sup>96</sup> Especificamente os distritos do Bom Retiro, Pari, Cambuci, Mooca, Liberdade, Bela Vista, Sé, República, Belém, Brás, Consolação e Santa Cecília.

<sup>97</sup> Ricardo Pereira Leite, presidente da COHAB e secretário adjunto de SEHAB na 2ª Reunião Ordinária do CMH - 4º Biênio (2009-2011), em 18/03/2010.

judicialmente ou adquiridos mediante acordo, mas a lista dos edifícios do Renova Centro nunca foi divulgada. Em maio de 2010, representantes da sociedade civil demandaram no CMH os relatórios dos estudos da FUPAM, mas a SEHAB informou que disponibilizaria as informações apenas quando viabilizasse financiamento dos empreendimentos, podendo realizar reuniões particulares em caso de detalhamento específico<sup>98</sup>. O sigilo da SEHAB foi justificado “por medo de invasões” (FSP, 2010), especulação imobiliária ou prévia aquisição pelo setor privado, tal como exposto pela superintendente de habitação popular, em outubro de 2010:

A COHAB já analisou cerca de meio milhão de m<sup>2</sup> de terrenos, dos quais 343 mil m<sup>2</sup> estão em fase de desapropriação, 9.800 m<sup>2</sup> já estão desapropriados. Os que estão já em fase de desapropriação chegariam a 10 mil unidades. O que nós não publicamos aqui é aonde são os terrenos, por motivos óbvios: alguém ou ir lá na frente e comprar ou o proprietário tende a pedir mais do que vale ou outras questões. E também nós não pedimos para pôr no orçamento [do FMH] o valor todo, à medida que você vai negociando com o proprietário você vai pedindo mais valor, já estamos negociando caso a caso. (Elisabete França, superintendente de habitação popular na 5ª Reunião Ordinária da Comissão Executiva do CMH - 4º Biênio (2009-2011), em 19/10/2010)

Como a desapropriação representava 52% dos custos, frente a 46% da reforma e 2% dos projetos, foi previsto o mix social e a elevação da renda familiar mínima para “manter equilíbrio financeiro” (COHAB-SP, 2012 *apud* LIMA, 2016). A locação social foi prevista em ao menos 25% das unidades de cada empreendimento para população com renda familiar entre 4 e 6 salários mínimos. As demais unidades seriam financiadas pelo PMCMV ou outros programas para famílias com até 10 salários mínimos (COHAB-SP, 2012 *apud* LIMA, 2016).

É importante notar que o Renova Centro incorporou a locação social como alternativa de acesso habitacional. No entanto, “ainda estava em fase de projeto para saber qual [edifício] seria mais adequado para locação social”, sendo que tampouco havia planos de ampliar o parque construído: “de construção nova não tinha nenhum planejado. Eram mais esses de revitalização do centro” (entrevistada 9). Houve também alteração do público-alvo se comparado com a gestão de Marta Suplicy, em que a população de 0 a 3 salários mínimos era prioritária. Ademais, o Renova Centro promoveria HIS e HMP, mas não foram divulgadas a proporção de unidades destinadas a cada modalidade.

O programa reavivou o tema da locação social, diferentemente de como vinha sendo tratada desde 2005, isto é, voltada para manutenção e operacionalização dos empreendimentos existentes. O Renova Centro retomou as negociações de desapropriação e reforma dos empreendimentos Palacete dos Artistas e Mário de Andrade (discutidos abaixo), cujos estudos

---

<sup>98</sup> Luiz Kohara e Kazuo Nakano, representantes do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos e do Instituto Pólis, respectivamente, na 3ª Reunião Ordinária do CMH - 4º Biênio (2009-2011), em 20/05/2010.

de viabilidade constavam na proposta original do PLS de Marta Suplicy. Além disto, o programa previu destinar unidades de locação social em outros edifícios, onde se aplicaria mix de renda e de posse. Finalmente, os empreendimentos do PLS entregues em 2009 – Senador Feijó e Asdrúbal do Nascimento – foram divulgados como “projetos pilotos” de sucesso do Renova Centro pelo secretário de SEHAB em eventos internacionais (PMSP, 2010), mesmo que suas reformas tenham sido concluídas antes do lançamento do programa.

Para os movimentos populares, isto não significava nem originalidade, nem autoria exclusiva por parte da gestão de Kassab. Ao contrário, na primeira reunião do CMH após o lançamento do Renova Centro, os movimentos populares reivindicaram que habitação em área central é demanda histórica de setores da população mais vulnerável:

Isso começou em 1996, 1995, então isso não foi hoje, isso é fruto de tudo que a gente vinha colhendo com batalhas, com policiais, com cachorro mordendo a gente para a gente chegar aqui hoje [...] um fruto independente de gestão [...] uma luta do Conselho da COHAB, junto com nós do movimento [...] o que de verdade a gente queria, é atender essa população que mora em cortiço, deficiente, idoso, e outros, mas é que nós, movimento, pudesse fazer parte da demanda. (Sidney Antônio Euzébio Pita, ex-representante da Associação dos Sem Terra da Zona Norte, na 2ª Reunião Ordinária do CMH - 4º Biênio (2009-2011), em 18/03/2010)

Os movimentos sociais lembraram que “o marco dessa negociação dos imóveis [...] foi uma negociação em torno do São Vito”<sup>99</sup> na qual a PMSP prometera recursos para HIS. Mais especificamente, os movimentos pressionaram para que o Renova Centro incluísse locação social. Eles avaliaram que o alto valor de investimento público em desapropriações demandava alternativa que mantivesse estoque de imóveis públicos, o que evitaria repasse privado de unidades:

Eu gostaria de saber por essa diferença [entre o costumeiro valor da UH de HIS e do previsto no Renova Centro] que a gente sabe que é decorrente do custo do preço da terra no centro da cidade, vai haver um direcionamento para locação social para evitar que as unidades sejam repassadas, revendidas informalmente, que se perca de fato o objetivo social que se destina essas unidades a baixa da renda. (Pedro Fiori Arantes conselheiro representante da Usina - Centro de Trabalhos para o Ambiente Habitado na 2ª Reunião Ordinária do CMH - 4º Biênio (2009-2011), em 18/03/2010)

O presidente da COHAB e secretário adjunto de SEHAB informou que unidades do Renova Centro seriam destinadas para locação social e manifestou sua preferência pelo atendimento a idosos:

O locação social vai ser contemplado sim, nós achamos que é um programa muito bom, especialmente para os idosos [...] ele não pode comprar o apartamento por causa da idade em função do seguro, e o idoso é muito zeloso com aquilo que a gente recebe, então ele não transfere. (Ricardo Pereira Leite, presidente da COHAB e secretário adjunto de SEHAB na 2ª Reunião Ordinária do CMH - 4º Biênio (2009-2011), em 18/03/10)

---

<sup>99</sup> Benedito Roberto Barbosa, representante da Associação dos Movimentos de Moradia da Região Sudeste na 2ª Reunião Ordinária do CMH - 4º Biênio (2009-2011), em 18/03/2010.

No âmbito do Renova Centro, em novembro de 2010, o CMH aprovou por unanimidade o aporte de R\$ 30 milhões do FMH para “pagamento de valores de imóveis em processo de desapropriação” na área central (Voto CMH nº 23/2010) e os conselheiros enfatizaram que a disponibilização de recursos deveria ser acompanhada da definição do público-alvo das ações: “é importante definir a demanda na medida em que vai também definir os recursos”<sup>100</sup>. A COHAB informou que três empreendimentos seriam destinados a locação social a depender de recursos externos – os edifícios Cineasta, futuro Palacete dos Artistas, Mário de Andrade e Santo André –, o que foi corroborado pelo secretário de SEHAB:

Esses 3 primeiros felizmente nós estamos conseguindo viabilizar para Locação Social. Não estamos preocupados com as faixas de renda mais altas porque o próprio mercado pode atender, quem tem condição de pagar vai ser atendida normalmente, a nossa preocupação aqui é com quem não pode pagar [...] mas lembrando que dependemos de dinheiro a Fundo Perdido, senão não podemos dar subsídio. (Ricardo Pereira Leite, secretário da SEHAB e presidente da COHAB, na 5ª Reunião Ordinária do CMH - 4º Biênio (2009-2011), em 18/11/2010)

O mix de renda e de posse propostos no Renova Centro foi também visto na tentativa da PMSP de criar a primeira Parceria Público Privada (PPP) para fins habitacionais no município de São Paulo. Na visão da SEHAB, “o Estado ser dono do prédio não é a única solução de locação social” e para atrair o mercado eram precisos incentivos públicos, pois “há um trauma da locação desde a Lei do Inquilinato. Para o privado, o aluguel também é arriscado” (entrevistada 9).

Em abril de 2012, a PMSP lançou consulta pública de um projeto-piloto de PPP chamado HIS Barra Funda, com 600 unidades habitacionais de HIS e HMP, e princípios de renda mista, uso misto e posse mista. A PPP contaria com subsídio do município e concessão do terreno Cônego Vicente Marino, em ZEIS-3 e de propriedade da SPTrans, que estava previsto para o PLS em 2004. O projeto redestinaria o terreno para um novo formato de “aluguel social” com valores inferiores a 25% da renda familiar, no qual cerca de 80% das UH seriam ocupadas por famílias de 4 a 16 salários mínimos, e o restante por famílias de até 3 salários mínimos cadastradas pela SEHAB (ESTADÃO, 2012). Esta proposta foi desenvolvida durante o 1º Congresso Internacional de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SP Habitação & Urbanismo), realizado em junho de 2011. O evento, organizado pela

---

<sup>100</sup> Luiz Kohara, conselheiro representante do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, na 5ª Reunião Ordinária do CMH - 4º Biênio (2009-2011), em 18/11/2010.

SEHAB e CEF, teve a contribuição de especialistas nacionais e internacionais<sup>101</sup> e visava articular “operações urbanas da orla ferroviária de São Paulo” com “parcerias público-privadas que contemplem a requalificação de espaços subaproveitados com projetos urbanísticos de alta qualidade e que permitam um incremento na produção de moradia” (PMSP, 2011b). A experiência de Nova York, nos Estados Unidos<sup>102</sup>, serviu de base para um modelo que combinaria concessão de obra pública de HIS com prestação de serviços (gestão condominial, patrimonial e social das UH). A licitação estava prevista para ser lançada no final de 2012, mas foi prorrogada diante de questionamento do Ministério Público e a proposta foi engavetada na gestão de Fernando Haddad.

A Secretaria da Habitação do Governo Estadual também propôs uma PPP de HIS e HMP, a “Agência Paulista de Habitação Social - Casa Paulista”. A Casa Paulista foi gestada paralelamente ao Projeto Nova Luz da PMSP ainda em 2011, e visava a promoção e requalificação urbana da área central a partir do incentivo da iniciativa privada para construir em áreas consideradas degradadas e atrair novos moradores para o centro expandido. Em fevereiro de 2013, tanto a PMSP quanto o governo federal aderiram à Casa Paulista.

A PPP priorizou o atendimento a famílias que comprovadamente trabalhavam na região do centro a fim de reduzir o deslocamento urbano. Esta priorização desconsiderou os trabalhadores informais da região e destinou apenas 20% a famílias que já moravam no centro. Além disso, a não especificação da quantidade de unidades por faixas de renda impossibilitou que o poder público garantisse acesso a famílias com renda de até 3 salários mínimos, faixa que concentra o déficit de moradia, o que poderia privilegiar faixas superiores, tipicamente atendidas pelo mercado. Finalmente, a proposta também foi criticada pela falta de participação popular<sup>103</sup> e pelo incentivo à construção e aquisição sem considerar “outras

---

<sup>101</sup> O SP Habitação & Urbanismo teve a participação de representantes do setor público, privado, academia, organização internacional e movimento social: Departamento de Planejamento Urbano (*Department of City Planning - DCP*) e Companhia de Desenvolvimento Econômico (*New York City Economic Development Corporation - NYCEDC*) da Prefeitura de Nova York; construtora Toll Brothers, incorporadoras Community Builders, Rose Company, East Thames UK e USC Lusk Center, o banco de investimentos JP Morgan Chase, SECOVI, Associação das Administradoras de Bens Imóveis e Condomínios (AABIC) e a entidade sem fins lucrativos Global Urban Development (GUD); Universidade de Columbia, UFABC, USP; Banco Mundial; União dos Movimentos de Moradia da Grande São Paulo e Interior (UMM-SP). Ainda contou com a presença de representantes de órgãos municipais de Habitação, Desenvolvimento Urbano, Desenvolvimento Econômico e do Trabalho, COHAB e Procuradoria do Município, e do Ministério das Cidades e da CEF (PMSP, 2011b).

<sup>102</sup> Entre os anos 1990 e 2000, a cidade de Nova York concedeu isenções fiscais ou coeficiente adicional condicionados à promoção de moradia popular (*social ou affordable housing*) em parte do empreendimento. A mistura de renda “*taylor made*” viabilizaria economicamente o desenvolvimento do empreendimento e estimularia a inserção social em áreas valorizadas. Os empreendimentos conhecidos como 80/20 possuíam 80% das unidades com valor de mercado e 20% dos aluguéis com valores inferiores e subsidiados.

<sup>103</sup> A falta de participação pública, conforme exige o Estatuto da Cidade e o PDE, também foi questionada em ação civil pública do Ministério Público (Promotor de Justiça de Habitação e Urbanismo, Maurício Ribeiro

formas de promoção do direito à moradia, como a locação social e a reabilitação de prédios subutilizados”, como criticado em carta aberta de movimentos de moradia, ONGs, defensores públicos e academia<sup>104</sup>.

Em nova carta aberta, a locação social foi tida como uma maneira de evitar o “repasso das habitações e a transferência do subsídio público para as classes mais altas, seja porque os moradores não conseguiram arcar com os custos do financiamento, ou porque foram induzidos a vender seus imóveis devido à valorização imobiliária”<sup>105</sup>, argumento que tem sido recorrente na defesa da locação social. Os signatários desta carta aberta demandam a inclusão da locação no rol de programas da política habitacional, seja dentro da então discutida PPP ou como programa paralelo. A solicitação, no entanto, não foi atendida e o programa segue em vigor com a totalidade do financiamento destinada a aquisição da casa própria.

A visão de Kassab sobre o centro e a questão habitacional também foi expressa no projeto de lei do PMH de 2011. O PMH começou a ser elaborado em 2006, a partir de quando houve debate no CMH sobre o plano, e sua produção contou com um convênio entre a PMSP e a *Cities Alliance* em 2008 para a realização de um diagnóstico da situação habitacional com projeções de cenários futuros e planejamento territorializado para o período de 2009 a 2024. Destacam-se suas três principais estratégias. Primeiro, a priorização de investimentos no combate à inadequação habitacional, com foco na recuperação urbana e ambiental, concentrando-se nos programas de urbanização e regularização de assentamentos, mananciais, requalificação de cortiços e parceria social. Segundo, a imprescindibilidade do repasse de recursos das esferas estadual e federal. Terceiro, o estímulo à produção de novas unidades habitacionais pela iniciativa privada.

No PMH, a locação social não possuía vinculação orçamentária e teve espaço muito reduzido, basicamente limitado à reprodução do que constava no PDE de 2002. No entanto, o plano propunha dois ajustes ao programa vigente, ambos sem especificação: a melhoria de gestão e o fomento de um parque locativo privado. Dos dez programas habitacionais do plano, a locação social estava prevista no PLS e no “Programa de reforma de edifícios vazios para

---

Lopes, TJSP, Processo nº 0156850-34.2013.8.26.0000) que suspendeu a PPP temporariamente, de agosto a outubro de 2013.

<sup>104</sup> Em carta aberta de abril de 2013 intitulada “Questões para a PPP da “Casa Paulista” para o centro de São Paulo”, as seguintes entidades manifestaram sua preocupação com a PPP da Habitação Paulista: AMOALUZ, CMP, CGGDH, Conselho Gestor ZEIS 3 C 016 - Sé - Representantes da Moradia, NHABURB, FLM, GARMIC, Brasil Habitat, Polis, LabCidade FAU-USP, LabHab FAU-USP, Movimento Apropriação da Luz, MMC, MMRC, MMPT, SAJU, UMM.

<sup>105</sup> Na “Manifestação Encaminhada à Consulta Pública do Projeto de Parceria Público Privada da Agência Casa Paulista” de junho de 2013, outras três entidades se juntam àquelas da carta aberta de abril para sugerir alterações ao edital recém-lançado pelo poder público: ACSJ, MSTC, ULC.

uso habitacional”, mas não havia previsão quantitativa específica de recursos financeiros ou econômicos necessários, sejam da PMSP ou externos a ela, nem metas de produção. Importaneamente, o PMH tinha uma proposta de “subsídio ao aluguel”, que visava “agregar práticas bem sucedidas do programa aluguel social [...] e destinar recursos para o pagamento de aluguel para estas famílias no mercado locatício privado” com investimento de R\$ 4,69 bilhões (50% municipais e 50% federais) para atender 162.765 famílias.

O PMH foi enviado à Câmara Municipal em outubro de 2011 (PL n° 509/2011) e aprovado em primeira votação, mas houve dois substitutivos, um do Executivo (não protocolado), e outro do vereador Chico Macena (PT). Além da crítica geral ao PMH de privilegiar a provisão para as faixas de renda de até 6 salários mínimos, e não aquela população de até 3 salários mínimos que concentra o déficit habitacional, o substitutivo do Executivo foi criticado por alterar o zoneamento da cidade, permitindo a construção onde o estoque de potencial construtivo já se encontrava esgotado e destinando apenas 40% para HIS. Já o outro substitutivo, que fez poucas alterações ao texto original, previa ajustes ao Programa Locação Social, particularmente a ampliação do “parque público de moradias locativas, basead[a] em metas a serem definidas quando da primeira revisão do Plano”, e acrescia o monitoramento da “pós-ocupação, [e a] gestão condominial” na proposta de ajuste da gestão do programa. Em junho de 2013, Fernando Haddad solicitou a retirada e o arquivamento do projeto.

Em suma, a ascendente demanda habitacional pela região central pressionou o poder público e colocou o desafio de prover soluções em uma área que concentra infraestrutura, equipamentos públicos e empregos. As opções oferecidas pela gestão de Gilberto Kassab se voltavam ao Projeto Nova Luz e ao Renova Centro. Enquanto o primeiro não continha nenhuma política de locação social, o segundo retomou as negociações de edifícios declarados de interesse social na gestão de Marta Suplicy, que foram destinados à locação social sob pressão da sociedade civil. Além disto, empreendimentos do PLS foram usados como exemplos de modelos de reabilitação de edifícios na divulgação do Renova Centro.

Isto coloca em evidência como propostas e políticas públicas do passado condicionam, mas apenas parcialmente, os discursos e as iniciativas dos tomadores de decisão (THELEN, 1999), que apropriam e reestruturam ideias e programas antigos para adequá-los conforme sua visão sobre os problemas e as soluções disponíveis (COHEN et al., 1972). Particularmente, as experiências de locação social no âmbito do PLS serviram de base para as reivindicações da sociedade civil de destinar os empreendimentos do Renova Centro para a modalidade de locação social, como é o caso do Palacete dos Artistas. Além disto, a experiência de um

programa robusto e exclusivo de locação social, o PLS, formatou a decisão de se alocar unidades de locação social nos empreendimentos do Renova Centro – uma política de reforma de edifícios em que recursos do PEHP haviam sido utilizados, e que, portanto, tinha a obrigatoriedade de atender demandas de beneficiários de até três salários mínimos de renda. Finalmente, a proposta da PPP da Barra Funda, em terreno originalmente previsto para o PLS, não se propunha a atender camadas mais populares nem requalificar o centro para fixar a população ali residente, mas sim atrair outro perfil de moradores que se imaginava serem protagonistas da transformação urbana por seu próprio capital econômico, social, cultural e simbólico.

Na próxima seção, analisa-se como nova mudança no fluxo da política com as eleições de 2012 resultou em outras percepções sobre os problemas e soluções disponíveis referentes à habitação e ao centro. No entanto, isto não foi suficiente para reverter a inércia com que vinha se tratando o tema da locação social na equipe de habitação da PMSP. Em especial, analisam-se a locação social no programa de governo e programa de metas do governo eleito, a composição da nova equipe de governo, e a pressão da SMDHC para que a locação social fosse implementada para solucionar demandas específicas de população em situação de rua – a qual sofreu resistências da SEHAB.

## **5.6 As eleições de 2012: promessas de campanha e realidade de gestão**

Fernando Haddad (PT) foi eleito em 2012 no segundo turno das eleições da capital paulista com 55,57% dos votos válidos, contra 44,43% de José Serra (PSDB)<sup>106</sup>. A vitória trouxe expectativas positivas aos movimentos sociais – dentre eles os de moradia – que viam a ascensão do Partido dos Trabalhadores à Prefeitura de São Paulo como uma reconquista de direitos e uma promessa de avanços na área social após oito anos de gestões PSDB-DEM/PSD. Na primeira reunião do novo prefeito com integrantes de movimentos de moradia, Fernando Haddad ressalta a importância do setor em seu governo:

A habitação é um dos quatro eixos prioritários do meu governo [...] O primeiro movimento organizado que recebo é no âmbito de habitação. Eu quero crer que eles vão reconhecer este gesto simbólico como uma porta aberta permanentemente para que possamos de forma mediada, pacífica e ordenada retomar os investimentos em habitação em São Paulo. (PMSP, 2013a)

<sup>106</sup> A eleição municipal de 2012 tinha como candidatos Fernando Haddad (PT/ PCdoB/PP/PSB), José Serra (PSDB/PSD/DEM/PR/PV), Celso Russomano (PRB/PTB/PTN/PHS/PRP/PTdoB), Gabriel Chalita (PMDB/PSC/PTC/PSL), Soninha Francine (PPS/PMN), Carlos Giannazi (PSOL/PCB), Paulinho da Força (PDT), Levy Fidelix (PRTB), Ana Luiza de Figueiredo Gomes (PSTU), Miguel Manso (PPL), Eymael (PSDC) e Anaí Caproni (PCO). No segundo turno, Haddad e Serra disputaram o eleitorado paulista.

Nos debates eleitorais de 2012, a habitação estava entre os tópicos de maior disputa. Naquele ano, o déficit habitacional urbano da região metropolitana de São Paulo era de 580 mil domicílios, dos quais 78,9% se concentravam na faixa de renda mensal familiar de até 3 salários mínimos (FJP, 2015). Haddad propunha um forte discurso de política habitacional voltada para a redução das desigualdades na cidade. Criticou as gestões de Serra e Kassab (2005-2012) por construírem cerca de 3,5 mil unidades habitacionais por ano, ao passo que as gestões petistas de Luiza Erundina (1989-1992) e Marta Suplicy (2000-2004) construíram cerca de 9 mil e 5,5 mil moradias por ano, respectivamente<sup>107</sup>.

O programa de governo de Fernando Haddad, publicado em agosto de 2012, prometia a construção de 55 mil unidades habitacionais, sob diversas modalidades de promoção, com destaque para a parceria com o governo federal com finalidade de ampliar o PMCMV. A locação social figurava como uma das modalidades de promoção do “Programa de Produção de Unidades Novas de Habitação de Interesse Social” (PT, 2012:09). Além da produção direta pela Prefeitura, por autogestão e/ou mutirão, parceria com a iniciativa privada e auxílio aluguel, a locação social foi vista como alternativa “para demandas específicas (idosos, população em situação de rua, trabalhadores de baixa renda nas áreas centrais), integrada a outras políticas de assistência social, saúde, qualificação profissional etc.” (PT, 2012:33).

A locação social figurou também na seção “Dignidade, Cidadania e Direitos Humanos” do programa de governo como alternativa para atendimento dos “direitos da pessoa idosa” e da população em situação de rua. Em conjunto com a reabilitação de edifícios vazios e/ou obsoletos para uso habitacional e a produção de condomínios compostos por famílias com perfil heterogêneo, a locação social seria utilizada na criação de programas sociais de moradia destinada ao público idoso de baixa renda. Também foi indiretamente proposta sua destinação para população em situação de rua, através do desenvolvimento de “programas habitacionais de interesse social, com gestão compartilhada entre moradores e Prefeitura, sem repasse da titularidade ao usuário” (PT, 2012:96).

Apesar de constar no programa de governo, a política de locação social não foi contemplada no programa de metas 2013-2016 da gestão de Haddad (PMSP, 2013b). O programa de metas foi dividido em três eixos, “Compromisso com os Direitos Sociais e Cívicos”, “Desenvolvimento Econômico Sustentável com Redução das Desigualdades”, e

---

<sup>107</sup> Debate organizado pela emissora de televisão SBT em 24 de outubro de 2012 para o segundo turno das eleições municipais.

“Gestão Descentralizada, Participativa e Transparente”<sup>108</sup>. Cada eixo, continha objetivos que, por sua vez, subdividiam-se em metas. As quatro metas referentes à habitação tratavam da provisão habitacional, urbanização de assentamentos precários, regularização fundiária e intervenções em áreas de mananciais<sup>109</sup>:

Meta 35: obter terrenos, projetar, licitar, licenciar, garantir fonte de financiamento e produzir 55 mil Unidades Habitacionais

Meta 36: beneficiar 70 mil famílias no Programa de Urbanização de Favelas

Meta 37: beneficiar 200 mil famílias no Programa de Regularização Fundiária

Meta 84: execução de obras de infraestrutura para recuperação social e ambiental das bacias do Guarapiranga e Billings, ampliando redes de saneamento, mobilidade e drenagem urbana, beneficiando cerca de 70 mil moradores. (PMSP, 2016d)

Não houve menção direta à intenção e compromisso de efetivar uma política de locação social no programa de metas nem no detalhamento das fichas de identidade que descrevem cada meta (PMSP, 2013c). Se o programa de metas apresenta as diretrizes e o planejamento da gestão eleita, dando um grau de materialidade no orçamento, tempo e espaço, a ausência de menção de um programa representa sua falta de prioridade na agenda governamental, bem como um canal de diálogo a menos entre o poder público e a população. Por não constar no programa de metas fica dificultada a mensuração e a comparação entre o prometido e o cumprido, assim como entre a atual gestão e as anteriores ou seguintes – afetando evidentemente seu potencial de implementação.

No entanto, merece destaque o intuito de requalificação da área central, com “apropriação do centro como referência de toda a cidade, a partir da requalificação dos equipamentos urbanos, dos espaços para pedestres e da habitação social” (PMSP, 2013b:25) e o propósito de consolidar “uma produção massiva de habitação social, tanto por meio de novas moradias que utilizem terrenos subaproveitados, como pela readaptação de edificações vazias a serem transformadas em unidades habitacionais” (PMSP, 2013b:26). A readaptação de edificações vazias já vinha sendo proposta pela gestão anterior e não se explicitava se adotaria locação social.

O programa de metas focado na produção habitacional é reflexo da intenção do prefeito, seguindo promessas de campanha, de se aproximar do governo federal e viabilizar parceria com o PMCMV no município, sem muito espaço para inovações. A própria titularidade da SEHAB foi ocupada pelo engenheiro José Floriano de Azevedo Marques Neto,

<sup>108</sup> O Programa de Metas 2013-2016 da gestão Haddad foi lançado em 26 de março de 2013 com 100 metas e, posteriormente, discutido em 35 audiências públicas – em cada uma das 31 subprefeituras, mais três audiências públicas temáticas de acordo com os três eixos temáticos do Programa de Metas –, sendo apresentada uma versão final em 31 de agosto de 2013 com 123 metas (PMSP, 2013b).

<sup>109</sup> As metas 35 a 37 faziam parte do “Objetivo 5: Garantir acesso a moradia adequada”, já a meta 84, do “Objetivo 14: Proteger os recursos naturais da cidade, conservando as áreas de mananciais, ampliando o sistema de áreas verdes, preservando os recursos hídricos e monitorando as áreas de risco” (PMSP, 2016d).

empresário do setor imobiliário familiarizado com construção de habitação popular e com processos da CEF. A presidência da COHAB foi dada primeiro ao engenheiro Luiz Carlos Antunes Corrêa, quem atuara na COHAB em 2000, e logo substituída pelo próprio secretário Floriano Marques, quem acumulou ambos cargos até 2014, quando foi assumida por João Abukater Neto. Abukater foi diretor técnico da COHAB desde 2013, ex-presidente da COHAB na gestão de Paulo Maluf e chefe de gabinete de SEHAB na gestão de Celso Pitta. As indicações atenderam acordo de apoio eleitoral do Partido Progressista (PP) e geraram críticas dos movimentos sociais que esperavam nomeações com maior proximidade às bandeiras de democratização do acesso à moradia, inclusive a locação social como solução habitacional em área central:

A gestão do Haddad tinha muita possibilidade. Tinha o acúmulo de experiências da locação social que se mostrava como alternativa mais viável e interessante para a política habitacional. Acho que depois da experiência da Marta, toda a discussão e acúmulo de outras gestões, várias pessoas vinham fazendo estudos sobre locação social. Quando o Haddad entra, tinha todas as condições para fazer avançar a locação social. Era uma expectativa dos movimentos, das entidades sociais que vinham debatendo tanto no CMH, no âmbito acadêmico, na sociedade. [...] O secretário que assumiu vinha de uma experiência de construção do PMCMV, que não compreendia a cidade, que não compreendia a política habitacional e não tinha nenhuma referência sobre locação social. E na lógica dele, era produzir habitação, entregar a chave e acabou meu problema. (Entrevistada 16)

Se a SEHAB não despontou como protagonista da política de locação social em 2013, a SMDHC e, mais especificamente, a Coordenação PopRua pautou a locação social como princípio e tentou levar o tema adiante em interlocução com as Secretarias Municipais de Assistência Social (SMADS), de Saúde (SMS) e a própria SEHAB.

A criação da SMDHC pela gestão de Haddad (Decreto nº 53.685/2013 e Lei nº 15.764/2013) propunha um órgão específico da administração municipal voltado aos mais vulneráveis da cidade, a partir de um olhar transversal e políticas públicas focalizadas. Em consonância com o Programa Nacional de Direitos Humanos, e espelhado na experiência do governo federal, atuava em segmentos específicos, com políticas voltadas a migrantes, população em situação de rua, LGBT, crianças e adolescentes, juventude, idosos, educação em direitos humanos, drogas e trabalho decente.

A Coordenação PopRua, estabelecida quando da criação da SMDHC, tensionou o debate sobre a política habitacional ainda antes da publicação do programa de metas. Ao final, as metas acordadas previam a promoção de “ações para a inclusão social e econômica da população em situação de rua” (PMSP, 2013b), mas não incluíam nenhuma forma de provisão habitacional a esta população. Das 55 mil UH previstas no programa de metas, a Coordenação PopRua tinha a intenção de assegurar 2 mil UH à população em situação de rua e vinculá-las à

locação social. No entanto, diversas entrevistas apontam que o então secretário de SMDHC, Rogério Sottili, não chegou a um acordo com o então secretário de SEHAB, José Floriano de Azevedo Marques, uma vez que a política habitacional prioritária da gestão Haddad estava focada no PMCMV, e que cabe a SMDHC “coordenar uma política sobre a qual ela não tem poder decisório e orçamentário” (entrevistada 1).

Ainda assim, o Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua (criado pelo Decreto nº 53.795/2013), composto por representantes do setor público e da sociedade civil, demandou, desde a sua primeira reunião, em maio de 2013, a locação social como solução habitacional a esse segmento da população. No âmbito do Comitê PopRua e da Coordenação PopRua, prevaleceu o conceito de *housing first* em substituição ao modelo de *staircase*. Isto é, ao invés de um atendimento progressivo em diferentes níveis do modelo de *staircase* – em que o indivíduo recebe tratamento, acesso a leito hospitalar, leito em albergue e, só ao final de um processo, teria acesso à moradia independente e integração comunitária –, o *housing first* entende que a pessoa deve ter acesso imediato à moradia, e que essa estabilidade potencializaria os efeitos de serviços assistenciais, de segurança e de eventuais tratamentos de saúde.

Nos meses posteriores a sua criação, a Coordenação PopRua seguiu tensionando o debate sobre locação social que, entretanto, não ecoou na administração municipal, uma vez que o secretário de habitação, pasta responsável pela política, não impulsionou a ideia. Convidado pelo Comitê PopRua para apresentar as metas da habitação, e questionado pela demanda por unidades de locação social, o secretário de SEHAB afirmou “que a ênfase da gestão será pela destinação de moradias definitivas”<sup>110</sup>.

Ainda nos primeiros meses de 2013, entrevistados indicam que houve a pactuação, entre SMDHC e SEHAB, da construção de duas mil moradias populares para a população em situação de rua, mas houve recusa da SEHAB de as vincular à política de locação social. Paralelamente ao Comitê PopRua, a Coordenação PopRua também constituiu grupo informal de discussão sobre locação social na PMSP. Composto por membros de SMDHC, SEHAB, SMADS e SMS, as reuniões discutiram os entraves dos empreendimentos de locação social existentes e como adequar, especialmente a gestão social, a uma nova demanda de população em situação de rua. Uma das reuniões contou com a participação da então secretária nacional de habitação do Ministério das Cidades. Nesta reunião, concluiu-se que o Fundo Nacional de

---

<sup>110</sup> Conforme ata da III Reunião Ordinária do Comitê Intersetorial da Política Municipal da População em Situação de Rua, de 10 de julho de 2013.

Habitação de Interesse Social (FNHIS - Lei nº 11.124/2005) seria o único fundo federal cujos recursos poderiam vir a ser disponibilizados para locação social no município.

Enquanto a locação social seria uma resposta de prazo indeterminado à demanda da população em situação de rua, discussões internacionais acerca do princípio de *housing first* também orientaram a criação do Programa De Braços Abertos (DBA) para redução de danos a pessoas que fazem uso abusivo de drogas na região da chamada “cracolândia”. O DBA foi criado em janeiro de 2014 (regulamentado pelo Decreto nº 55.067/2014) por articulação intersetorial entre SGM, SMS, SMADS, SMSU, SDTE, SMDHC e SEHAB, e atendeu cerca de 400 pessoas, das quais 67% afirmaram ter reduzido o consumo de crack (RUI; FIORE; TÓFOLI, 2016:26). O programa foi inovador ao combinar políticas de promoção à oferta de trabalho e renda, alimentação, serviços de saúde e moradia para reinserção social, reconhecendo a moradia de aluguel como serviço de assistência social e apoios permanentes promovidos pelo poder público. No entanto, não pode ser considerado uma política de locação social por se caracterizar como solução transitória.

A habitação era componente essencial do sucesso do De Braços Abertos. A provisão de moradia se dava pelo convênio entre a Prefeitura e proprietários de hotéis da região, embora cerca de 11% dos beneficiários voltaram a morar com suas famílias ou foram para centros de acolhida (PMSP, 2015a). O aluguel de quartos em nove hotéis credenciados retirava as pessoas de situação de rua e oferecia abrigo e recuperação paulatina de vínculos sociais e afetivos. A moradia permitia a personalização dos espaços, ampliação de laços de afetividade, melhoria da autoestima e ressignificação da autonomia – ao não exigir o abandono total do uso de drogas, o DBA refletiu seu foco na pessoa, não no sintoma ou na substância, possibilitando tratamento singular para cada indivíduo.

Embora reconheça direitos e se volte para o modelo de cuidado em oposição às ações higienistas e securitárias, o DBA também recebeu diversas críticas. Uma avaliação externa do DBA mostrou que os beneficiários elencaram o acesso à moradia como o aspecto mais positivo do programa, mas criticaram sua qualidade e localização (RUI; FIORE; TÓFOLI, 2016:40-42). Com relação à qualidade, alguns hotéis do programa teriam apresentado problemas de segurança, condições estruturais e de higiene – o que até resultou em rompimento de contratos com a PMSP e desocupações. Outras deficiências giraram em torno da administração dos empreendimentos pelos proprietários, e não pelo poder público, transferência de responsabilidade tal que acabava por prejudicar os beneficiários, especialmente pela heterogeneidade de gestão oferecida por cada imóvel. Quanto à localização dos imóveis, a opinião dos beneficiários era que deveriam ser em região central,

próximos de postos de saúde e de trabalho, mas a localização foi tida como “fator ambivalente” se situada nas imediações da “cracolândia” ou em áreas mais afastadas do consumo de drogas (RUI; FIORE; TÓFOLI, 2016:45).

Assim, a experiência do DBA mostrou como a oferta de moradia gerou condições para que outros direitos pudessem ser exercidos. Foi “fator diferencial decisivo” para participação de um programa público: “nos anos anteriores, foram feitas inúmeras ofertas de ações de saúde, serviço social, tratamento em clínicas, com aceitação praticamente nula por parte daquelas pessoas. E, após este movimento inicial para os hotéis, as outras ações (trabalho, saúde e serviço social) passaram a adquirir aderência” (KINOSHITA, 2018).

Em suma, as eleições de 2012 e a composição da equipe de governo de Haddad alteraram novamente as percepções dos problemas de habitação e do centro. A equipe da SEHAB privilegiou o PMCMV, em alinhamento com o governo federal. A questão da habitação em área central foi foco da Coordenação PopRua, que buscou pautar junto à SEHAB a política de locação social especificamente para a população em situação de rua, com sucesso apenas parcial. Em conformidade com o conceito de *housing first*, a moradia foi vista por setores da PMSP como um serviço fundamental para recuperação da autonomia de populações em situação de rua e usuários de drogas.

## **5.7 O novo Plano Diretor Estratégico**

Na esteira do debate exposto acima, a locação social também foi discutida na administração municipal com o novo Plano Diretor Estratégico (PDE) da cidade. Ainda assim, entra como pauta acessória, dado que o PDE estabelece modelos e instrumentos do planejamento urbano de dimensões maiores, nas esferas social, cultural, ambiental, econômica e imobiliária.

A revisão da Lei nº 13.430/2002, após dez anos do início de sua vigência, foi liderada pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU). Contou com amplo processo participativo entre abril de 2013 e junho de 2014, tanto no Executivo quanto no Legislativo: foram 114 audiências públicas e mais de 10 mil contribuições presenciais e através de plataformas digitais (PMSP, 2014a). Na primeira etapa, de avaliação temática, por exemplo, a discussão da habitação, em maio de 2013, contou com 546 contribuições, das quais 16

tratavam especificamente de locação social<sup>111</sup>. Já o substitutivo da Câmara Municipal propôs, por exemplo, a criação de um serviço habitacional, voltado para os segmentos de renda muito baixa.

Assim, a atualização do PDE através da Lei nº 16.050/2014 trouxe inúmeras inovações para a cidade. Na área de HIS, destaca-se a ampliação e especificação dos perímetros das ZEIS, a destinação de 30% dos recursos do FUNDURB para aquisição de terrenos, a previsão da Cota de Solidariedade e aplicação de instrumentos associados ao cumprimento da função social da propriedade, como Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação Mediante Pagamento em Títulos da Dívida Pública. Outra inovação importante é a instituição do Serviço de Moradia Social, que associa a moradia com prestação de serviços de assistência social para populações de baixa renda removidas por intervenções públicas ou privadas, em situação de vulnerabilidade ou risco social.

Dentre as orientações na área de habitação, a locação social foi contemplada em cinco artigos que tratam de prioridades, diretrizes e recursos da habitação e da revisão do Plano Municipal de Habitação (artigos 292, 293, 294, 296 e 339). O PDE de 2014, assim como o PDE de 2002, priorizou a população de baixa renda e fez um apelo à diversificação dos programas e dos agentes promotores da política de HIS, a fim de atender diferentes demandas e necessidades habitacionais.

Adicionalmente, o PDE instituiu que a revisão e implementação do programa de locação social para HIS faixas 1 e 2 são ações prioritárias na habitação que deveriam ser contempladas no momento de revisão do Plano Municipal de Habitação (artigo 293, inciso XII). A locação social seria especialmente voltada para “população de vulnerabilidade ou risco social, incluindo pessoas que ocupam logradouros e praças públicas” (artigo 294, inciso III). Isto reforça a Resolução do CFMH nº 23/2002 que estabeleceu o mesmo público beneficiário do programa de locação social do município. É possível também identificar os resultados da pressão dos movimentos de moradia, em especial aqueles de cortiços e sobretudo de população em situação de rua, que nesses dez anos de política, tomaram a pauta da locação social para si e enfrentaram resistências internas de outros grupos dos movimentos sociais e externas de atores do poder público. Em convergência com as demandas dos movimentos de moradia e de cortiços da região central, a locação social é tida no PDE como

---

<sup>111</sup> Apesar de apenas 16 contribuições tratarem especificamente de locação social, subtemas de demandas correlatas foram mencionadas, como “moradia em área central” (28 contribuições) e “moradia adequada com acesso à cidade” (26 contribuições) (PMSP, 2014a).

alternativa habitacional na reabilitação de edifícios vazios ou subutilizados, localizados em áreas centrais, em centralidades dotadas de infraestrutura e nas ZEIS-3 (artigo 292, inciso VII).

O PDE não detalhou a forma de financiamento da locação social, mas importantemente mencionou o alinhamento dos recursos do FUNDURB com o programa de metas do município privilegiando execução de HIS, “incluindo a regularização fundiária e a aquisição de imóveis para constituição de reserva fundiária e de parque habitacional público de locação social” (artigo 339).

Também vale destacar que o PDE fez referência ao serviço de moradia social enquanto ação de iniciativa pública que associa a produção de HIS “com regras específicas de fornecimento de serviços públicos e investimentos em políticas sociais, adequando-os às características de grupos em situação de vulnerabilidade ou risco social” (artigo 295). Portanto, distinguiu o que seria o serviço de moradia social da locação social, mas abriu possibilidade de vinculação entre ambos e até mesmo entre o primeiro e programas de transferência da posse (artigo 296).

A presença da política de locação social no texto do PDE de São Paulo é importante porque busca perenizar a vinculação do tema à agenda governamental dos prefeitos eleitos ao menos na próxima década. Isto foi expresso nas entrevistas, como, por exemplo na percepção de que “o reconhecimento da locação social nas legislações, PDE, etc. é um avanço. Vai tendo uma mudança da compreensão muito grande. Hoje tem um consenso forte, independente do perfil ideológico, referencial, papel que cumpre, produtor ou gestor, isso está mais ou menos consolidado como uma alternativa interessante” (entrevistada 16). Cumpre lembrar que a revisão deste PDE ocorrerá em 2021 através de processo participativo e de envio do projeto de lei à Câmara Municipal. Além disto, os objetivos estabelecidos neste PDE devem ser alcançados até 2029.

A despeito da perenização do tema da locação social através do PDE, pouco se avançou entre 2013 e 2015 para a concretização de uma política de locação social no município de São Paulo. A política habitacional foi completamente voltada à viabilização de empreendimentos do PMCMV, o que o PDE facilitou com a vinculação de parte dos recursos do FUNDURB para aquisição de terrenos. Na parceria com o PMCMV, a cidade era responsável pela disponibilização de terrenos, complementação financeira e a realização e/ou licenciamento de projetos. Entre 2013 e 2016, antecipando se beneficiar destes recursos federais, o município investiu R\$ 617 milhões na aquisição de terrenos e imóveis, e realizou

chamamentos públicos do programa para empresas e entidades<sup>112</sup>. No entanto, a partir de 2014, a crise política no governo federal e as restrições econômicas do período suspenderam boa parte dos recursos federais que viabilizariam a conclusão dos empreendimentos.

Apesar de o PDE ter como diretriz a aproximação entre emprego da moradia, a PMSP concentrou a produção de moradia popular na periferia em razão do modelo de financiamento baseado no PMCMV. Isto é, o programa federal repassava até R\$ 76 mil por unidade, o que, mesmo complementado por R\$ 20 mil da Prefeitura e R\$ 20 mil do Governo do Estado, ainda era insuficiente para produção de HIS no centro de São Paulo, uma vez que o alto valor do terreno desequilibrava a conta. Assim, a opção da gestão de Haddad por recursos do PMCMV fez com que a PMSP ficasse dependente de um aumento no teto pago pelo governo federal para produção de moradia em área central. A ideia de que a predominante forma de provisão habitacional para população de baixa renda devesse ser a aquisição na periferia neutralizou a percepção de que aqueles que demandavam moradia acessível em região central eram vítimas de processos estruturais cuja solução requereria uma política de fixação nesta área – o que foi um mecanismo de bloqueio (COBB; ROSS, 1997 *apud* CAPELLA, 2016) da locação social na agenda decisória. Nas falas das entrevistadas, uma das críticas mais salientes era que o PMCMV desfocalizava os altos investimentos públicos destinados à produção de HIS (entrevistada 11). Além disso, havia críticas de que o PMCMV diminuiu a possibilidade de um amplo rol de políticas habitacionais e reforçou a ideologia da casa própria e que “ele [o Estado] está se transformando em banco, está apenas viabilizando a mercadorização de um produto para o setor privado” e que “se não tiver locação, não se resolve, faz transferência de propriedade com valorização, gentrificação o tempo inteiro e o Estado não pode ficar promovendo a gentrificação” (entrevistada 11).

Assim, no período entre 2013 e 2015, não houve avanços para a expansão da oferta de novas unidades de locação social. No entanto, houve duas exceções, a entrega do Palacete dos Artistas e as negociações para o edifício Mário de Andrade, que serão analisadas na seção abaixo, seguidas das percepções das entrevistadas sobre o PLS no período de 2005 a 2015.

---

<sup>112</sup> Conforme Balanço de Governo 2013-2016 da SEHAB e COHAB, em 2014, foram realizados oito chamamentos (sendo um cancelado) para o PMCMV Empresas - FAR, disponibilizando 38 terrenos com potencial de construção de, aproximadamente, 15.567 unidades habitacionais; e em 2015, foram realizados três chamamentos para o PMCMV Entidades - FDS, disponibilizando 87 terrenos com potencial de construção de, aproximadamente, 12.380 unidades habitacionais (PMSP, 2016e:56). Entre 2013 e 2016, a PMSP viabilizou 24.749 unidades habitacionais no PMCMV - Faixa 1 (entregues, em obras ou com licenciamento realizado) (PMSP, 2016e:53).

## 5.8 Exceções que confirmam a regra

Os edifícios Palacete dos Artistas e Mário de Andrade, que compuseram o Renova Centro, tiveram os primeiros estudos de viabilidade para HIS na gestão de Marta Suplicy sem estarem atrelados ao PLS. Foi por vinculação a recursos federais e pressão da demanda – de um lado de artistas idosos, e de outro da população em situação de rua – que os empreendimentos migraram de modalidade e passaram a compor o estoque público de locação social.

O Edifício Palacete dos Artistas é um empreendimento de locação social com 50 UH (com tipologias de quitinetes e um dormitório) que atendeu a demanda de artistas<sup>113</sup> com mais de 60 anos e renda familiar de até três salários mínimos<sup>114</sup>. Construído nos anos 1920 e transformado no antigo Hotel Cineasta em 1950, funcionou até 2001. Teve os primeiros estudos de viabilidade para HIS em 2003, quando se iniciaram as negociações com o proprietário. Neste momento, o edifício seria destinado a reabilitação dentro do PAR-Reforma e não no PLS. O edifício permaneceu fechado até a ocupação de movimento sem-teto em 2011. Kassab anunciou sua desocupação e desapropriação em abril do mesmo ano e o edifício foi enquadrado nas reformas do Renova Centro. Com investimentos de cerca de R\$ 16,4 milhões<sup>115</sup> oriundos do PEHP e do FMH, foi ocupado em dezembro de 2014, mas até dezembro de 2015 a COHAB não tinha assinado contrato com os moradores, o que foi regularizado em julho de 2016 após desenvolvimento de trabalho social que “superou algumas resistências iniciais” com o esclarecimento sobre valores a serem pagos pela locação, tipo de contrato e renda exigida (COHAB, 2016d). Em 2017, o valor médio do aluguel era de R\$ 160,22<sup>116</sup> (PMSP, 2017b).

A destinação para locação social se deu por três principais razões. Primeiro, a vinculação aos recursos do PEHP obrigava a destinação do empreendimento à população de até três salários mínimos. Segundo, entrevistados apontam que a SEHAB tinha expectativa de

---

<sup>113</sup> Foi destinado a diversas entidades do meio artístico: Sindicato dos Artistas, Associação Nova Conquista, ACCA - Associação Cultural de Condomínio dos Artistas e Técnicos, Cooperativa Paulista de Teatro, Balé Stagium, Ordem dos Músicos, GARMIC e o Movimento de Moradia dos Artistas e Técnicos - SP.

<sup>114</sup> Segundo dados da SEHAB referentes a dezembro de 2016, o Palacete dos Artistas tinha a totalidade dos beneficiários com mais de 60 anos, sendo 27,3% mulheres e 72,7% homens; 71,7% das unidades habitacionais ocupadas por 1 pessoa; 37% das famílias tinham renda familiar de 0,5 a 1 salário mínimo; e, finalmente, não houve situação de irregularidade autodeclarada (PMSP, 2017b).

<sup>115</sup> O Palacete dos Artistas teve custo médio de R\$ 328.109,43 por UH, totalizando R\$16.405.471,29, dos quais R\$ 5.615.253,83 em terreno; R\$ 8.908.551,93 em obra; R\$ 1.192.496,36 em remuneração da COHAB (4,5%); e R\$ 689.169,17 em juros (PMSP, 2017b).

<sup>116</sup> O valor de referência do aluguel é de R\$ 1.367,12, composto por R\$ 911,42 de recuperação mensal do investimento, R\$ 91,14 de taxa de administração, e R\$ 364,57 de taxa de manutenção. Portanto, há um subsídio médio de R\$ 1206,09 por família (PMSP, 2017b).

que o Palacete repetiria o “sucesso” da Vila dos Idosos – empreendimento entendido como de “fácil” gestão, especialmente, pela homogeneidade dos beneficiários e pela aceitação do aluguel como política alternativa de acesso habitacional em faixa etária que não se pode e/ou se deseja iniciar financiamento. Lima (2016:219) mostra que os técnicos da SEHAB defenderam o atendimento aos idosos artistas, sem misturá-los a outros grupos de mesma faixa de renda para não “causar conflitos” na gestão da pós-ocupação do edifício. Finalmente, parte dos beneficiários, que vinham pressionando há anos para políticas de moradia exclusivas para idosos, tinha experiências em movimentos sociais, incluindo locação social<sup>117</sup>.

Já a destinação do edifício Mário de Andrade para locação social foi impulsionada por negociações no âmbito interno da Prefeitura. A Coordenação PopRua da SMDHC, representando os movimentos de população em situação de rua na cidade, conquistou a promessa da SEHAB de destinação do edifício à população em situação de rua.

O edifício Mário de Andrade, localizado na Rua Asdrúbal do Nascimento, 268, também é conhecido por Asdrúbal do Nascimento II por sua proximidade ao edifício já destinado a locação social em 2009, na Rua Asdrúbal do Nascimento, 274. Foi renomeado durante o Renova Centro quando todos os empreendimentos do programa receberam nomes de artistas modernistas (LIMA, 2016:209). O edifício teve reforma iniciada em junho de 2012 e apresentou diversos entraves técnicos que aumentaram seu custo e impedem sua conclusão até o presente momento. São previstas 34 unidades habitacionais, das quais 30 UH seriam exclusivas à população em situação de rua e 4 UH para a demanda indicada pela SEHAB, todas sob regime de locação social. Como exposto acima, a destinação do edifício Mário de Andrade para locação social resultou da intenção de desenhar uma nova modelagem de gestão social da população em situação de rua – bastante discutida no GT de Habitação do Comitê PopRua.

Assim, os fatores que mais influenciaram a destinação dos edifícios Palacete dos Artistas e Mário de Andrade para locação social não são os mesmos em um empreendimento e em outro. Sobretudo, a escolha por locação social nestes empreendimentos não se deu pela pertinência da aposta feita pela equipe de habitação na política inovadora vislumbrada em 2001. Ao contrário, ela se deu como solução adaptada para demandas de grupos que vinham reivindicando o centro, e, portanto, influenciada por pressão externa e pontual – embora longa – à SEHAB. Isto mostra que contingências históricas e a existência de ideias ou políticas

---

<sup>117</sup> A destinação a artistas é resultado da reivindicação de mais de uma década de um grupo de artistas idosos liderados pela bailarina e coreógrafa, Ray Maria Moura, que atua em movimentos sociais há 40 anos, tendo inclusive residido em ocupação sem-teto em área central e se inspirado na experiência europeia: “Alguns países na Europa tem locação social para artistas, e vi uma chance de implantar isso aqui” (FSP, 2012).

adaptáveis tiveram um peso determinante na maneira como a locação social foi resgatada nos casos do Palacete dos Artistas e do Mário de Andrade, depois de ter sido impulsionada uma década antes, consolidada através do PLS e freada com a paralisação do Ação Centro.

Com efeito, prevaleceu, ao longo de mais de uma década, um tratamento tímido da locação social pela equipe de habitação. A SEHAB foi criticada, por exemplo, por conselheiro do CMH devido a sua inação quanto à locação social em reunião do CMH de abril de 2015:

Temos um problema: o Programa de Locação Social foi completamente abandonado pela Prefeitura, sem perspectiva de quando a Secretaria irá retomar os encaminhamentos. Mas os projetos de Locação Social que existem, que estão sob a gestão e responsabilidade da COHAB, estão em situação caótica. (Benedito Barbosa, conselheiro representante da Associação dos Movimentos de Moradia da Região Sudeste, na 5ª Reunião Ordinária do CMH - 5º Biênio (2014-2016), em 23/04/2015)

A resposta do secretário foi ilustrativa no sentido de reiterar que, mais de dois anos após sua posse, ainda não havia nenhuma definição do governo sobre a locação social – o que tampouco viria a acontecer até o término de sua gestão:

Referente ao Locação Social, ainda não temos uma definição do prefeito, do governo, para colocar aqui, no Conselho. Mas, com certeza, em breve vamos trazer uma política de Locação Social bem regulamentada, bem atualizada, com recursos disponíveis. (José Floriano de Azevedo Marques Neto, secretário de SEHAB na 5ª Reunião Ordinária do CMH - 5º Biênio (2014-2016), em 23/04/2015)

A percepção de que a locação social foi abandonada entre 2005 e 2015 também esteve presente na maioria das entrevistas, embora não tenha sido unânime. Por exemplo, parte das entrevistadas afirmou que não houve interrupção de contratos, inclusive com o BID, e que foram entregues os empreendimentos de locação social que haviam sido formulados por outra gestão (entrevistada 19), salientando que “não existe compromisso maior do que construir e entregar” (entrevistada 9):

A primeira preocupação foi dar continuidade ao que já existia. Não houve nenhuma paralisação, nem nada. Houve uma diminuição de ritmo no começo porque a gente não tinha orçamento aprovado que era suficiente para executar todos os contratos. Era um orçamento muito baixo e tentamos concentrar em algumas ações para não pulverizar recursos e não completar nada. Locação social continuou as experiências da Marta: manutenção do Gato e Olarias pela COHAB. Durante esse período, teve uma experiência muito difícil de manutenção desse programa. (Entrevistada 9)

Por outro lado, a maior parte das entrevistadas destacou que a política de locação social teve apenas uma “sobrevida” (entrevistada 17) ao longo destes governos. Na avaliação destas entrevistadas, haveria “continuidade no sentido de terminar algo que começou” (entrevistada 16), isto é, as obras de construção e reforma foram finalizadas pelo alto custo político de interromper algo iniciado e não por escolha de seguir o planejamento de uma política robusta de locação social, muito menos ampliá-la:

Acho que como política, houve descontinuidade. Como processo, manutenção. Porque ninguém poderia “jogar fora”, tiveram que de alguma forma manter o parque

construído. Agora, como processo político, foi descontinuidade. Dar continuidade significa investir no programa e acho que isso não houve. O que estava contratado – obra – obrigatoriamente tem que ser feito, mas por uma obrigação legal e não de desejo de dar continuidade à política. (Entrevistada 8)

Esta percepção é baseada na ausência de destinação de recursos (entrevistadas 6 e 13), na priorização de outros programas habitacionais e na falta de gestão social e condominial adequada:

Teve interrupção porque a interrupção é não fazer mais a gestão. Quando não se faz mais a gestão, você interrompe o programa e deixa o parque se degradingolar [...] Então você tinha só a menina dos olhos, o Vila dos Idosos e o Palacete dos Artistas. E nos outros, nenhuma gestão, aí o negócio degradingola e você perde o controle. Então na verdade você tinha um parque habitacional de locação social sem controle, as pessoas não pagavam. Mas ainda assim, por que você não desmonta tudo? Uma vez que você faz uma política de habitação, desfazer isso tem um custo muito alto. (Entrevistada 11)

Se nas gestões de Serra e Kassab a locação social não foi prioridade (entrevistada 19) porque “tinha que fazer um pouquinho de cada coisa [e] o programa de urbanização de favelas beneficiava quantitativamente muito mais gente” (entrevistada 12), na gestão de Haddad, “se construiu a política habitacional do município totalmente vinculada ao PMCMV” (entrevistada 16). Ainda assim, a dificuldade de gestão não resultou em discussões de comercialização das unidades, mas evidenciou a necessidade de “acertar” a gestão (entrevistadas 9 e 19):

Não é que ficou em segundo plano. Quando se recebe uma coisa tão enrolada, você fica refletindo por que deu certo, por que deu errado. (Entrevistada 19)

O que discutíamos era quanto estávamos gastando e produzindo com locação, quais as dificuldades enfrentadas. Isso sempre era colocado na mesa, não como uma opção de desistir, mas de mostrar as dificuldades. (Entrevistada 9)

Comecei a quebrar a cabeça de como corrigir os projetos que não foram tão bem feitos. E basicamente se corrige com trabalho social. (Entrevistada 12)

A gestão dos empreendimentos foi unanimemente apontada como um dos grandes desafios. Se houve o reconhecimento de que empreendimentos de locação social demandam *expertise* de gestão própria, distinta do trabalho social tipicamente feito em favelas (entrevistada 8), salientou-se também que “as normas existiram, tem que se analisar se elas eram suficientes, se o problema estava nelas ou na maneira como foram implementadas” (entrevistada 2).

Outras entrevistadas ainda destacaram que a gestão dos empreendimentos de locação social é “muito difícil e não necessariamente barata” se comparada com subsídios do tipo *voucher* (entrevistada 9). Em especial, o Parque do Gato e Olarias seriam considerados “*bad practices*” (entrevistada 19) porque tinham “alguns problemas graves, por exemplo, [...]

peças muito despreparadas para viverem em condomínio, o projeto não era muito adequado” (entrevistada 12), e “a demanda foi muito mal escolhida: havia moradores de rua, mendigos, pessoas do tipo ‘cracolândia’, misturadas com as famílias que moravam na favela” (entrevistada 15). Além disto, diversas entrevistadas apontaram que o poder público perdeu controle sobre estes empreendimentos: “o Parque do Gato estava ocupado pelo tráfico, não tinha nenhuma capacidade de gerência ali dentro” (entrevistada 11) – o que era reforçado pela “desorganização institucional” e “sombreamento” de atividades entre SEHAB e COHAB, isto é, indefinição na prática quanto às competências estabelecidas de cada um dos órgãos (entrevistada 17).

Enquanto se argumentou que o Vila dos Idosos tem “uma demanda mais pacífica de controlar” (entrevistada 9) e que este empreendimento bem como o Senador Feijó e o Asdrúbal do Nascimento, por serem “gerenciados por entidades, deram melhor resultado, são menores” (entrevistada 19), havia também o argumento de que a ausência do Estado no Parque do Gato e Olarias resultou em dificuldades nestes dois conjuntos:

O que acontece é que o Estado simplesmente passou a não mais atuar nas outras áreas. No meu entender, Senador Feijó, Asdrúbal do Nascimento são tão bons edifícios quanto o Palacete dos Artistas e o Vila dos Idosos. [...] O programa pressupõe, claro, a toda hora e todo o momento, uma participação efetiva do Estado para que ele esteja presente, trabalhe com a comunidade e possa atender as necessidades da comunidade. Então no meu entender a falta de qualidade que encontramos nos conjuntos [do Parque do Gato e Olarias] se deveu muito ao abandono que esses conjuntos tiveram nos últimos anos. (Entrevistada 18)

Além dos desafios de gestão, outro fator que desencorajaria o fortalecimento das políticas de locação social é o retorno eleitoral. Em oposição a políticas habitacionais baseadas em novas construções e grandes quantidades, a locação social seria uma produção considerada de “varejo”, “porque o trabalho do centro é um trabalho artesanal, um a um, que você nunca vai ganhar escala, no sentido de fazer em quantidade em um mesmo lote” (entrevistada 8). Assim, a locação social não seria atraente eleitoralmente (entrevistada 12), pois “políticas que não apresentam resultados como uma fonte luminosa não garriam votos” (entrevistada 18). A sua escolha dependeu de tê-la como “princípio” com vistas a enfrentar o problema habitacional da população de baixa renda na área central:

Se comparar em quantidade, a produção na periferia do PMCMV e a produção no centro, o desejo do político é fazer o PMCMV na periferia, que lhe dá visibilidade, dá escala, então, é um trabalho mais difícil de ser compreendido pelos gestores das políticas públicas. (Entrevistada 8)

Ademais, algumas entrevistadas defendem que a locação social deve ganhar escala numérica para reduzir os custos, evitar estigmatização da população beneficiária, criar capacidades institucionais e melhorar a gestão:

É muito complicado implementar uma política de locação social numa lógica pontual, piloto. Porque a locação social ou você realmente estrutura a política habitacional dizendo “nós vamos construir um parque habitacional de grande porte, capaz de sustentar a política habitacional e regular o mercado” ou você tá comprando um problema, porque você vai criar pequenos projetos pilotos que precisam de uma gestão, mas que nunca vão ter a gestão necessária. (Entrevistada 11)

Mesmo para aquelas entrevistadas que afirmaram ter havido “descontinuidade”, a “sobrevivência” (entrevistada 17) de empreendimentos de locação social até o presente se deu por três motivos principais: o papel da burocracia, pressão externa e focalização da política. Primeiro, o corpo técnico burocrático da SEHAB e COHAB fez o mínimo de gestão necessária à manutenção dos empreendimentos (entrevistadas 11 e 17): “o mérito total da permanência desses programas é dos funcionários, porque parte dos técnicos acredita na sua importância” (entrevistada 8). Entretanto, algumas entrevistadas ponderaram que o corpo técnico da administração “não tinha nenhuma força expressiva, até porque a direção da Prefeitura não tinha colocado isso como diretriz forte” (entrevistada 16), e, primordialmente, disponibiliza seu conhecimento e experiência ao gestor responsável (entrevistadas 3 e 7). Segundo, diversos grupos organizados da sociedade civil, que eram a favor da pauta da locação social, acompanhavam as ações dos movimentos de moradia e estavam presentes dentro do CMH, revezando sua atuação no Conselho (entrevistada 8), para discutir com os dirigentes políticos a importância de uma política habitacional alternativa:

Tinha todo um grupo de membros do CMH que tinha muita clareza da importância da locação social. Então eu acho que em muitos debates com a nova gestão [de Kassab], este grupo conseguiu convencê-los de que era importante. E eles também tinham que apresentar outra alternativa. Também teve um processo de conscientização dentro do próprio CMH que é um fórum importante de decisão da política habitacional. (Entrevistada 16)

Finalmente, a locação social recebeu apoio ao ser percebida como uma política focalizada, embora muitas entrevistadas ressaltaram que não se deveria restringir a alternativa apenas às populações específicas (entrevistadas 2 e 11). Para algumas, ela é especialmente desejável se voltada a idosos (entrevistadas 5, 9 e 12), para outras, seria “a única forma” de acesso habitacional de grupos vulneráveis (entrevistada 4).

De todo modo, a locação social tem uma “lógica” diferente da tradicional política habitacional de aquisição: a responsabilidade do Estado não se limita a “entregar a chave e resolver o problema da moradia em relação àquela demanda” – isto é, produção da habitação e seleção da demanda –, mas também inclui a manutenção do imóvel e a “inserção social” da população beneficiária (entrevistada 16). Neste sentido, “durante a gestão Serra/Kassab e até praticamente a gestão Haddad”, quando não houve “uma tentativa de repensar o programa”, faltou ao poder público preparação para realizar cotidianamente as gestões administrativa,

condomínial, patrimonial e social adequadas e necessárias para o programa: “o poder público não está preparado para lidar com o tempo da locação social. [...] A locação social é para sempre, seu tempo é cotidiano” (entrevistada 17).

Em síntese, as dificuldades de gestão dos empreendimentos aliadas com o baixo número de novas UH de locação social refletem a menor atenção dada à questão da moradia em área central para populações de baixa renda, reforçando a desigualdade sócio-espacial que as relega para áreas periféricas. Neste sentido, esta inércia é sintomática de uma percepção mais ampla sobre a política habitacional na cidade de São Paulo, que, segundo a visão de movimentos sociais, seria “uma década perdida na habitação”<sup>118</sup>.

## 5.9 Notas Conclusivas

Neste capítulo, analisou-se o tratamento do tema de locação social na agenda de governo paulistana entre 2005 e 2015. As alterações nos fluxos da política e dos participantes (KINGDON, 1984) resultaram em mudança no fluxo dos problemas, com diferentes percepções sobre as demandas de acesso à moradia na região central, em contextos de transformações das visões sobre os problemas do centro da cidade e da habitação. Com isto, houve mecanismos de negação do tema na agenda decisória ao longo de diversos momentos neste período, como a representação desfavorável, a exploração da ambiguidade ou incerteza da política ao suscitar supostos impactos negativos e custos ocultos, e a utilização de contra-indicadores de fontes alternativas (COBB; ROSS, 1997 *apud* CAPELLA, 2016). Argumentou-se que o tratamento da locação social na agenda governamental ao longo deste período foi caracterizado por inércia, isto é, a manutenção do tema na agenda em decorrência dos desdobramentos do PLS, exposto a forças externas que tendiam a freá-lo ou alterar sua direção.

É preciso lembrar que este período é muito diverso internamente, e que tais diferenças imprimiram nuances complexas no tratamento da locação social. Não obstante, desde a perspectiva da locação social, estes onze anos foram marcados por poucos, esporádicos e leves impulsos ao tema, condicionados pelo acúmulo dos efeitos das escolhas passadas (THELEN, 1999) em termos de políticas de habitação e intervenções no centro de São Paulo, inclusive o PLS, bem como contingências situacionais.

---

<sup>118</sup> Benedito Barbosa, conselheiro representante da Associação dos Movimentos de Moradia da Região Sudeste, na 12ª Reunião Ordinária do CMH - 5º Biênio (2014-2016), em 19/05/2016.

Especificamente, demonstrou-se que, com a troca de gestão em 2005, o Morar no Centro foi paralisado, o PLS revisto e a parte de locação social do contrato com o BID, encerrada. Com isto, a PMSP desistiu dos recursos negociados com o banco internacional para seis empreendimentos, o que deixou os edifícios do PLS dependentes, a partir de então, exclusivamente de recursos do FMH e do PEHP, inclusive o Vila dos Idosos, entregue em 2007. A equipe de habitação composta em 2005 incluiu membros que tinham experiência no governo ou no setor imobiliário, o que não se alterou nem em 2006 quando o vice-prefeito assumiu o posto com a renúncia de Serra, nem em 2009 com o início da nova gestão de Kassab. A exceção, nesta última ocasião, foi a troca do secretário de habitação, quem viria a conduzir o Renova Centro e propor a PPP de habitação.

O Renova Centro era um projeto de reforma de edifícios, iniciado em 2010, que buscava repetir o exemplo de sucesso de reformas de empreendimentos do PLS entregues em 2009, o Senador Feijó e o Asdrúbal do Nascimento. Com demandas da sociedade civil, a locação social era prevista para parte das unidades de cada empreendimento do Renova Centro. Neste contexto, o Palacete dos Artistas foi entregue a artistas idosos em 2014, exclusivamente em modalidade de locação social, em resultado da pressão dos movimentos e com a expectativa de repetir o que se avaliava ser a bem-sucedida experiência do Vila dos Idosos. Além disto, foram retomadas, no escopo do programa, as negociações do edifício Mário de Andrade, prometido para atender população em situação de rua em modalidade de locação social depois de forte pressão da Coordenação PopRua em 2013 e de negociações internas à PMSP.

Nos espaços consultivos e deliberativos de habitação, houve debates sobre a locação social. No entanto, nem sempre havia ampla oportunidade de participação cidadã, especialmente com a extinção do Fórum de Desenvolvimento do Centro pelo Procentro em 2005, e a suspensão do CMH por decisão judicial em alguns períodos. Ainda assim, o CMH permaneceu o principal canal de diálogo com a sociedade civil em que se discutiu, entre os demais temas habitacionais, a locação social. Nos primeiros anos deste período, demorou-se a debater o tema da locação social no CMH, e prevaleceram as questões técnicas sobre os problemas de operacionalização ou manutenção dos empreendimentos do PLS existentes. No entanto, houve acirrados debates sobre a pertinência da política de locação social especialmente quando da renegociação dos contratos dos beneficiários em 2008, e, em menor intensidade, no âmbito do Renova Centro.

A alteração de gestão em 2013, a despeito de inúmeras mudanças significativas em diversos aspectos, não resultou na recolocação do tema da locação social na agenda de

governo pela equipe de habitação. A locação social, que figurou no programa de governo do candidato eleito em 2012, não constou em seu programa de metas. A nova equipe de governo de habitação focou na produção habitacional sob influência, especialmente, do PMCMV, e foi a SMDHC que buscou retomar a locação social para atender a demanda específica de população em situação de rua.

Finalmente, o PDE de 2014, semelhantemente ao PDE de 2002, contempla a locação social como alternativa de política de HIS, em consonância com sua priorização da população de baixa renda. No próximo capítulo, demonstra-se que novas alterações nos fluxos da política e dos participantes com a troca de equipe de habitação, em dezembro de 2015, resultaram no reposicionamento do lugar da locação social, que passa a ocupar centralidade na agenda habitacional do governo municipal.

## CENTRALIDADE

Nos capítulos anteriores, argumentou-se primeiro que a locação social entra na agenda governamental de São Paulo por um misto de iniciativa interna e externa, em 2001, como solução de equipe de habitação para demandas dos movimentos populares por moradia acessível na região central. Depois, argumentou-se também que mudanças nos fluxos das políticas e dos participantes alteraram o tratamento do tema na agenda de governo paulistano, e que a locação social se manteve por inércia entre 2005 e 2015, a despeito das nuances neste período.

Neste capítulo, busca-se analisar como nova mudança nos fluxos da política e dos participantes alterou o lugar da locação social na agenda governamental. Argumenta-se que o tema ganhou notoriedade e centralidade no planejamento da política habitacional do município com a mudança da equipe da Secretaria Municipal de Habitação em dezembro de 2015, que passou a ser composta por acadêmicos e gestores públicos que apostavam na locação social como alternativa preferencial para determinados problemas de habitação. A nova equipe também acreditava que uma política robusta de locação social ampliaria as opções de programas habitacionais aos beneficiários e defendia que ela devesse permear as políticas habitacionais de modo que aumentasse a possibilidade de ser conjugada com outros programas. É preciso esclarecer que o papel central da locação social nesta visão não significa que tenham efetivamente havido concretizações de novas políticas neste período, mas que a postura da nova equipe era marcada pelo imperativo de retomar o impulso dado à locação social no período de inclusão, ampliar o PLS e determinar as diretrizes estruturantes de futuras políticas de locação social. Além disto, cumpre dizer que, no que toca à análise da agenda governamental, o reposicionamento da locação social não se deu em detrimento de outros temas que permaneceram em destaque – especialmente, a provisão para aquisição – mas que passou a ocupar lugar central ao lado deles.

Assim como em outras ocasiões anteriormente, as escolhas da equipe de habitação são parcialmente condicionadas pelo efeito cumulativo de propostas e ações passadas (THELEN, 1999) e pelos limites do realizável politicamente (WEBBER, 1986), além de sujeitas a contingências situacionais. Particularmente, a ideia da locação social estava atrelada, à época, à experiência do PLS, ao discurso de reforma e revitalização de edifícios, e às recentes demandas específicas de utilizar a modalidade de locação social para o atendimento de população em situação de rua. Ademais, havia, no PDE de 2014, diretrizes gerais que

orientavam a formulação de políticas que contivessem locação social, quer mais centralmente, quer menos. Este contexto, a menos de um ano para as eleições municipais, resultou nas decisões, em 2016, de incluir a locação social em lugar de destaque no rol de políticas do projeto de lei do Plano Municipal de Habitação, de criar a Gerência de Locação Social, órgão unicamente dedicado a coordenar e gerir o PLS, e, finalmente, de centralizar a modalidade locação social no Plano Municipal de Políticas para a População em Situação de Rua. Com relação especificamente ao PLS, a equipe da SEHAB traçou planos de duplicar a oferta de UH com a adição de dezesseis empreendimentos.

O restante do capítulo está dividido em seis seções. Na primeira seção, analisa-se a composição da nova equipe de habitação, e se discute como o reposicionamento da locação social no centro do debate governamental é influenciado pela visão da SEHAB, que reconhecia os problemas de operacionalização dos empreendimentos do PLS e, ao mesmo tempo, acreditava na locação social como solução política. Na segunda seção, analisa-se a inclusão da locação social no projeto de lei do PMH de 2016, que prevê a provisão de 12 mil UH de locação social ao longo dos dezesseis anos subsequentes. Ademais, a locação social está presente nas três linhas programáticas do PMH e em articulação com outros instrumentos urbanísticos, o que mostra sua centralidade na visão de política habitacional da SEHAB. Na terceira seção, discute-se como a locação social foi vista pela SEHAB como instrumento para a promoção da autonomia de populações vulneráveis, especialmente no Plano Municipal de Políticas para a População em Situação de Rua de 2016. Enquanto predomina, tipicamente, uma visão de que estas populações precisam ser atendidas em caráter emergencial e assistencialista, a SEHAB passou a abraçar a visão de *housing first* tal como vinha sendo defendida pela sociedade civil e SMDHC, através do Comitê PopRua e da Coordenação PopRua. Na quarta seção, analisa-se a criação da GLOCS, órgão específico da SEHAB que centraliza o monitoramento do PLS. Na quinta seção, apresentam-se os planos de retomada do PLS e duplicação do parque locativo público existente, a ser concretizada com recursos do FUNDURB, Operação Urbana Centro, quitação parcial de uma dívida da União e recursos privados através de uma parceria público privada. Na sexta e última seção, analisa-se como figurou a locação social com as eleições de 2016 e a alternância de gestão.

## 6.1 O reposicionamento da locação social

Em dezembro de 2015, a titularidade da SEHAB foi alterada. Com isto, ascendeu uma nova equipe de habitação, o que resultou em impactos significativos na política habitacional do município durante o último ano de gestão de Fernando Haddad.

A mudança suscitou expectativas na sociedade civil, especialmente os movimentos de moradia e a academia, que viram a ascensão de um conhecido ator de seu meio: João Sette Whitaker Ferreira, arquiteto e urbanista alinhado com movimentos de moradia. Whitaker é professor da FAU-USP e pesquisador do LabHab, com trajetórias acadêmica e pessoal francesas, e extensa produção sobre habitação e política urbana, na qual perfaz críticas à segregação espacial e à especulação imobiliária, em defesa da função social da propriedade e da cidade.

A expectativa da sociedade civil era de retomada do canal de diálogo e participação da população, atendendo ao desafio de “reorganizar a política municipal de habitação, dando-lhe um fio condutor” – o que, neste caso, significou diversificar a gama de alternativas habitacionais à disposição do município, sem deixar de dar continuidade à provisão habitacional para aquisição, principalmente em parceria com o PMCMV. A promessa de superar este desafio foi feita em seu discurso de posse:

Temos que entender que a questão habitacional é, por natureza, multidimensional [...] a boa política habitacional será aquela que consiga atender à enorme diversidade dos problemas com a mesma diversidade de soluções: a provisão habitacional sim. Mas são também parte da política habitacional um amplo conjunto de ações, que exigem abordagens específicas para cada uma delas [...] é fundamental dar à política habitacional um caráter sistêmico, acoplá-la à uma visão de cidade. Uma visão de cidade justa, democrática e menos desigual, em que a questão da moradia esteja presente em qualquer discussão urbana. (FERREIRA, 2015b)

A composição da nova equipe da SEHAB e COHAB também refletiu a ascensão de atores à mesa de negociação habitacional que eram alinhados com esta promessa. Chamada de “equipe dos sonhos” (FERREIRA, 2015a) pelo próprio secretário, reuniu acadêmicos e gestores públicos com experiências nas gestões petistas nacional e municipais, inclusive na gestão de Marta Suplicy.

No corpo diretivo, o arquiteto Mário Wilson Pedreira Reali foi escolhido secretário adjunto de SEHAB, ex-prefeito de Diadema (2009-2012), ex-deputado estadual pelo PT de São Paulo (2003-2008). Luis Macarrão, ex-funcionário da SEHAB na gestão de Erundina, assumiu a chefia de gabinete. Geraldo Juncal, nomeado presidente da COHAB, foi secretário da habitação no município de Embu, e tinha experiência com assessoria técnica de mutirões. O corpo técnico preservou e realocou profissionais que já atuavam na gestão de Haddad.

Além disto, trouxe de volta à administração profissionais que atuaram na gestão de Marta Suplicy, como Wagner Germano, Celso Sampaio, Maria Lúcia D'Alessandro, Gabriel Blanco, Adriano Constantino, e enriqueceu a equipe com jovens profissionais, seguindo a tônica mais geral da gestão de Fernando Haddad.

Também no discurso de posse, Whitaker ressaltou a importância da equipe técnica que trazia consigo:

eu queria destacar que o prefeito, ao chamar a mim e aos meus colegas, está trazendo para esse desafio uma escola de pensamento sobre a cidade e a habitação. Uma escola que vem participando há décadas das gestões petistas nesta cidade, nas cidades da Região Metropolitana, no Ministério das Cidades, e que começou lá atrás, quando em 1988, a então prefeita Luiza Erundina foi lá na FAU USP chamar uma professora de urbanismo, também à época novata na gestão pública, a minha professora e grande amiga Ermínia Maricato, aqui presente, para assumir a Secretaria Municipal de Habitação. Como eu neste momento, trouxe consigo uma grande equipe, Nabil Bonduki, Reginaldo Ronconi, e tantos outros, que até hoje atuam pela causa da moradia e muitos dos quais estão hoje comigo neste novo desafio. (FERREIRA, 2015b)

Os novos atores da área da habitação tinham alinhamento com as políticas de locação social. Havia inclusive, dentro desta visão, a defesa de que “a locação social é a única maneira de universalizar a habitação” porque romperia com a lógica de oferta habitacional pelo mercado privado, o qual dificulta o acesso à moradia por pessoas de baixa renda:

Então aquele produto que você investiu muito dinheiro público para produzir vai ser recolocado no mercado privado e se tornar inacessível, porque estando no mercado privado ele atinge preços que a população não pode pagar. Então para evitar essa perversão do investimento público, a única maneira que o Estado tem para evitar essa distorção é manter esse bem como bem público para sempre. Para isso, eu tenho duas opções para a população ter acesso a ele: ou eu empresto ou eu alugo. (Entrevistada 11)

Em especial, o secretário de habitação expressara sua preferência pela locação social por mais de uma vez antes de se tornar o titular da pasta. Por exemplo, apoiou a política de desapropriação e requalificação de edifícios para habitação popular em área central, mas criticou sua destinação à propriedade privada devido à dificuldade de manter os beneficiados que poderiam ter que recorrer à revenda diante da pressão imobiliária:

Como a Prefeitura pagará bastante caro por estes edifícios e os apartamentos reformados, faz sentido que capitalize esse investimento, construindo um parque habitacional próprio, sobre o qual sempre terá o controle e a gestão. Os apartamentos deveriam ser destinados à locação, para as mesmas famílias cadastradas, mas que então os ocupariam como inquilinos da Prefeitura, e não como proprietários. (FERREIRA, 2014)

Ao promover que o Estado assuma o custo de moradia, também se argumentava que a locação social evitaria que os recursos públicos para provisão habitacional fossem indiretamente revertidos para o mercado imobiliário: “certamente, para garantir alto subsídio

e para que não tenha drenagem de recurso público, é importante que você constitua um parque público [de locação social]” (entrevistada 18).

Além disto, o secretário de habitação enfatizara a necessidade de formular uma política de locação social que perdure as mudanças de governo:

É claro que a grande dificuldade está em estruturar uma política de locação, que sobreviva às mudanças de gestão. Na última tentativa, feita pelo governo Marta no Parque do Gato, a política de aluguel foi abandonada logo na gestão seguinte. Como sempre, o que é bom em uma gestão é sistematicamente destruído quando um novo governo entra, para não deixar as “marcas positivas” do concorrente político. No caso da locação, é mais fácil, pois basta abandonar a política. Como a locação depende de gestão constante e aproximada desse parque locacional que é propriedade da Prefeitura, ela só funciona se bem estruturada e perene. (FERREIRA, 2013)

O diretor técnico da COHAB, Celso Sampaio, quem participara da gestão de Suplicy e compusera o CMH representando o IAB-SP entre 2014-2015, também defendia a locação social. Em debate do CMH, em 2014, ressaltara a necessidade de diferenciar as políticas de subsídios temporários e de locação social:

Entendo que há dois programas importantes. Existe o programa para aquelas pessoas que vão ter atendimento habitacional definitivo, mas que não podem esperar até a casa ficar pronta. Existe outro programa para as pessoas que têm necessidade de moradia temporária e não necessariamente vinculada ao acesso a uma moradia definitiva. Precisamos construir um programa de moradia temporária, social, e pautar isso no Brasil inteiro. E São Paulo pode começar a fazer isso. E têm que existir critérios claros e públicos. (Celso Aparecido Sampaio, conselheiro representante do IAB-SP, na 3ª Reunião Ordinária do CMH - 5º Biênio (2014-2016), em 27/11/2014)

À época, havia uma crítica ao subsídio do Auxílio Aluguel e do Programa Parceria Social, baseada no argumento de que estas políticas haviam sido desvirtuadas de sua finalidade emergencial e temporária, pois transferia volumosos recursos do FMH sem monitoramento social e financeiro, sendo insustentável a longo prazo. A locação social figurava, então, como alternativa que atenderia as necessidades daquelas famílias que “não se adaptam à solução definitiva ou não conseguem financiar essa solução definitiva”<sup>119</sup>.

Os conselheiros do CMH que defendiam esta alternativa durante a gestão de José Floriano Neto passaram a compor a equipe de governo da gestão de Whitaker. Além disto, também continuou, nas discussões do CMH, a defesa da locação social baseada neste argumento da insustentabilidade do que era tido como uso desvirtuado das políticas de subsídio de aluguel. Contrariamente à resposta da SEHAB em 2014, a nova equipe abraçou a defesa da locação social enquanto solução alternativa que contribuiria para a redução das

---

<sup>119</sup> Denise Lopes de Souza, conselheira representante da SEHAB na 3ª Reunião Ordinária do CMH - 5º Biênio (2014-2016), em 27/11/2014.

despesas de cerca de R\$ 140 milhões por ano com Auxílio Aluguel<sup>120</sup>, o que liberaria o orçamento da habitação em outras frentes.

Imediatamente ao assumir a SEHAB, a equipe de Whitaker teve a oportunidade de influenciar as negociações do orçamento para o ano seguinte: o planejamento para a alocação de recursos para a reforma dos empreendimentos originais do PLS, o lançamento de novos empreendimentos para locação social e a diversificação das fontes de recursos. Com efeito, ainda em 2015, a SEHAB conseguiu aprovar mais de dois terços dos recursos de provisão habitacional do FMH para locação social (PMSP, 2017b).

Logo após a ascensão de Whitaker à SEHAB, em março de 2016, o então prefeito de São Paulo, Fernando Haddad, assumiu postura mais propositiva frente à locação social:

A gente tem de chamar o movimento de moradia para aprofundar o debate sobre a locação social. Nós devemos isso para a sociedade, uma discussão séria sobre a necessidade de produzir moradia não para vender, mas para locar a um preço quase que simbólico, com o objetivo de impedir que aquele imóvel venha parar nas mãos da população de mais alta renda. (PMSP, 2016a)

A proposta de locação social foi bem recepcionada no CMH, especialmente por aqueles grupos que vinham pressionando há anos pela adoção de políticas alternativas à casa própria. No entanto, havia também três tipos de críticas que demonstram desafios da locação social às ambições da nova equipe. Primeiro, e semelhantemente aos anos anteriores, as dificuldades se deram sobre o uso de recursos do FMH para pagamentos de contas de consumo em atraso. Tal visão reproduziu os discursos de fracasso dos empreendimentos de locação social existentes ao fazer clara distinção entre aqueles empreendimentos autossustentáveis, como o Vila dos Idosos, e os inadimplentes, como o Parque do Gato:

Já temos uma avaliação de que os grandes conjuntos habitacionais não deveriam estar como Locação Social, porque há um problema de gestão. Porque reuniu toda a vulnerabilidade com uma faixa de renda que não consegue sustentar o condomínio. Por mais que eles quisessem, não fecharia a conta. (Ana Maria Maluf Moussalli, representante da Secretaria Executiva do CMH na 9ª Reunião Ordinária do CMH - 5º Biênio (2014-2016), em 17/12/2015)

No caso do Parque do Gato, vamos ter que nos debruçar, com muito cuidado, porque não é mais a mesma demanda. As pessoas que lá estão têm constantemente gerado problemas de administração daquele espaço. Temos que consertar bomba, porta de elevador. Então, há outras situações que têm que ser administradas. Não conseguimos viabilizar e não acho que seja só por conta da baixa remuneração das pessoas. Acho que aí há um problema que envolve outras circunstâncias que temos que administrar.

---

<sup>120</sup> Além da locação social, outras formas de revisão dos custos com o Auxílio Aluguel estavam em discussão na Secretaria de Habitação. Uma destas formas é a tradicional provisão via novas construções, e outra, a revisão dos processos de concessão, monitoramento e reavaliação dos benefícios já cedidos a fim de verificar se as famílias ainda se enquadrariam nos requisitos do programa, tal como estabelecido pela Portaria SEHAB nº 131/2015. Uma terceira maneira seria a negociação com SDTE, SMPM, SMADS e SMDHC para revisão desta portaria e reorganização do atendimento das demandas de vulnerabilidade, inclusive com fundos específicos aportados pelos demais órgãos.

(José Jacques Namur Yazbek, conselheiro representante da COHAB na 9ª Reunião Ordinária do CMH - 5º Biênio (2014-2016), em 17/12/2015)

Segundo, demandava-se que a priorização de novas iniciativas de locação social não resultasse em descuido dos empreendimentos já existentes, que careciam de reforma e de manutenção. Em especial, esta demanda era também propositiva, no sentido de que aproveitava o momento de impulso à locação social pela SEHAB para sugerir a revisão do PLS. Isto seria facilitado, na visão da equipe de governo, com a recém-criada GLOCS:

É louvável reformar esses parques, mas é preciso ter manutenção e uma associação que de verdade cuide daquilo. Precisamos pensar como vamos aplicar esse recurso para melhorias e como vamos permanecer com ele lá em bom estado. Temos que rever a resolução, rever o conceito de Locação Social. (Sidnei A. Euzébio Pita, conselheiro representante da ULC, na 12ª Reunião Ordinária do CMH - 6º Biênio (2016-2018), em 19/05/2016)

Não adianta também só pensarmos em produzir coisas novas e não recuperar o que temos, tanto do ponto de vista físico quanto do ponto de vista social. Concordo com o Sidnei, que temos que rever o programa, rever conceito, rever normatização. Esse esforço foi para garantir os compromissos anteriores e, também, resolver situações que são emergenciais. Deliberamos ontem, na Diretoria da COHAB, a criação de uma Gerência de Locação Social, para cuidar não só do ponto de vista físico, mas também do ponto de vista da relação e da operação desses empreendimentos. (Geraldo Juncal, presidente da COHAB, 12ª Reunião Ordinária do CMH - 6º Biênio (2016-2018), em 19/05/2016)

Finalmente, membros do movimento de moradia questionaram a destinação de edifícios desapropriados pela PMSP à locação social, quando já ocupados por movimentos de moradia, que poderiam optar pela aquisição. Também sugeriram a permanência dos atuais ocupantes, o que a equipe de habitação avaliaria com cada um dos movimentos, e a adoção de modelos de gestão pelos próprios movimentos, através de associações que já têm experiência com trabalho social<sup>121</sup>:

Acho que é imprescindível ter a participação dos movimentos dentro das locações. Já está notório que na Vila dos Idosos e no Senador Feijó, onde há os movimentos que atuam, quase não existem problemas de ordem financeira, de débito, ou problemas mesmo de ordem da casa. (Sidnei A. Euzébio Pita, conselheiro representante da ULC, na 12ª Reunião Ordinária do CMH - 6º Biênio (2016-2018), em 19/05/2016)

A autogestão viria a ser incorporada no PMH. De maneira geral, percebe-se que os movimentos de moradia viram na nova equipe a intensificação do diálogo:

Tivemos um secretário de habitação que foi um pouco difícil, o secretário que passou. No último ano veio uma equipe para nós que conseguimos dialogar, conseguimos fazer com que essa equipe realmente olhasse para os movimentos sociais, diferentemente, que tivesse mais respeito pelos movimentos sociais. (Mariza Dutra

<sup>121</sup> A proposta foi feita por Carmen da Silva Ferreira, representante do Movimento Sem Teto do Centro - MSTC, e Edenilda das Neves Carneiro Sousa, representante do Movimento pelo Direito à Moradia - MDM. Geraldo Juncal Júnior, presidente da COHAB, e João Sette Whitaker Ferreira, secretário municipal de habitação, afirmaram que a destinação seria futuramente discutida com os movimentos de moradia e as famílias instaladas, na 8ª Reunião Ordinária do CMH - 6º Biênio (2016-2018), em 07/06/2016.

Alves, conselheira representante do Movimento Dos Trabalhadores Sem Terra Leste 1 na 2ª Reunião Extraordinária do CMH - 6º Biênio (2016-2018), em 13/12/2016)

Em suma, percebe-se que, logo no início da gestão de Whitaker, o tema da locação social ganha centralidade na visão da nova equipe e na interlocução com a sociedade civil e, também, torna-se objeto de proposições orçamentárias que eventualmente determinariam as possibilidades concretas de ações no ano em que a equipe continuaria à frente da pasta. Contudo, como se discute abaixo, são nas ações de longo prazo que a locação social adquire caráter ainda mais importante na política habitacional do município e há uma tentativa de incluir a alternativa em marcos legislativos e institucionais mais duradouros.

## **6.2 A centralidade da locação social no Plano Municipal de Habitação**

O reposicionamento da locação social na agenda governamental é principalmente observado pelo status de destaque dado à locação social no Plano Municipal de Habitação, que deveria ter sido elaborado entre 2014 e 2015, mas que se tornou uma das ações primordiais da SEHAB apenas em 2016<sup>122</sup>. A elaboração do PMH contou com instâncias participativas, como o CMH, consultas e audiências públicas, que envolveram cerca de 5 mil pessoas e 12.500 contribuições online.

O PMH estabelece diretrizes estruturais para uma política local de longo prazo, partindo do entendimento de que há diversas necessidades habitacionais na cidade e, portanto, distintos programas e ações transversais entre eles, estruturados em torno de três linhas programáticas. Primeiro, o Serviço de Moradia Social, para atendimento à demanda por moradia transitória, proveniente de situações emergenciais e de vulnerabilidade, articulando-se às políticas de assistência social e direitos humanos. Segundo, a Provisão de Moradia, para atendimentos definitivos, via aquisição, locação social ou locação social de mercado. Finalmente, a Intervenção Integrada em Assentamentos Precários, que propõe ações nos territórios marcados pela precariedade habitacional e urbana na cidade, como urbanização e melhorias em favelas, regularização fundiária e intervenções em cortiços. Destacam-se as metas para os dezesseis anos seguintes da linha programática de Provisão de Moradia: seriam contruídas ou reformadas, no mínimo, 80 mil UH para o Programa de Aquisição e 12 mil para

---

<sup>122</sup> A revisão do PMH estava prevista no artigo 293 do Plano Diretor Estratégico, de 31 de julho de 2014, com um prazo de doze meses para sua efetivação. Na primeira reunião do 5º Biênio 2014-2016 do CMH, em agosto de 2014, já se apresentou a necessidade de revisão do PMH, conforme previsão no PDE e foi constituído um GT de Planejamento do PMH. No entanto, não houve mais menção do andamento do GT durante todo o ano de 2014 e 2015. Apenas em dezembro de 2015, após alteração de equipe, que o GT é retomado.

o Programa de Locação Social, sendo 10 mil de promoção pública e 2 mil por autogestão. O PMH previa também que, no mínimo, 35% dos recursos para investimento da SEHAB seriam para aquisição e 10% para locação social.

Nota-se a centralidade da locação social na visão da SEHAB pelo fato de estar presente nas três linhas programáticas do plano e em seção que prevê a articulação do PMH com outros instrumentos urbanísticos<sup>123</sup>. Importaneamente, ela passa a ser entendida também como solução permanente e não apenas transitória ou emergencial. Isto é, a locação social se configuraria como uma escolha do beneficiário – seja por desejo de aumentar a mobilidade, dificuldades de financiamento à aquisição ou quaisquer outras motivações pessoais – e caberia ao poder público o oferecimento e/ou a regulação desta opção em diversas áreas da cidade.

O PMH estabelece dois programas de provisão de moradia de aluguel em caráter definitivo, o Programa Locação Social e o Programa Locação Social de Mercado. O primeiro visa ofertar “unidades habitacionais para aluguel, em imóveis públicos, em áreas bem localizadas, com valores de aluguel total ou parcialmente subsidiados para a população de baixa renda”. Ele se subdivide em duas modalidades, quais sejam, de Promoção Pública e por Autogestão. A primeira modalidade oferece UH às famílias oriundas do Serviço de Moradia Social e outras demandadas cadastradas pela SEHAB, enquanto a segunda tem indicação dos beneficiários via entidades organizadoras mobilizadas por chamamento público e de acordo com critérios de atendimento e priorização a serem estabelecidos por futura regulamentação. Destaca-se que os objetivos destas modalidades de locação social em estoque público vão além de prover moradias acessíveis a população de baixa renda em áreas centrais, e visam também incidir no mercado de aluguéis e conter a gentrificação:

- I – garantir a permanência das famílias de baixa renda em áreas em processo de valorização ou já valorizadas;
- II – evitar que recursos públicos investidos na aquisição fundiária e na produção de unidades habitacionais de interesse social sejam transferidos indiretamente para o mercado imobiliário;
- III – incidir na contenção de processos de gentrificação em áreas centrais e valorizadas;
- IV – incidir na regulação dos valores praticados no mercado de locação, na medida em que a promoção pública de habitação para locação social amplie sua escala. (SÃO PAULO, 2016c)

---

<sup>123</sup> A locação social está presente em 21 artigos do PMH, nos seguintes capítulos: Serviço de Moradia Social (nas seções Acolhimento Institucional Intensivo, Abrigamento Transitório em Imóveis Públicos, e Bolsa Aluguel); Provisão de Moradia (nas seções Locação Social – com suas subseções de Promoção Pública e por Autogestão – e Locação Social de Mercado); Intervenção Integrada em Assentamentos Precários (na seção de Intervenção em Cortiços); Operações Urbanas Consorciadas e Áreas de Intervenção Urbana (que compõe o Título III - Articulação do Plano Municipal de Habitação com Instrumentos Urbanísticos); e Diretrizes e Instrumentos de Financiamento Habitacional; além de constar também no Título VII - Metas e Diretrizes para Distribuição dos Recursos Financeiros (SÃO PAULO, 2016c).

Já o Programa Locação Social de Mercado visa ampliar a oferta de UH a famílias de baixa renda para aluguel no mercado privado com valores máximos por região determinados pela Prefeitura, em troca de incentivos tributários e urbanísticos a proprietários e agentes promotores imobiliários elegíveis que aderirem ao programa. Este programa tem também o objetivo de “promover uma ação direta para regulação do mercado de aluguéis” (SÃO PAULO, 2016c). Percebe-se, assim, que um dos principais objetivos do uso ampliado e diversificado das modalidades de locação social era, na visão da SEHAB, a tentativa de exercer controle sobre os preços do mercado de aluguel para garantir a permanência da população de baixa renda em áreas valorizadas.

Além destes programas, o PMH estabelece o uso, num primeiro momento, da locação social para o Serviço de Moradia Social, pois se prevê que o Programa Locação Social, em sua fase inicial de implementação, absorveria a demanda de beneficiários do Auxílio Aluguel e pessoas em situações emergenciais e transitórias. Isto fica evidente nas palavras de uma entrevistada:

Nós, na PMSP, distinguimos, durante a realização do PMH, em 2016, o que seria um programa de locação voltado a maior vulnerabilidade e o que é um programa de habitação voltado a menor vulnerabilidade. Essa maior vulnerabilidade seria o Serviço de Moradia Social, que pressupõe um imóvel que possa ser alugado a valores altamente subsidiados, pois essa vulnerabilidade a coloca num limite de comprometimento de renda do pagamento de um aluguel formal. Enquanto que [...] o Programa Locação Social pode se voltar a famílias que têm poder aquisitivo um pouco maior do que aquelas que estão em vulnerabilidade, mas ainda assim precisam do apoio do Estado para poder ingressar em um imóvel com localização favorável. (Entrevistada 18)

No PMH, o Programa Locação Social se configura como mais uma alternativa ao problema habitacional do município e por isso mesmo deve ser entendido em conjunto com as demais soluções e não de forma isolada. Por esta razão, há a possibilidade de articulação da locação social com os demais programas do plano – a exemplo do uso da modalidade Bolsa Aluguel do Serviço de Moradia Social, como subsídio ao locatário que pode ser combinado com o aluguel de imóveis privados ofertados no Programa Locação Social de Mercado. Com efeito, o PMH tinha como uma das metas a substituição total do Auxílio Aluguel pelas modalidades do Serviço de Moradia Social. As vantagens que a locação social oferece para a integração de políticas diversas foi salientada pelas entrevistadas: “a locação social tem esse viés, permite a estruturação de várias políticas complementares que só são possíveis porque você tem o domínio daquele imóvel e o controle sobre ele” (entrevistada 11).

Importantemente, o PMH prioriza a destinação para o parque locativo público das UH promovidas em terrenos ou imóveis municipais localizados em Macroáreas de Estruturação

Metropolitana e de Urbanização Consolidada, perímetros de Operações Urbanas Consorciadas e Áreas de Intervenção Urbana ou região central do Município. Outro fator que evidencia a centralidade da locação social no PMH é a possibilidade de expandir sua área de abrangência para além dos distritos centrais da cidade. Ele incentiva a locação social inclusive em áreas periféricas consolidadas e regularizadas, caso haja interesse dos beneficiários. A escala, diversificação e extensão territorial das modalidades de locação social no PMH corroboram a visão da SEHAB que centraliza a locação social no planejamento habitacional: “É importante que se criem programas de locação que possam ser distribuídos por todo o território urbano e, ao mesmo tempo, sirva para características diferentes de famílias” (entrevistada 18), ou ainda, “o ideal da locação social é o município ter um parque, em São Paulo, para ter um nível de regulação razoável, um parque de 30-40 mil unidades públicas para locação distribuídos pelo território” (entrevistada 11).

Como 2016 foi ano eleitoral, o envio de propostas legislativas era restrito após 1º de julho. A SEHAB optou por consolidar o PMH no primeiro semestre de 2016 e submetê-lo à discussão pública durante o período eleitoral. Em 21 de dezembro de 2016, a Prefeitura encaminhou o Projeto de Lei nº 619/2016 à Câmara Municipal, que está atualmente em debate no legislativo, sem previsão de ser aprovado. Apesar da não reeleição de Fernando Haddad, o envio do projeto de lei foi, na visão do secretário habitação, um “grande avanço” e esperança de continuidade do trabalho pela gestão seguinte:

Agora que nós, com o resultado das eleições, não estaremos mais aqui na próxima gestão, temos uma preocupação muito grande de que esse trabalho, com todo esse envolvimento e participação, não tenha sido em vão. E queremos construir com a equipe de transição um entendimento da importância desse plano e de um encaminhamento estruturado de uma política habitacional. (João Whitaker, secretário municipal de habitação, na 1ª Reunião Extraordinária do CMH - 6º Biênio (2016-2018), em 25/10/2016)

Em síntese, o PMH avançou no reconhecimento de distintas necessidades habitacionais, oferecendo uma gama de soluções alternativas e estabelecendo um fluxo de atendimento que passa pelo acesso à propriedade de forma tradicional, mas, também, a locação social, entre outros. Em especial, a equipe da SEHAB buscou traduzir no PMH o lugar de destaque da locação social em sua visão para a política de habitação do município. O PMH estabelece a meta de aumentar em doze vezes o parque locativo público existente em um período de dezesseis anos, e destina prioritariamente as HIS promovidas em imóveis e terrenos municipais para a locação social. A locação social consta nos três eixos do plano, tendo sido desenhadas as possibilidades de sua articulação com outras políticas e os incentivos para sua distribuição pelo território da cidade. Além disto, foram dadas as

diretrizes de um programa de locação social de mercado, com a finalidade de alavancar a oferta de UH para pessoas de renda mais baixa, a patamares máximos de valores de aluguel determinados pela Prefeitura. Estas características do PMH explicitamente visam fixar as populações de baixa renda em áreas valorizadas ou em valorização, combater a gentrificação, intervir diretamente no mercado de aluguéis, e reverter a tendência de que investimentos públicos sejam transferidos para o mercado imobiliário.

### **6.3 População em situação de rua: do assistencialismo à autonomia**

O Plano Municipal de Políticas para a População em Situação de Rua foi outro instrumento em que a locação social figurou como política estratégica de acesso à moradia. Como resultado das ações do Comitê PopRua, o plano foi publicado no final da gestão de Haddad (Portaria Intersecretarial SMDHC/SMADS/SMS/SEHAB/SDTE nº 005/2016), e possui quatro eixos: 1) habitação; 2) cultura, conhecimento e trabalho; 3) atendimento humanizado; e 4) gestão (SÃO PAULO, 2016d).

O plano conceitua locação social de maneira similar à definição do PMH, entendendo-a como solução de moradia definitiva, e indica as seguintes ações como prioritárias:

- 1) Destinar 30 (trinta) unidades do Edifício Asdrúbal do Nascimento [Mário de Andrade] para a PopRua;
- 2) Destinar porcentagem das novas unidades habitacionais disponibilizadas no município para a PopRua; e
- 3) Criar portaria intersecretarial para definição de fluxo de acesso ao Programa de Locação Social e caracterização da demanda (SÃO PAULO, 2016d).

A inclusão do acesso à moradia para população tão vulnerável quanto a população em situação de rua, que também inclui o Serviço de Moradia Social, representa um avanço no entendimento da política para o segmento: deixa-se de compreender a população em situação de rua apenas sob o aspecto da tutela da assistência social ou da saúde para englobá-la em políticas permanentes que podem conferir maior autonomia. Tal visão se fazia presente em parte da sociedade civil representada no CMH:

A população em situação de rua é um problema essencialmente de habitação. Enquanto não formos capazes de perceber como problema de habitação, não vamos enfrentar de forma concreta. Como é essa habitação, como deve ser, isso é outra etapa. E habitação não é albergue, não é esse tratamento. É autonomia. Só para reforçar a importância porque temos que ter coragem para discutir a questão dos mais pobres. Rompemos com as favelas, com os cortiços e agora é a vez de romper e incluir como política a questão da população em situação de rua. É possível e dá bom resultado. (Luiz Kohara, convidado do CMH na 3ª Reunião Ordinária do CMH - 6º Biênio (2016-2018), em 24/11/2016)

Em síntese, a proposição de se usar locação social como alternativa de habitação para população em situação de rua respeita e abraça a ideia do *housing first*, posição que o Comitê PopRua e a Coordenação PopRua vinham defendendo desde sua criação, mas para a qual não tinham encontrado pronta aceitação na SEHAB (entrevistada 10). Isto é, a locação social estaria a serviço de contribuir para a reconquista de autonomia da população em situação de rua, para quem predominavam políticas assistencialistas. Vale notar que, neste momento de centralidade da locação social na agenda de habitação social, sua inclusão como solução ao problema da população em situação de rua não significou a restrição das políticas de locação social como solução unicamente viável para problemas de grupos específicos, ao contrário do entendimento comum em administrações anteriores.

Na próxima seção, descreve-se a criação de uma estrutura institucional-administrativa da Prefeitura de São Paulo com competência única de operacionalizar a política de locação social, o que é outro indicativo de que o tema ganhou centralidade na agenda governamental da PMSP.

#### **6.4 Centralização administrativa e visão de longo prazo**

A Gerência de Locação Social (GLOCS) foi criada com a intenção de centralizar a coordenação e o monitoramento da formulação e operacionalização do PLS. A SEHAB defendia que “a locação social passasse a ser a política [habitacional] principal, completamente gerenciada pela COHAB” (entrevistada 11), que seria a proprietária e gestora dos empreendimentos, podendo realizar parcerias de trabalho social com os demais departamentos da Prefeitura e entidades da sociedade civil. Assim, a GLOCS possibilitaria ações de maior articulação e integração com a SEHAB, sendo esta última responsável pela definição da política e indicação da demanda. Além disto, ao dotar a locação social de estrutura institucionalizada de gerência, contribui para perenizá-la.

A criação da GLOCS atendeu à recomendação de um Grupo de Trabalho entre SEHAB e COHAB, constituído em preparação ao PMH e que estudou a locação social (COHAB, 2016d). A criação da GLOCS foi aprovada, unanimemente, em reunião do Conselho de Administração da COHAB em maio de 2016. Na ocasião, após debate entre os membros do conselho, o diretor técnico apresentou sua visão:

[A Diretoria Técnica está] ligada à produção de projetos habitacionais e tem envidado todos os esforços para aumentar a quantidade de unidades habitacionais aptas à locação social. [...] Têm sido realizadas reuniões com proprietários de imóveis buscando viabilizar as novas unidades habitacionais para a locação social, e sobreveio

então a necessidade de se implantar uma Gerência voltada a esse Programa, para institucionalizar e centralizar os trabalhos. (COHAB, 2016b)

Neste momento de alinhamento entre a SEHAB e a COHAB, a própria estrutura da COHAB foi revista para se estabelecerem as novas atribuições de seus departamentos, com aprovação de Regimento Interno em agosto de 2016. A GLOCS está subordinada à Superintendência de Obras, Diretoria Técnica, Conselho de Administração e Presidência da COHAB. O objetivo geral da GLOCS, “em consonância com a Política Municipal de Habitação, [é o] gerenciamento do parque de locação social sob responsabilidade da COHAB-SP ou outros agentes públicos ou privados conveniados”, o que significa planejar, implantar e gerir tanto a construção ou reforma quanto os aspectos sociais “relativos à sua edificação, manutenção, comercialização, pós-ocupação e administração” (COHAB, 2016c:33). Algumas de suas atribuições incluem:

Coordenar grupo de trabalho permanente entre COHAB-SP e outras áreas da Prefeitura que indiquem e acompanham a demanda prioritária de locatários; [...]  
Gerenciar o trabalho técnico social nos conjuntos de locação social;  
Elaborar relatórios gerenciais, estatísticos e específicos, dentro dos prazos e periodicidade recomendada; [...]  
Controlar execução ou prestação dos serviços e a vigência dos prazos dos contratos e aditivos sob sua gestão, nos casos em que a COHAB-SP figure no instrumento como contratante, contratada, interveniente ou anuente. (COHAB, 2016c:33)

A GLOCS sistematicamente monitorou os órgãos da COHAB para que se intensificassem ações de atualização de cadastro dos beneficiários do PLS, sua situação contratual e financeira e a regularização daqueles em ocupação irregular. Em parceria com o setor social da SEHAB, realizou dinâmicas pedagógicas e reuniões informativas com os moradores para fortalecer o entendimento “no que tange à diferenciação entre locação x propriedade” (COHAB, 2016d). Também estudou a realização de chamamentos para aproveitar os espaços de usos comercial e comunitário nos conjuntos residenciais. Além disso, a GLOCS concretizou as reformas, aprovadas pelo CMH, em todos os empreendimentos de locação social, exceto o recém-entregue Palacete dos Artistas. Estas reformas foram possíveis com o uso de 67,5% do total aplicado pelo FMH em investimento para provisão habitacional, isto é R\$ 6.633.328,40 dos R\$ 9.820.044,84 (PMSP, 2017b).

Em resumo, a GLOCS foi criada em um momento de maior aproximação estratégica entre a SEHAB e a COHAB, quando havia uma defesa da locação social em ambas equipes, com a finalidade de institucionalizar e centralizar a viabilização de novas UH, e passou a gerir obras de manutenção e monitorar aspectos sociais.

## 6.5 Planos para a retomada do Programa de Locação Social

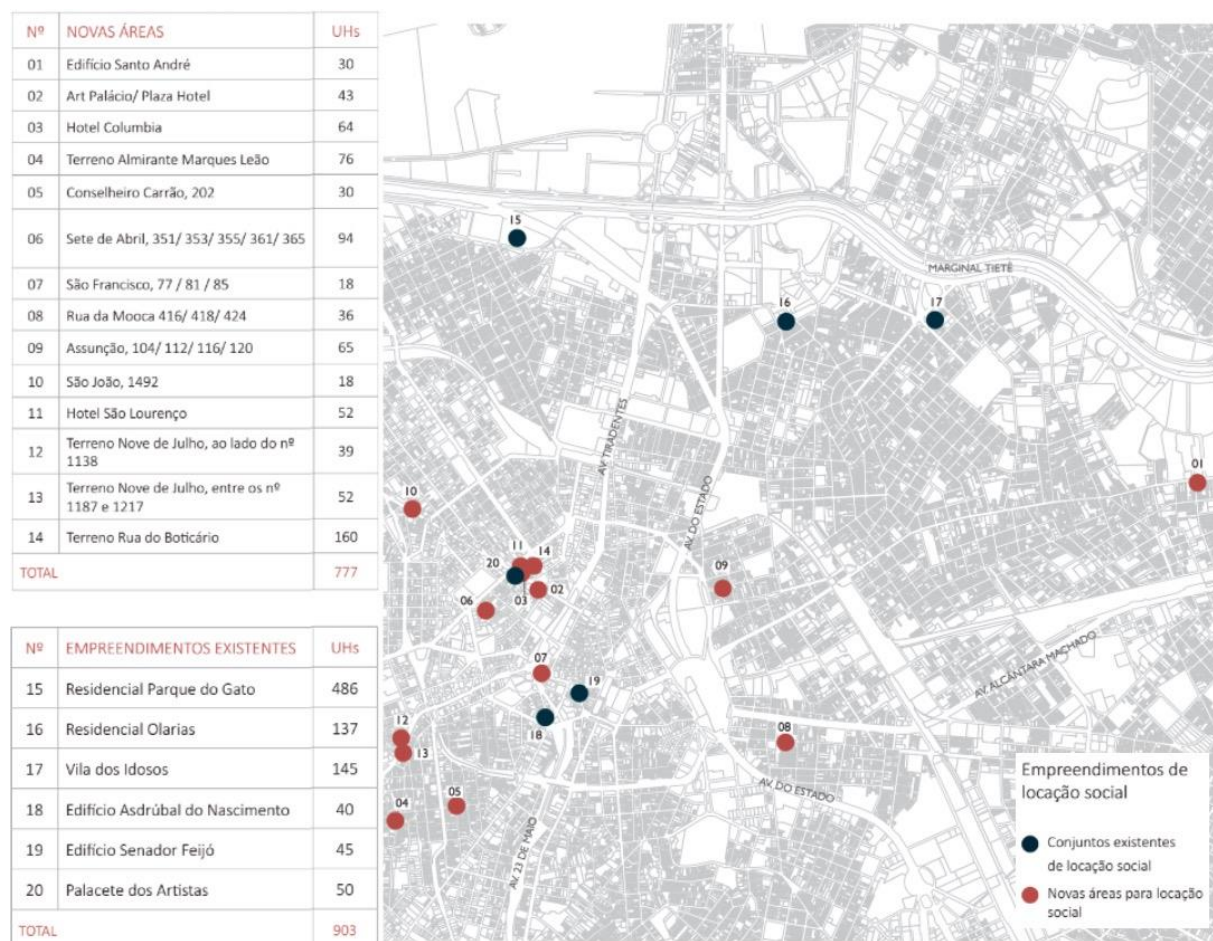
No entendimento da SEHAB, a locação social era a solução mais adequada para a questão da habitação em áreas valorizadas, dotadas de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos e articuladas ao sistema de transporte público coletivo. No médio prazo, isto seria facilitado pela expansão do parque público de locação social e pela estruturação da COHAB para realizar a gestão dessa produção pública de HIS, tal como expresso no PMH. Em especial, esta visão resultou na retomada dos empreendimentos do PLS na região central e na intenção de criar o Programa de Locação Social II, em áreas de centralidade distribuídas pelo território da cidade.

O PLS II estava sendo elaborado em 2016 pelo GT de Demanda do CMH, com participação de membros da equipe de habitação, mas sua minuta de resolução não chegou a ser debatida pelo colegiado do conselho (entrevistadas 17 e 18). Segundo a proposta, as novas UH de locação social seguiriam as diretrizes do PLS II, ao passo que o PLS continuaria em vigor para os empreendimentos existentes. Enquanto o PLS II se assemelharia ao programa anterior ao priorizar o atendimento à população de baixa renda em parque locativo público ou privado, seu objetivo seria de ampliar não apenas as formas de acesso à moradia mas também “à cidade”. Outra diferença seria que as UH poderiam ser locadas ou cedidas por terceiros, tanto públicos quanto privados – além de produzidas, adquiridas ou reformadas. A proposta do PLS II previa que a gestão condominial poderia ser de quatro tipos: terceirização ou administração indireta, autogestão simples, autogestão com assessoria, e, finalmente, cogestão – isto mostra que se valorizava a participação ativa dos próprios condôminos. O valor do aluguel pago pelo beneficiário seria calculado em função do número de pessoas na família e do comprometimento da renda familiar, variando entre 2% e 10% – diferentemente da faixa do PLS, que era de 10% a 15%. Havia o estudo de até mesmo isentar beneficiários cuja renda familiar fosse de um salário mínimo e o número de pessoas na família superior a quatro. A determinação do público-alvo consideraria a condição socioeconômica dos beneficiários e outros critérios de hierarquização a serem definidos pelo CMH, incluindo as categorias utilizadas no PLS (áreas de risco e insalubridade, pessoas com deficiência, idosos, população em situação de rua), e adicionando as seguintes: atingidos por remoções; decisões judiciais; vulnerabilidade social; razão de dependência (proporção entre crianças/idosos e os indivíduos em idade ativa) acima da média de São Paulo; pessoas em situação de violência doméstica, seja gay, bissexual ou mulher de qualquer orientação sexual; transexuais ou travestis; negros(as) ou índios(as); e, finalmente, crianças e adolescentes em situação de abrigo.

Esta nova proposta vinha ao encontro dos planos mais imediatos da equipe de habitação na SEHAB e COHAB de expansão do parque locativo público com aumento de 1.060 UH em 16 novos empreendimentos, duplicando as 903 existentes. As novas unidades seriam localizadas na área central em imóveis desapropriados pela PMSP ou adquiridos por uma quitação parcial de dívidas da União, discutidos abaixo. Quatro empreendimentos seriam resultantes de construção em lotes vazios, e outros doze, de reabilitação e reforma de edifícios existentes – os quais poderiam ser recuperados em parceria com a iniciativa privada por meio de uma PPP para *retrofit* com fins habitacionais, também discutida abaixo.

O Relatório de Gestão da COHAB de 2016 lista as quatorze áreas onde novos empreendimentos de locação social foram planejados, conforme ilustra a imagem 2:

Imagem 2 – Áreas para Empreendimentos de Locação Social Planejados em 2016



Fonte: COHAB, 2016.

Destas áreas listadas, sete estavam presentes no levantamento realizado pela FUPAM/COHAB em 2009, e não foi possível comparar à lista do GTAI de 2004 por

imprecisões e divergências dos endereços entre os documentos. Nota-se também que o empreendimento Mário de Andrade, já previsto para locação social, não consta na lista.

Os empreendimentos destinados a locação social poderiam ser construídos ou reformados em áreas a serem desapropriadas com o aporte do FMH de recursos do FUNDURB. Ou ainda, via aquisição de imóveis vazios na região central de propriedade do INSS, em decorrência de renegociação de dívida da União com o município. Estes imóveis ficaram disponíveis para a PMSP em resultado do desfecho das negociações de anos, período em que os movimentos sociais, que vêm reivindicando o centro de São Paulo, pleitearam imóveis públicos vagos na área central. Em 2016, estabeleceu-se um acordo, mediado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e Instituto de Previdência Municipal de São Paulo (IPREM), decidindo-se pela quitação de parte da dívida por meio de dação em pagamento – isto é, com transferência de imóveis de titularidade do INSS ao IPREM, e posteriormente, a PMSP, o que ampliou as possibilidades de equacionamento da dívida entre os entes. O acordo foi visto como capaz de oferecer “uma proposta viável, rápida e sustentável que servisse como alternativa a solução de problemas sociais” (IPREM, 2016). Dos dez imóveis de interesse do município aprovados em lei (Lei nº 16.121/2015), cinco foram transferidos para a PMSP e destinados à habitação em 2016, por meio de Termos de Cessão de Uso (COHAB, 2016d). Planejava-se que dos outros 24 imóveis a serem transferidos, 19 seriam destinados a HIS (PMSP, 2016b). Segundo relatório de gestão da COHAB 2013-2016, os imóveis recebidos para a habitação estão vinculados a atender demandas através de chamamento para o PLS e para o PMCMV Entidades (COHAB, 2016d).

Além disso, a SEHAB buscou atrair investimentos do setor privado através de uma proposta de Parceria Público Privada para fins habitacionais com vistas à reforma de edifícios para locação social. A PPP foi motivada pelo quadro de redução da arrecadação municipal e da baixa expectativa de aumento de repasse de recursos por parte do governo federal e estadual. A SEHAB contratou a SPNegócios para viabilizar a proposta e seu projeto de lei regulamentador (COHAB, 2016d). A ideia estava em alinhamento com o governo e, na verdade, foi uma iniciativa mobilizada pelo prefeito:

O próprio prefeito [Haddad] pediu para que pensássemos, para aqueles imóveis adquiridos pelo município, numa PPP onde pudéssemos convidar o mercado para participar do programa e que o mercado pudesse, com a agilidade que tem, reformar esses imóveis e colocá-los à disposição do programa de locação social mais rapidamente. (Entrevistada 18)

Nessa proposta, o ente privado seria responsável pela realização de obras, obtenção de licenças, e financiamento, bem como prestaria serviços de conservação, manutenção e

administração dos condomínios ao longo do contrato de parceria com a PMSP, que poderia durar até vinte anos. Em contrapartida, ele poderia explorar comercialmente os térreos dos edifícios (lojas e estacionamentos), receberia o valor dos aluguéis, e os edifícios seriam dados como garantia. A PMSP ainda ficaria a cargo da disponibilização dos imóveis, fiscalização, seleção da demanda e o pagamento de contraprestações (PMSP, 2016b). A propriedade dos imóveis permaneceria pública, sendo que ao término do contrato “o prédio volta ao pleno usufruto da Prefeitura, sua proprietária” (PMSP, 2016e:61):

A diferença com outros modelos de PPP é que, neste caso, não se faz a transferência de propriedade, mas se constitui, ao invés disso, um importante parque público de habitações, destinadas ao aluguel social. Como o perfil dos beneficiados não depende da contraprestação paga (não há “conta a fechar”), a Prefeitura pode definir uma política de locação, estabelecendo critérios para que as pessoas ocupem esses imóveis, ao longo dos vinte anos, mas também após: 10% da renda familiar tem sido a regra mais comum. A Cohab-SP assumiria, portanto, o papel de gestora do parque de locação social da cidade, com especial ênfase para a reocupação democrática da área central. (PMSP, 2016e)

De acordo com o secretário de habitação, a iniciativa não significaria benefícios apenas ao mercado imobiliário, mas seria uma proposta que serviria aos interesses públicos, aproveitando recursos disponibilizados pelo setor privado:

[Seria uma] PPPP, Parceria Público Privada Popular, que se destina a fazer um acordo com o setor da construção civil, para fazer o *retrofit* de prédios, garantir o retorno para o empresário [...], mas ocupamos esses prédios com Locação Social, subsidiando. (João Whitaker, secretário municipal de habitação, na 1ª Reunião Ordinária do CMH - 6º Biênio (2016-2018), em 28/07/16)

Os primeiros resultados desta iniciativa foram apresentados em evento técnico, organizado pela SEHAB em novembro de 2016, com a participação de representantes de diversos segmentos da sociedade civil como da construção civil, universidade, CEF, CMH, e da administração municipal, para “dar ciência da proposta elaborada e receber as impressões iniciais, de tal forma a se dar abertura ao recepcionamento de diversos desenhos participativos” (COHAB, 2016d). Na primeira etapa, estavam previstos 8 edifícios ou lotes da PMSP – sendo cinco desapropriados e três recebidos do INSS – que resultariam em cerca de 440 UH para locação social. Ainda não houve chamamento para esta PPP de *retrofit*.

A SEHAB também considerava que a atração de investimentos privados para locação social poderia vir a resultar na construção de novos empreendimentos, uma visão alinhada não apenas com o prefeito mas também com a COHAB. Com efeito, o relatório de gestão da COHAB afirma que na “visão da Secretaria de Habitação do Município em parceria com a COHAB-SP”, a constituição de um parque de locação poderia ser ampliada com empreendimentos “construídos em parceria [com o setor privado], que após um transcurso de tempo, se transformem em propriedade pública” (COHAB, 2016d).

A equipe de habitação aventou obter outros recursos nacionais ou internacionais, o que não foi possível no período de um ano. Por exemplo, haveria potencialmente disponibilidade de recursos do FNHIS que poderiam ser utilizados para empreendimentos de locação social, mas a crise política em 2016 impossibilitou a “inscrição no FNHIS para pleitear recursos para o Locação Social” (entrevistada 18). Semelhantemente, a crise também inviabilizou o possível aproveitamento dos recursos do PMCMV para ampliação do parque locativo público, o que dependeria de mudança no programa com vistas a permitir que municípios, e não apenas construtoras e entidades sem fins lucrativos, possam apresentar projetos ao MCidades/CEF – o que seria “uma transferência direta de financiamento [federal] para construir parque público” (entrevistada 11). Ainda, havia ideias de acordar financiamento com bancos internacionais de desenvolvimento, especialmente, a Agência Francesa de Desenvolvimento, contatada pela SEHAB em 2016 com a expectativa de se enviar uma proposta oficial (entrevistada 11). Finalmente, recursos da SEHAB ou do FMH poderiam, potencialmente, ser utilizados para a construção ou reforma de novos empreendimentos.

Notavelmente, a SEHAB se valeu da utilização de recursos municipais da Operação Urbana Centro, que independem da negociação com outras esferas da União ou órgãos internacionais (entrevistadas 1, 11 e 16). Em especial, com a obrigação no PDE de 2014 de reservar 25% dos rendimentos de operações urbanas para HIS, a sociedade civil solicitou à Comissão Executiva da Operação Urbana Centro destinar o empreendimento 7 de Abril para locação social ainda em 2015, o que foi corroborado por determinação da equipe da SEHAB no ano seguinte. Assim, em maio de 2016, a Comissão Executiva da Operação Urbana Centro aprovou o primeiro projeto de HIS ao longo de seus vinte anos de existência: a destinação de R\$ 8.154.622,08 para a reforma do edifício de 94 UH “para incremento do Parque de Locação Social”. Este edifício passou a integrar os dezesseis empreendimentos previstos por SEHAB para a expansão do PLS (Resolução SPUrbanismo nº 003/2016/Operação Urbana Centro).

Em suma, durante a gestão de Whitaker, a SEHAB retomou o PLS e planejou criar uma nova versão que expandiria o parque locativo público, e previa inicialmente duplicar o número de UH com a adição de dezesseis empreendimentos. Para isto, a equipe de habitação buscou captar recursos de fontes diferentes daquelas que foram destinadas ao PLS desde a gestão de Marta Suplicy. Em particular, os imóveis seriam adquiridos com recursos do FUNDURB ou através da quitação parcial de dívidas da União. Outras maneiras de angariar recursos adicionais foram a utilização de fundos advindos da Operação Urbana Centro e a busca por investimentos do setor privado na proposta de PPP que reformaria prédios públicos para locação social. Esta proposta de PPP não foi a primeira tentativa da PMSP de mobilizar

recursos do setor privado para locação social, mas distintamente propunha manter pública a propriedade dos imóveis e enfatizava sua utilização para a finalidade de prover UH de HIS para atendimento de demandas de camadas populares.

## 6.6 Disputa eleitoral e alternância de poder: o espaço da centralidade

Nesta seção, analisa-se como a locação social figurou na disputa eleitoral de 2016 a partir da análise dos programas de governo do candidato à reeleição e do prefeito eleito, bem como seu programa de metas. Cumpre lembrar que está fora do escopo desta dissertação analisar os detalhes do tratamento do tema na gestão de João Dória (PSDB, 2017-2018) e Bruno Covas (PSDB, 2018-presente)<sup>124</sup>; ainda assim, apresentam-se as evidências do que pode ser entendido como um lugar de destaque do tema na agenda governamental do município mas sem a centralidade no ano anterior. Percebe-se que, em linhas gerais, aceitou-se o discurso de má gestão dos empreendimentos existentes e se buscou financiamento no governo federal e na iniciativa privada. Nota-se também que há uma tendência de focalização da locação social, concentrando-a especialmente ao atendimento de idosos ou população em situação de rua, o que pode resultar na retirada do foco nas populações de faixa de renda mais baixa, especialmente os encortçados. A nova gestão tem o desafio de conciliar o desejo de “valorização do centro” e “recuperação de áreas degradadas” (PSDB, 2016), com reivindicações históricas de movimentos sociais que pleiteiam habitação bem localizada e resistem às alternâncias de gestões.

Durante a campanha eleitoral de 2016<sup>125</sup>, a locação social foi mencionada apenas no programa de governo do então prefeito Fernando Haddad. Em consonância com o PMH e as ações do último ano de gestão, a locação social foi vista como alternativa de atendimento habitacional para responder à diversidade de demandas da cidade, especialmente em área central:

Tal medida [aplicação de IPTU progressivo e PEUC], associada à iniciativa de negociar com os proprietários para o eventual aluguel desses imóveis para fazer

<sup>124</sup> Bruno Covas assumiu a titularidade da PMSP quando João Dória renunciou ao cargo de prefeito em março de 2018 para concorrer ao governo do Estado de São Paulo. A mudança de prefeito não resultou em significativas alterações na administração municipal.

<sup>125</sup> A eleição municipal de 2016 tinha como candidatos João Dória (PSDB/PSB/PPS/PMB/PV/PHS/PP/DEM/PTdoB/PRP/PTC/PTN/PSL), Fernando Haddad (PT/PDT/PCdoB/PR/PROS), Celso Russomano (PRB/PSC/PTB/PEN), Marta Suplicy (PMDB/PSD), Luiza Erundina (PSOL/PCB), Major Olímpio (SD), Ricardo Young (REDE), Levy Fidelix (PRTB), João Bico (PSDC), Altino Prazeres (PSTU), e Henrique Áreas (PCO). João Dória venceu as eleições no primeiro turno – fato inédito desde 1992, quando as eleições passaram a ter 2º turno – com 53,3% dos votos válidos.

locação social, pode gerar uma mudança significativa na ocupação da região central da cidade. (PT, 2016)

O programa de governo de João Dória, por sua vez, não fez menção direta a locação social, mas após sua vitória, o programa de metas a contemplou entre as ações na área da habitação. Enquanto o programa de governo apenas sinalizava a intenção de requalificação da área central por meio de PPP e de criação de um programa de “aluguel social em imóveis que não estão cumprindo o papel social da propriedade” (PSDB, 2016), o Programa de Metas 2017-2020 consolidou uma proposta direta para a locação social.

Setenta e três organizações não-governamentais apresentaram recomendações ao prefeito eleito com o intuito de influenciar o programa de metas, incluindo demanda por locação social. O documento “Propostas da sociedade civil para a gestão municipal 2017-2020”, apresentado em dezembro de 2016 na Câmara Municipal, sugeriu, entre outras 38 recomendações, “reforçar a necessidade de Programas de Locação Social” (REDE NOSSA SÃO PAULO, 2016).

A versão final do programa de metas, apresentada em julho de 2017, tem 53 metas, 71 projetos estratégicos e 487 linhas de ação, das quais três metas são destinadas à habitação: produção habitacional, regularização fundiária e urbanização de assentamentos precários. Assim, a meta 29 do eixo Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente prevê a entrega de 25 mil UH “para atendimento via aquisição ou via locação social”. No entanto, esta meta é altamente dependente de recursos de outros entes, como do governo federal ou estadual, e se reduz a 6.633 UH caso tenha apenas recursos próprios da Prefeitura (PMSP, 2017a:299). De qualquer forma, a meta 29 está relacionada ao projeto 43 de construção ou reforma de mil UH para locação social “a partir da modelagem de um projeto piloto, dando prioridade a imóveis vazios ou subutilizados localizados em áreas infraestruturadas localizados preferencialmente na região central da cidade” (PMSP, 2017a:305). Este projeto prevê investimentos de R\$ 20 milhões de recursos próprios e R\$ 116 milhões de “outros recursos” – de novo, com a ressalva da alta dependência de recursos de outros entes para concretizar as ações, que poderia diminuir a meta a 147 UH (PMSP, 2017a:306).

A justificativa para o projeto segue a ideia de diversidade de alternativas habitacionais que a gestão anterior buscou consolidar no PMH:

Este programa de locação social busca ampliar o atendimento habitacional de interesse social para famílias que não têm possibilidade de aquisição de unidade habitacional e não têm acesso a financiamento, através da oferta de moradia em áreas bem localizadas com valor de aluguel subsidiado, promovendo a necessária diversidade às estratégias da política pública municipal de habitação de interesse social. (PMSP, 2017a:306)

Com efeito, a política de locação social tem sido mais aceita e impulsionada por parte de especialistas em habitação. A despeito da experiência de São Paulo ter “pouco tempo de teste”, em uma pequena quantidade de empreendimentos e com população muito específica, o que “não dá para ter uma amostra” (entrevistada 2), as entrevistadas lembram que há um “tempo de amadurecimento” na implementação de um programa novo (entrevistadas 8, 15 e 17). A locação social seria uma política que “vai e volta” até que, atualmente, a “ideia ficou” (entrevistada 2). As noções de tempo e processo são frequentes nas análises das entrevistadas que consideram que nestes 16 anos desde sua concepção, houve “muita fase parada”, sendo “difícil ter quem apoiava”, mas “hoje está todo mundo apoiando” (entrevistada 16). Este entendimento foi conquistado “aos poucos” (entrevistada 16), “de tanto a gente ficar repetindo” (entrevistada 12), “acabou tendo repercussão” (entrevistada 11). É uma discussão que tem se fortalecido “no Estado e na academia” (entrevistada 18), assim como nos “agentes imobiliários” (entrevistada 12), principalmente por ações de formação e pressão da sociedade civil que não abandonou a pauta de sua lista de reivindicações. Atualmente, há o reconhecimento da necessidade de outros instrumentos que não apenas a aquisição, da focalização da política para garantia do direito à moradia em área central, ou ainda, da ampliação das fontes de financiamento. A locação social tem se estabelecido como uma alternativa viável, o que “pode fazer com que nos próximos anos a gente tenha um avanço muito grande” (entrevistada 18).

No primeiro ano de gestão de João Dória, quatro das seis reuniões do CMH em 2017 abordaram o tema da locação social. Semelhantemente ao que acontecia ao longo de períodos anteriores, a locação social foi alvo de críticas pelo dispêndio de recursos do FMH com água, energia, vigilância, manutenção e reformas, ao invés de investir em novas habitações. No entanto, e a despeito de haver críticas de um conselheiro de que a proposta de locação social seria “paternalista”<sup>126</sup>, tem-se alcançado consenso entre os representantes da sociedade civil sobre a necessidade de diversificação da política habitacional, a responsabilidade da COHAB de encontrar parceiros e financiamento alternativos para a manutenção de seu próprio patrimônio<sup>127</sup>, e o entendimento de a locação social ser a única alternativa aos cortiços e a população em situação de rua<sup>128</sup>. Outros segmentos vulneráveis como idosos, mães que são

---

<sup>126</sup> Rosalvo Salgueiro, conselheiro representante do Movimento Terra de Deus Terra de Todos, na 4ª Reunião Ordinária do CMH - 6º Biênio (2016-2018), em 23/02/2017; e na 7ª Reunião Ordinária do CMH - 6º Biênio (2016-2018), em 24/08/2017.

<sup>127</sup> Caio Santo Amore de Carvalho, conselheiro representante da FAU-USP, na 4ª Reunião Ordinária do CMH - 6º Biênio (2016-2018), em 23/02/2017.

<sup>128</sup> Respectivamente, a conselheira Verônica Kroll, representante do Fórum de Cortiços e Sem Tetos de São Paulo, sobre os cortiços; e os convidados Luiz Kohara, do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, e Manoel

chefes de famílias e mulheres vítimas de violência também foram mencionados como público prioritário à locação social<sup>129</sup>. Além disso, o princípio do *housing first* foi apontado como essencial à população em situação de rua, que deveria ser vista como pauta da habitação e não demanda da assistência social.

A permanência da locação social na agenda governamental se dá em grande parte pelo amadurecimento da ideia em setores diversos como o Estado, academia e movimentos de moradia, e pela influência da sociedade civil. Isto se reflete na visão dos titulares de habitação da PMSP, que mantiveram parte das equipes técnicas após a transição de governo: Fernando Chucre, nomeado secretário de habitação, ex-deputado federal pelo PSDB e ex-presidente da Emplasa (Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano), e Edson Aparecido dos Santos, nomeado presidente da COHAB, ex-deputado estadual e federal pelo PSDB e ex-secretário de Desenvolvimento Metropolitano e da Casa Civil do Governo do Estado de São Paulo. Chucre reconheceu avanços anteriores, bem como manifestou o desejo de continuar os projetos de locação social e propor nova modelagem: “houve já uma discussão bastante forte [de locação social] na gestão anterior e também estamos debruçados para aperfeiçoar e propor um ou dois modelos para continuar com isso”<sup>130</sup>.

Em agosto de 2017, foi criado o Grupo de Trabalho entre SEHAB e COHAB, inclusive com membros da GLOCS, que realizou um estudo técnico do Programa de Locação Social (Portaria SEHAB nº 107/2017). Motivado por “reduzir a inadimplência e as ocupações irregulares, bem como subsidiar a fixação de novos valores de rateio das despesas condominiais nos empreendimentos”, o GT fez um extensivo levantamento do PLS (PMSP, 2017). Segundo o secretário, foi “a primeira vez que temos um mapa detalhado de quanto custa o Programa de Locação Social” com oportunidades de avaliar “o que deu certo e o que deu errado [...] para tentarmos cometer menos erros nos próximos empreendimentos”<sup>131</sup>. Há expectativa que essas informações revisem a Resolução CFMH nº 23/2002 e sirvam de “subsídio às futuras deliberações”. Assim, os planos de ampliação do PLS incorporaram o diagnóstico do GT e outras preocupações da SEHAB:

[Os empreendimentos de locação social] ficariam como propriedade da Prefeitura, que alugaria essas unidades por um preço menor que o de mercado. Isso significa que

---

Lucimar dos Santos, do Movimento Pop Rua de São Paulo, todos na 7ª Reunião Ordinária do CMH - 6º Biênio (2016-2018), em 24/08/2017. Na mesma reunião, a conselheira Carmen da Silva Ferreira, representante da sociedade civil, APOIO, solicitou a retomada do GT de população em situação de rua no âmbito do CMH.

<sup>129</sup> Olga Luísa de Quiroga, convidada da UMM-GARMIC, na 8ª Reunião Ordinária do CMH - 6º Biênio (2016-2018), em 26/10/2017.

<sup>130</sup> Fernando Chucre, secretário municipal de habitação, na 5ª Reunião Ordinária do CMH - 6º Biênio (2016-2018), em 27/04/2017.

<sup>131</sup> Fernando Chucre, secretário municipal de habitação, na 9ª Reunião Ordinária do CMH - 6º Biênio (2016-2018), em 12/12/2017.

estamos voltando a investir num programa de 2002, da Marta Suplicy, porque constatamos que muitos imóveis dados à população de baixa renda foram, por vários motivos, vendidos. Então você acaba de maneira indireta transferindo subsídio público para pessoas que teoricamente não teriam direito a esse benefício. (EL PAÍS, 2018)

A política de locação social da atual gestão ainda está em fase de estruturação, mas o principal avanço é uma parceria com a União para a reforma de imóveis para locação social destinados a população em situação de rua. Resultado de negociações da SEHAB, SMADS e SMDHC com o Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Desenvolvimento Social e Secretaria Nacional de Direitos Humanos, a proposta mobilizaria R\$ 48 milhões do FNHIS, com contrapartida de cerca de R\$ 6 milhões do município, para a viabilização de 441 UH em 10 empreendimentos da área central (PMSP, 2017c). Destes imóveis, 7 figuravam na lista de novos empreendimentos do PLS feita pela COHAB em 2016 e, dos 3 restantes, 2 na lista da FUPAM/COHAB de 2009. Nesta parceria, a União poderia também ter outros papéis além de recursos para reforma. Por exemplo, a Secretaria Nacional de Desenvolvimento Social, auxiliaria no custeio desses empreendimentos “com um valor mensal”, e o Ministério das Cidades, no monitoramento do programa, o que “pode ou não gerar um programa nacional com financiamento específico para qualquer município do país adotar esse modelo, se achar viável”<sup>132</sup>. No entanto, desde agosto de 2017, a SEHAB está a espera de medida provisória que institua o Programa de Locação Social em nível federal e libere recursos ao município<sup>133</sup>.

Durante o planejamento desta parceria, entretanto, houve demanda da sociedade civil de participação nas negociações da PMSP com o governo federal e de retomada do GT de Locação Social no âmbito do CMH:

Foi uma luta muito grande no Conselho para podermos fazer moradia no centro da cidade. Foi um processo de todos os movimentos, que participaram, que lutaram, que ocuparam imóveis que estavam há anos e anos vazios, nesta cidade, e foi um processo que começou em outras gestões. Não começou agora. Não foi na gestão passada. Não é uma luta e não é um mérito apenas de um governo ou de uma gestão. É um mérito dos movimentos de moradia que fizeram a luta pelo direito à moradia das pessoas de baixa renda que lutaram pelo centro da cidade. [...] E é mais justo ainda que o CMH participe desse processo. Então, acho, secretário, que, se esse grupo que está construindo o processo de Locação trouxe uma proposta pronta para nós, vai haver problema no Conselho. (Edenilda das Neves Carneiro Sousa, conselheira representante do Movimento pelo Direito à Moradia - MDM, na 8ª Reunião Ordinária do CMH - 6º Biênio (2016-2018), em 26/10/2017)

---

<sup>132</sup> Fernando Chucre, secretário municipal de habitação, na 9ª Reunião Ordinária da Comissão Executiva do CMH - 6º Biênio (2016-2018), em 22/02/2018.

<sup>133</sup> Fernando Chucre, secretário municipal de habitação, na 7ª Reunião Ordinária do CMH - 6º Biênio (2016-2018), em 24/8/2017.

O secretário prometeu uma audiência após a publicação da medida provisória pelo governo federal e agendou apresentação de minuta do programa ao CMH em março de 2018<sup>134</sup>, o que não ocorreu.

Além da parceria com o governo federal, a SEHAB também planeja a realização de um conjunto de subprogramas de locação social com características que correspondam a demandas diferentes, tanto com relação ao público-alvo quanto ao modelo de gestão. Estes subprogramas se destinariam às seguintes categorias: “idosos”, “mulheres com filhos”, “estudantes”, “famílias”, “*Housing First*” e “outros” (PMSP, 2017c), todos ainda sem detalhamento adicional sobre o seu funcionamento, público-alvo ou financiamento. A gestão destes pilotos seria de três tipos: pública; privada por meio de contratação de empresa especializada para prestação de serviços ou de entidades sociais e/ou OSCIP especializadas no tema; ou autogestão (PMSP, 2017c). A gestão não seria feita pela SEHAB mas continuaria a cargo da COHAB, “que tem a expertise”, e contará com monitoramento externo ao longo do tempo, por meio de parcerias com universidades. No caso do piloto para estudantes, por exemplo, a SEHAB está em negociação com o Ministério da Educação para destinar UH a estudantes de baixa renda vinculados ao FIES ou outro programa federal de ensino superior<sup>135</sup>.

Para a SEHAB, a locação social “já não é mais um plano”, e sim uma ação concreta<sup>136</sup>: para estes subprogramas de locação social, seriam destinados ao menos 34 UH do término da reforma do edifício Mário de Andrade, 94 UH do 7 de Abril nº 351-365, 34 UH do Aurora nº 515-519, e 51 UH do São João nº 247-253, estes dois últimos desapropriados com recursos do FUNDURB e vinculados ao PLS (Resolução CMH nº 96/2018), com a “intenção de continuar com o atendimento de idosos”<sup>137</sup>. No entanto, a existência de recursos não está assegurada: apesar de o Plano de Investimentos do FMH para 2018 prever a destinação de R\$ 11 milhões para locação social, o que significa 22,7% do total do orçamento do FMH de quase R\$ 49 milhões (Resolução CMH nº 97/2018), os valores estão destinados a serviços de manutenção e regularização de AVCB dos empreendimentos existentes – com exceção da reforma do Mário de Andrade – e não há previsão de serem utilizados para construção ou

---

<sup>134</sup> Fernando Chucre, secretário municipal de habitação, na 8ª Reunião Ordinária do CMH - 6º Biênio (2016-2018), em 26/10/2017, e na 9ª Reunião Ordinária do CMH - 6º Biênio (2016-2018), em 12/12/2017, respectivamente.

<sup>135</sup> Fernando Chucre, secretário municipal de habitação, na 9ª Reunião Ordinária da Comissão Executiva do CMH - 6º Biênio (2016-2018), em 22/02/2018.

<sup>136</sup> Fernando Chucre, secretário municipal de habitação, na 9ª Reunião Ordinária do CMH - 6º Biênio (2016-2018), em 12/12/2017.

<sup>137</sup> Fernando Chucre, secretário municipal de habitação, na 9ª Reunião Ordinária da Comissão Executiva do CMH - 6º Biênio (2016-2018), em 22/02/2018.

reforma de novas unidades. Além disso, apenas R\$ 516.785 foram aplicados para locação social do orçamento do FMH em 2017, cinco vezes menos do que os R\$ 2,6 milhões previstos para reformas nos seis empreendimentos de locação social existentes.

A SEHAB também incluiu locação social na Parceria Público Privada Habitacional do Município, que integra o Programa Casa da Família, e faz parte do Plano Municipal de Desestatização. Com edital de licitação publicado em março de 2018, a PPP resultaria na oferta de 34 mil UH para beneficiários com renda familiar de até 10 salários mínimos (HIS e HMP), e teria investimento privado de até R\$ 7 bilhões. Segundo o secretário de habitação, “colocamos no edital que até 10% das unidades poderiam ser adquiridas diretamente pela COHAB, e fazer a gestão pelo Programa de Locação Social”<sup>138</sup>, o que aconteceria apenas em situações extraordinárias e preferencialmente para idosos e estudantes (COHAB, 2018).

Em suma, a locação social continuou com papel de destaque na agenda governamental, apesar dos novos rumos decorrentes da mudança de gestão em 2017, diferenciando-se do lugar central vislumbrado pela equipe de Whitaker e expresso no projeto de lei do PMH de 2016, o qual segue sem aprovação apesar de crescente pressão da sociedade civil. O destaque à locação social foi sinalizado no programa de governo do candidato à reeleição e no programa de metas do prefeito eleito. A locação social foi discutida em várias reuniões do CMH, reivindicada por organizações da sociedade civil e pautada pela SEHAB. Um levantamento foi produzido por GT para servir de base para repensar o Programa de Locação Social, e buscou-se diversificar os recursos disponíveis, inclusive com repasse do FNHIS para provimento de UH especificamente para populações em situações de rua. Um conjunto de subprogramas de locação social com distintos públicos-alvo e modelos de gestão está sendo desenhado como projetos piloto.

## **6.7 Notas conclusivas**

Neste capítulo, argumentou-se que a ascensão da equipe de Whitaker à Secretaria Municipal de Habitação, em dezembro de 2015, representou uma mudança com relação ao entendimento de locação social prevalecente durante a década anterior: da inércia, passou-se à centralidade, retomando e ampliando as ambições existentes quando da inclusão do tema na agenda. Tal reposicionamento foi fruto das aspirações da nova equipe de habitação – advinda

---

<sup>138</sup> Fernando Chucre, secretário municipal de habitação, na 9ª Reunião Ordinária da Comissão Executiva do CMH - 6º Biênio (2016-2018), em 22/02/2018.

da academia e da gestão pública e com experiência com a modalidade de locação social – em diálogo com a sociedade civil organizada no âmbito do CMH. Os movimentos de moradia e a sociedade civil organizada ali representados receberam a retomada da pauta com entusiasmo e reivindicações.

Na visão da SEHAB, a locação social seria o instrumento primordial para universalizar o acesso a moradia, combater a gentrificação e manter as camadas mais populares em áreas valorizadas ou em valorização, influenciando diretamente no mercado de aluguéis e impedindo que investimentos públicos sejam transferidos para o mercado imobiliário. Isto ficou evidente no projeto de lei do PMH, uma das iniciativas mais importantes da equipe de habitação, o qual objetiva prover 12 mil UH de locação social em dezesseis anos e vincular ao menos 10% dos recursos para investimentos da SEHAB para locação social, e amplia as possibilidades de formulação de diversas modalidades de locação social. Além disto, a SEHAB abraçou a demanda do Comitê PopRua e da Coordenação PopRua de alocar unidades habitacionais de locação social para população em situação de rua, compartilhando da visão de que este é um problema habitacional e não assistencial, refletida no Plano Municipal de Políticas para a População em Situação de Rua. Ainda, a criação da GLOCS, órgão cuja competência única e especializada é a gerência coordenada de locação social, teve efeitos imediatos de monitoramento e concretização de ações na gestão de Haddad, e significou também o estabelecimento de um corpo burocrático, em momento de maior aproximação e alinhamento entre a SEHAB e a COHAB, que pode contribuir para consolidar a locação social como alternativa de política habitacional no longo prazo.

Em 2016, a SEHAB fez planos de reforma e expansão do PLS, com previsão de duplicar o número de UH para cerca de 2.000 UH em dezesseis novos empreendimentos. A ampliação do parque locativo público seria feita com recursos do FUNDURB, através da quitação parcial de dívidas da União e fundos advindos da Operação Urbana Centro. Além disto, houve a busca por recursos federais e internacionais, e investimentos do setor privado na proposta de PPP que reformaria prédios públicos para locação social.

Em suma, a mudança, em 2015, nos fluxos da política e dos participantes (KINGDON, 1984) resultou em alteração na identificação de problemas e soluções, a qual retomou, parcialmente, as ambições do momento de inclusão da locação social na agenda, mas também buscou centralizar o monitoramento das ações existentes e ampliar as possibilidades de formulação de novas políticas habitacionais que contemplem a locação social. É interessante notar como o efeito cumulativo de desdobramentos de escolhas passadas (THELEN, 1999) foi importante fator condicionador tanto do reposicionamento da locação social na agenda de

habitação do município, quanto de sua persistência com a mudança da gestão municipal em 2017. No primeiro caso, foram fatores influentes a retomada das ambições de quinze anos antes, o realinhamento com movimentos de moradia, a incorporação das experiências do PLS e, finalmente, o compromisso com a pauta de reivindicações para população em situação de rua, fruto de negociação interna à PMSP. No último, pode-se sugerir que foram aspectos condicionantes, novamente, as experiências do PLS e o compromisso com as reivindicações para população em situação de rua, bem como a tentativa de ampliar as modalidades de locação social expressas no projeto de lei do PMH, as ações de monitoramento por órgão especializado, e as tentativas de angariar recursos de fundos nacionais e atrair investimento do setor privado. Assim, o tema da locação social tem uma história de experiência inovadora na agenda governamental de São Paulo, e um futuro que pode revisité-la e ampliá-la.

## CONCLUSÃO

Esta dissertação de mestrado analisou a definição do tema de locação social na agenda de governo do município de São Paulo entre 2001 e 2016. Baseado em análise documental e entrevistas, argumentou-se que há três momentos do tema na agenda paulistana: inclusão (entre 2001 e 2004), inércia (entre 2005 e 2015) e centralidade (entre 2015 e 2016).

A locação social entrou na agenda governamental paulistana em 2001, como alternativa de política habitacional escolhida pela gestão de Marta Suplicy (PT, 2001-2004) para atender às crescentes demandas de movimentos populares por moradia acessível no centro de São Paulo. O diálogo com diversos representantes da sociedade civil e os mecanismos participativos resultaram em políticas para a habitação na região central que mesclaram iniciativas interna e externa. Em especial, a formulação do Programa Morar no Centro e do Programa de Locação Social, criado em 2002 pelo Conselho do Fundo Municipal de Habitação, foi influenciada pelas pautas dos movimentos populares, academia, e grupos da sociedade civil organizada. A equipe de habitação, por sua vez, era oriunda da sociedade civil organizada, tinha experiência e alinhamento com os movimentos sociais, e contava, inclusive, com membros que já defendiam políticas de locação social antes de assumirem a pasta. Neste período, também se estabeleceram os recursos para o PLS: municipais do FMH, federais do PEHP, e internacionais do BID, a partir de 2002, 2003 e 2004, respectivamente. Dos quatorze empreendimentos inicialmente previstos no PLS, dois foram entregues em 2004, o Parque do Gato e o Olarias.

A partir da mudança de governo em 2005 e durante os onze anos seguintes, a locação social se manteve na agenda de diferentes gestões por inércia, isto é, apenas em virtude de desdobramentos de ações iniciadas na gestão de Marta Suplicy. No entanto, cumpre salientar que este período, que inclui por exemplo mudanças de titulares da PMSP, é bastante diverso quando analisado desde outras perspectivas. Em 2006, a gestão de José Serra paralisou o Morar no Centro, revisou o PLS e encerrou a parte de locação social do contrato com o BID. Assim, recursos exclusivamente provenientes do FMH e PEHP passaram a financiar os empreendimentos do PLS: Vila dos Idosos, entregue em 2007, e Senador Feijó e Asdrúbal do Nascimento, entregues em 2009. O edifício Riachuelo, que era inicialmente parte do PLS, foi realocado para aquisição na gestão de Gilberto Kassab. Por outro lado, dois empreendimentos foram realocados para locação social no contexto do Renova Centro: o Palacete dos Artistas, entregue em 2014, e o Mário de Andrade, atualmente em obras. Este último foi prometido no início da gestão de Fernando Haddad para atendimento à população em situação de rua,

devido à pressão da Coordenação PopRua junto à SEHAB, cujo foco das políticas habitacionais era na aquisição e, especialmente, no PMCMV.

A mudança na titularidade da SEHAB em dezembro de 2015 alterou significativamente o lugar da locação social na agenda governamental, conferindo-lhe notoriedade e centralidade no planejamento da política habitacional do município. A equipe de habitação fez planos de ampliar o PLS com dezesseis novos empreendimentos em área central. Ademais, a SEHAB consolidou uma visão de longo prazo no projeto de lei do Plano Municipal de Habitação, enviado à Câmara Municipal em 2016, em que a locação social está presente nas três linhas programáticas do plano e em seção que a articula com outros instrumentos urbanísticos. O PMH prevê aumentar em doze vezes o parque locativo público existente e vincular orçamento da SEHAB para locação social. Adicionalmente, a locação social passou a ser vista como instrumento para a promoção da autonomia de populações vulneráveis, especialmente no Plano Municipal de Políticas para a População em Situação de Rua de 2016, em consonância com a visão de que este é um problema habitacional e não assistencial. Finalmente, a criação de um órgão de competência única voltada à locação social, a GLOCS, facilitou a coordenação do monitoramento do Programa de Locação Social.

O PLS é a única política de locação social de São Paulo, à qual outras políticas eventualmente se coadunam. O Renova Centro, por exemplo, que incluiria a modalidade de locação social, é uma política de reforma e revitalização de edifícios. Outro exemplo foi o Plano Municipal de Políticas para a População em Situação de Rua, que destinou unidades de locação social para atender a demanda deste grupo. Além disto, foram propostas duas PPPs para fins habitacionais, por Pereira Leite e Whitaker, que não foram realizadas. Enquanto a proposta de PPP de Pereira Leite previa unidades habitacionais de HIS e HMP, destinadas a famílias de até 16 salários mínimos, a proposta de PPP de Whitaker se voltava exclusivamente à HIS. Cumpre notar também que o PLS, inicialmente, previa quatro modelos de gestão dos empreendimentos como piloto à política de locação social, e apenas um dos modelos, o de estoque público, foi implementado em São Paulo. Finalmente, destaca-se que o projeto de lei do PMH de 2016 estabelece diretrizes que podem ampliar ou reformular o PLS, bem como estruturar futuras políticas de locação social com modalidades de promoção pública, autogestão e/ou mercado. Se, no caso paulistano, a entrada e o subsequente tratamento da locação social enquanto alternativa de política habitacional foram condicionados tanto pela questão da moradia quanto pela questão do centro da cidade, o PMH proveria as diretrizes para que se possa ampliar o escopo de políticas de locação social para outras áreas da cidade.

O quadro 4 abaixo sintetiza a caracterização dos empreendimentos do PLS entregues até 2016. Enquanto 85% das unidades habitacionais provêm dos três empreendimentos construídos, que foram entregues em 2004 e 2007, os outros três empreendimentos, que foram reformados e entregues em 2009 e 2014, ofertam conjuntamente 85 unidades habitacionais. O custo de cada unidade habitacional varia entre cerca de R\$ 76 mil e R\$ 328 mil (em valores nominais), e os aluguéis entre R\$ 39,01 e R\$ 160,22 em 2017. Os custos para a entrega dos seis empreendimentos somam R\$ 95 milhões (PMSP, 2017b).

Quadro 4 – Caracterização dos Empreendimentos do PLS

<b>Empreendimento</b>	<b>Parque do Gato</b>	<b>Olarias</b>	<b>Vila dos Idosos</b>	<b>Senador Feijó</b>	<b>Asdrúbal do Nascimento</b>	<b>Palacete dos Artistas</b>
<b>Endereço</b>	Av. Castelo Branco, 5200	R. Araguaia, 207	Av. Carlos de Campos, 840	R. Senador Feijó, 126	R. Asdrúbal do Nascimento, 282	Av. São João, 613
<b>Distrito</b>	Bom Retiro	Pari/Canindé	Pari	Sé	República	República
<b>Tipo de Obra</b>	Construção	Construção	Construção	Reforma	Reforma	Reforma
<b>UH</b>	486	137	145	45	40	50
<b>Ocupação</b>	Jul. e Dez. 2004	Ago. 2004	Ago. 2007	Jul. 2009	Jul. 2009	Dez. 2014
<b>Custo total por empreendimento</b>	37.221.940,78	12.841.480,77	18.690.801,74	5.100.752,20	5.622.135,50	16.405.471,29
<b>Custo total por UH</b>	76.588,36	93.733,44	128.902,08	113.350,05	140.553,39	328.109,43
<b>Valor médio de aluguel por UH</b>	39,01	47,80	112,29	99,70	104,53	160,22
<b>Valor médio de subsídio por UH</b>	280,11	342,76	424,80	372,59	481,11	1.206,90
Notas: 1. Custo total por empreendimento inclui os valores de projeto e licenciamento, terreno, construção/obra, remuneração da COHAB (4,5%) e juros. 2. Custos e valores em reais. Fonte: PMSP, 2017b. Elaboração da autora.						

Inicialmente, as fontes de recursos do PLS eram o FMH, o PEHP e o BID (este último apenas até 2006). Considerando-se apenas o FMH, cerca de R\$ 52 milhões foram gastos com locação social entre 2002 e 2016, sendo os valores mais altos gastos em 2004 e 2016, aproximadamente R\$ 7,5 milhões em cada ano (PMSP, 2017b). A retomada do PLS em 2016 diversificou as fontes de recursos, que incluíram FUNDURB, Operação Urbana Centro e a quitação parcial de dívida da União. Finalmente, as propostas de PPP evidenciam que houve interesse em captar recursos privados para provimento de unidades de locação social, ainda que divirjam sobre o público-alvo.

São vários os principais grupos de atores que influenciaram a entrada e o tratamento da locação social na agenda do município de São Paulo. Ao exporem suas demandas e pressionarem o governo, os movimentos populares tiveram papel importante na entrada do tema na agenda e formulação do PLS. São exemplos notórios o documento Morar Perto - Centro da UMM, que embasaria o Morar no Centro, e sua participação na 1ª Conferência Municipal de Habitação de São Paulo de 2001. Os movimentos também exerceram pressão, ao longo de diferentes gestões, pela continuidade da política de locação social assim como desempenharam importante papel na seleção da demanda ou na manutenção dos empreendimentos, como, por exemplo: Fórum de Cortiços e Sem-Tetos, Unificação das Lutas dos Cortiços (ULC), Movimento de Moradia da Região Central (MMC), Movimento dos Sem Teto do Centro (MSTC), Movimento de Moradia da Região Central (MNRC), Grupo de Articulação para Moradia do Idoso da Capital (GARMIC), Sindicato dos Artistas, Comitê PopRua, Movimento Estadual da População em Situação de Rua.

A sociedade civil organizada também influenciou, sobretudo na Comissão Procentro e depois no CMH, a entrada e tratamento da locação social na agenda da PMSP, incluindo, entre outros, Fórum Centro Vivo, Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, Instituto Pólis, Instituto de Arquitetos do Brasil, Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo, Associação Viva o Centro, Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, Usina, Peabiru - Trabalhos Comunitários e Ambientais, e academia.

Os atores internos à PMSP que desempenharam papel relevante na definição da agenda de locação social também são vários, dos quais se destacam a divisão Habi-Centro e a Coordenadoria Morar no Centro na SEHAB, a COHAB, e a Coordenação Pop Rua na SMDHC. Dos atores do poder público externos à PMSP, tiveram papel de destaque a Comissão de Estudos sobre Habitação na Área Central na Câmara Municipal de São Paulo de 2001, o Ministério Público, e os Núcleos Especializados de Cidadania e Direitos Humanos, e de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

Ao analisar a definição de agenda da locação social em São Paulo entre 2001 e 2016, esta dissertação de mestrado contribuiu para preencher as lacunas na produção acadêmica brasileira sobre locação social, e na área de Administração Pública, em que há pequena produção sobre habitação de interesse social. A análise da locação social como alternativa de política habitacional põe em relevo a tensão das dimensões social e econômica na questão da moradia, desde o ponto de vista de definição de prioridades e do realizável politicamente. Em especial, este trabalho joga luz sobre a questão da enumeração e priorização dos problemas e

soluções alternativas na abordagem de definição de agenda, prestando particular atenção a aspectos frequentemente negligenciados das alternativas descartadas ou bloqueadas, que vem recentemente sendo discutido na literatura brasileira do campo de Administração Pública.

Além disso, este trabalho, ao cumprir a tarefa de colaborar para a produção de conhecimento sobre a inovadora experiência da locação social, contribui para o avanço de políticas públicas nesta direção. Com efeito, esta experiência evidencia dois importantes fatores da maturação da locação social. Primeiro, o próprio PLS passou por um processo de amadurecimento, a despeito da diferença do tratamento entre as gestões, em que desafios e potencialidades foram partes integrantes do aprendizado de uma política piloto em constante construção, do processo formativo do significado de um bem público, e da dimensão participativa do exercício da cidadania. Segundo, a ideia da locação social vem sendo paulatinamente discutida em diversos setores da sociedade, quer como política focalizada, quer como instrumento de combate à gentrificação, quer ainda como opção pela flexibilidade – sendo que alguns atores tiveram forte atuação para pressionar sua manutenção na agenda de governo paulistana, enquanto outros são recentes neste cenário.

Em particular, esta tarefa se torna primordial atualmente, quando a locação social se torna um tema em voga não apenas em São Paulo mas a nível nacional. Há, por exemplo, iniciativas do Ministério das Cidades em 2017, projetos de lei nacionais e municipal, e duas propostas da sociedade civil, quais sejam, Locação Acessível Residencial (LAR) e Fundo Imobiliário Comunitário para Aluguel (FICA).

O Ministério das Cidades tem retomado as discussões de locação social em âmbito federal frente à persistência dos índices de ônus excessivo com o aluguel do déficit habitacional. A despeito do Seminário Internacional de Locação Social em dezembro de 2008 e da Resolução Recomendada do Conselho Nacional das Cidades em julho de 2009, pouco se avançou sobre o tema ao longo da última década. No entanto, em setembro de 2017, o MCidades constituiu um GT para propor programa que viabilizasse “empreendimentos habitacionais em benefício de famílias, preferencialmente, de baixa renda e/ou em situação de vulnerabilidade, mediante uso da modalidade de Aluguel Social, a serem ofertados pela iniciativa privada” (Portaria nº 544/2017). A proposta estimularia a construção privada de empreendimentos com a garantia de contrato de 30 anos de aluguel pagos diretamente pelo governo (EBC, 2017). Esses imóveis seriam então oferecidos para moradia de famílias de

baixa renda. Esta proposta ainda está em discussão pelo Ministério das Cidades e não há previsão de concretização<sup>139</sup>.

Ainda em 2017, o Ministério das Cidades autorizou uma seleção especial de projeto piloto que disponibilizou R\$ 50 milhões do FNHIS ao município de São Paulo. Os recursos poderiam ser utilizados para reforma, requalificação e construção de edifícios para locação social para atendimento à população em situação de rua. A pré-seleção mencionou oito empreendimentos, com 419 unidades, beneficiando 1.676 pessoas em situação de rua (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2017). Os números mais recentes, divulgados em novembro de 2017 pelo atual secretário municipal de habitação, totalizam 441 UH em dez empreendimentos (PMSP, 2017c).

Também no âmbito federal, dois projetos de lei tramitam na Câmara dos Deputados para a implementação de um programa de locação social a nível nacional: o PL nº 6.342/2009 e o PL nº 5.663/2016.

O projeto de lei nº 6.342/2009, proposto por Paulo Teixeira (PT-SP) e Zezéu Ribeiro (PT-BA), instituiria o Serviço de Moradia Social, com gratuidade do aluguel a encargo exclusivo do Estado, para famílias de baixa renda no âmbito do SNHIS. Após manifestação de incompatibilidade e inadequação financeira em março de 2013, fora arquivado em janeiro de 2015, e agora segue em tramitação após pedido de desarquivamento do deputado Paulo Teixeira (PT-SP), em fevereiro de 2015. Tendo em vista os desafios de adequação orçamentária e financeira, mas reconhecendo o mérito de ampliar as formas de acesso à moradia para além do PMCMV, o deputado Rubens Otoni (PT-GO) propôs substitutivo criando um subsistema de locação social alicerçado nas fontes de recursos já direcionadas ao SNHIS. Este substitutivo altera a proposta original de gratuidade do aluguel com encargo exclusivo do Estado, e adota uma definição abrangente que incluiria locação social de imóveis públicos e privados, uso gratuito temporário quando em situação de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, pagamento de bolsa-aluguel, e até arrendamento residencial. O PL está sendo analisado desde agosto de 2016 pelo deputado André Moura (PSC-SE) na Comissão de Finanças e Tributação (CFT).

Paralelamente, o projeto de lei nº 5.663/2016, de autoria do deputado Carlos Zarattini (PT-SP), prevê a modalidade de locação social de imóveis urbanos no âmbito do PMCMV. Se

---

<sup>139</sup> Os estudos de viabilidade foram anunciados pelo então ministro das cidades, Bruno Araújo (PSDB), em junho de 2017, e um programa de locação social em nível federal foi prometido até o final daquele ano. A secretária nacional de habitação, Maria Henriqueta Arantes Ferreira Alves, comentou as intenções do ministério em diversos eventos. No entanto, desde a entrada do ex-deputado federal, Alexandre Baldy de Sant'Anna Braga (PP), como ministro das cidades, em novembro de 2017, e a substituição na SNH por Maria do Socorro Gadelha Campos de Lira, não houve mais pronunciamentos públicos sobre a continuidade de tal iniciativa.

aprovado, além da produção e aquisição de novas moradias e da requalificação de imóveis urbanos, o PMCMV apoiaria a locação social, com aporte de recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e municipal, a famílias com renda mensal de até R\$1.395. O projeto prevê oferta de imóveis urbanos requalificados para locação; contrato direto com proprietários de imóveis ociosos para a disponibilização destes imóveis para locação a preços pré-determinados, mediante subsídio; aquisição de imóveis usados, pelo gestor público, para fins de locação social; e contrato com construtoras de empreendimentos no âmbito do Plano Nacional de Habitação Urbana (PNHU). O contrato seria de no mínimo três anos e a gestão dos empreendimentos, direta ou indireta, ficaria a cargo do município, com valor máximo de locação sem ultrapassar 30% da renda familiar.

O modelo instituído neste PL, apesar de utilizar o termo locação social, assemelha-se ao arrendamento residencial, pois possibilita a compra do imóvel alugado 12 anos após o início do contrato, podendo-se utilizar o FGTS. O PL está em trâmite na Câmara dos Deputados, mas recebeu manifestação contrária do relator, deputado Miguel Haddad (PSDB-SP) em maio de 2017. A rejeição é explicada pela ausência de duas vantagens às famílias: primeiro, trocariam “uma prestação muito barata [do PMCMV], que garante o imóvel permanente, por aluguel muito mais caro”; e, segundo, poderiam comprar o imóvel somente após 12 anos de contrato de aluguel, ao passo que o atual financiamento para a compra no PMCMV é de no máximo 10 anos. Para o relator, “a inserção de recursos públicos para solucionar os problemas habitacionais da população de baixa renda deve continuar concentrada na aquisição de imóveis próprios e na requalificação dos imóveis” pois o gasto com locação social não resolveria o problema, mas significaria o “adiamento de um sonho”. Em suma, este voto nega a proposição de locação social em âmbito nacional pelo entendimento de que o acesso à moradia deve se dar exclusivamente via aquisição, solução que seria supostamente ideal a toda população.

No âmbito municipal, há também um projeto de lei sobre locação social em trâmite no legislativo. O PL nº 258/2016, proposto pelo vereador José Police Neto (PSD), em maio de 2016, regulamentaria o Serviço de Moradia Social e instituiria o Programa de Locação Social, seguindo definições e diretrizes do PDE de 2014. Na justificativa, o PL ressalta a utilização da locação social “na maior parte do mundo como programa destinado a garantir o direito à moradia às famílias de baixa renda”, uma vez que “a manutenção da propriedade pública e preservação dos investimentos permitem atender com melhor qualidade a um número muito maior de famílias do que através do modelo patrimonial atualmente dominante no país”. Em maio de 2017, Police Neto apresentou substitutivo à proposta original que acrescentou uma

terceira modalidade, a Locação Social Incentivada. Ela concederia “benefícios urbanísticos, fiscais, tributários ou econômicos” a fim de viabilizar parcerias com agentes privados, seja por meio das associações e movimentos de moradia, ou investidores e construtoras, para atendimento de famílias de até 10 salários mínimos. O PL aguarda pareceres e segue em debate na Câmara Municipal.

A sociedade civil organizada também tem proposto iniciativas que desviam o olhar da casa própria e encontram no fomento ao aluguel a alternativa para moradias bem localizadas à população de baixa renda.

A Locação Acessível Residencial (LAR), criada em 2016, é uma proposta do SECOVI de construir empreendimentos para aluguel em áreas bem localizadas para população de três a oito salários mínimos. A partir do diagnóstico de desaceleração do PMCMV, o setor imobiliário se organizou para ofertar unidades habitacionais que poderiam ser locadas por até 15 anos antes de serem vendidas no mercado privado (LEITE JR; ELSINGA; HOEKSTRA, 2016). Dá ênfase a “jovens, idosos, famílias unipessoais, entre outros, que têm uma dinâmica diferenciada de vida e preferem a flexibilidade do aluguel” (SECOVI, 2016a). O LAR depende de parceria com poder público, pois pressupõe que haja legislação urbanística que permita o adensamento com alto coeficiente de aproveitamento, financiamento do terreno e da obra, e securitização do investimento. Para que haja atendimento a menores faixas de renda, a intervenção de órgão público seria essencial, por exemplo, via flexibilização do zoneamento ou via sistemas de subsídios como do tipo *voucher*. Vale também mencionar que o ex-secretário de habitação, Ricardo Pereira Leite, engenheiro na P3 Urb, foi um dos técnicos do grupo de trabalho desenvolvedor do LAR (SECOVI, 2016b).

O Fundo Imobiliário Comunitário para Aluguel (FICA), criado em 2017, é uma recente iniciativa da sociedade civil, com membros oriundos, em sua maioria, da academia, que propõe um modelo de locação baseado na experiência dos *community land trusts*. Com o objetivo de “garantir moradia acessível nas grandes cidades de forma permanente”, pretende adquirir imóveis sob propriedade coletiva e alugá-los a preços não especulativos. O fundo é gerido por uma associação sem fins lucrativos e pretende ser complementar às políticas habitacionais do governo, podendo ganhar escala a partir de concessões ou termos de cooperação com o poder público. Os proponentes do FICA acreditam que a associação possa ser mais ágil em realizar manutenção, lidar com inadimplentes e prevenir fraudes. Ainda afirmam ser possível o aluguel com valores que representam cerca de 20% dos praticados no mercado. A modalidade possibilitaria mistura social. Atualmente, o FICA possui um imóvel na Praça Júlio de Mesquita, no centro de São Paulo, que está em reforma e pretende receber

sua primeira família em 2018. A seleção dos beneficiários está pendente, mas será destinada à família com renda de até dois salários mínimos. Apesar de a iniciativa não ser de locação social *a priori*, uma vez que fundamentada na propriedade comunitária, poderia vir a se configurar como uma das modalidades de locação social do PMH de 2016, se disponibilizar unidades ao programa municipal. Também, poderia fomentar o debate sobre gestão por entidades administradoras, públicas ou privadas, sem fins lucrativos com *expertise* de produzir e administrar unidades de locação social – modelo inexistente no Brasil, mas amplamente difundido em experiências internacionais como a francesa.

Enquanto estas formas alternativas de provisão de moradia desvinculada da propriedade privada ainda estão se desenhando e novas direções de políticas de locação social estão em tramitação, outras cidades brasileiras têm recentemente discutido modelos municipais de locação social. No Rio de Janeiro, por exemplo, o debate se deu no contexto da requalificação da área portuária do projeto Porto Maravilha, formulado quando dos megaeventos esportivos, Olimpíadas e Copa do Mundo. Prevista no Plano de Habitação de Interesse Social do Porto (PHIS-Porto), a locação social seria implementada em bairros centrais e destinada à população de baixa renda, assim como em São Paulo. Diferentemente deste caso, no entanto, teria primazia da participação do setor privado. Seria utilizada prioritariamente como mecanismo de fixação da população local afetada pelas intervenções urbanísticas da Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha, e como combate a seus processos de especulação imobiliária e gentrificação. Porém, foi criticada pela participação secundária do poder público, pela falta de clareza quanto à forma da provisão, localização e manutenção dos empreendimentos, e pela ausência de modelagem institucional, financeira e de controle social (MATTOS, 2016). Apesar da promessa de 1.500 unidades residenciais de aluguel a preços acessíveis e da previsão de R\$ 9 milhões ao ano, o Programa de Locação Social carioca segue sem regulamentação, já que em 2017 o PL n° 1445/2015 que o regulamentaria foi arquivado, sem aprovação.

Já em Belo Horizonte, a locação social tem sido discutida tanto dentro de esferas participativas institucionais, quanto iniciativas independentes por mobilização popular. Isto inclui, por exemplo, a revisão do Plano Diretor, a Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos-Pedro I/Leste-Oeste (OUC-ACLO) e a Operação Simplificada Barro Preto, ou ainda o ativismo do movimento “Cidade que Queremos” entorno da locação social nas eleições municipais de 2016 (PAOLINELLI, 2017).

Em outras cidades, o debate é ainda mais incipiente, como Curitiba (MILANO, 2013a; MOREIRA, 2014), Salvador (BALTRUSIS; MOURAD, 2014) e Belém (MERCÊS;

TOURINHO; LOBO, 2014). Nota-se que estes estudos apontam potencialidades da implementação de uma política de locação social ao relacionar cinco aspectos: o déficit habitacional, a situação do mercado de aluguel no território, a existência de políticas de subsídios ao aluguel, as intervenções de renovação urbana com remoção da população pobre e, finalmente, a possibilidade da ocupação de imóveis vazios ou subutilizados para cumprimento da função social da propriedade.

Em todas estas cinco cidades, a locação social é vista como alternativa de atendimento de segmentos de baixa renda em áreas centrais. Perversamente, algumas destas iniciativas requerem investimentos privados para se concretizarem, os quais justamente valorizam a terra e aceleram o processo de gentrificação. A locação social, que é no geral tida como um mecanismo de frear este processo, serviria nestes casos para flexibilizar a legislação urbana, principalmente em termos de aumentar o potencial construtivo.

É interessante notar como não é a ausência de legislação que freia a implementação da locação social. Ao contrário, ela está presente na letra da lei, e mesmo assim poucas experiências têm sido de fato concretizadas no Brasil. A locação social continua sendo a alternativa que não existe – a despeito de esforços de mobilização de técnicos da administração pública, setores da academia e pressão de movimentos populares. Garantir o acesso à moradia digna ainda está atrelado à instituição da propriedade privada, mesmo que não seja, necessariamente, a única opção.

Neste sentido, o PMCMV, a despeito de seus avanços, representou a oportunidade perdida de se fazer uma política nacional robusta de locação social. Os esforços de negociação política para a viabilidade do programa e os altos volumes de recursos destinados a ele, em um momento político e econômico favorável da história recente brasileira, poderiam ter sido utilizados em uma diversificada gama de modalidades de provisão habitacional, contemplando demandas habitacionais distintas. Os altos subsídios à Faixa 1, por exemplo, teriam sido suficientes para constituir um parque locatício público, gerido com parceria federal e municipal, não apenas em construções novas, mas também em requalificação de empreendimentos em áreas centrais. No caso de cidades como São Paulo, com alto custo da terra, especialmente nas regiões centrais, o PMCMV enfrentou desafios adicionais para não reproduzir a forte desigualdade social e segregação espacial, intensificando, em vez de combater, a dinâmica de relegar populações de classes mais baixas às periferias. Esta dinâmica evidencia que a questão habitacional não se reduz à provisão de moradia, mas se configura como parte de problemas urbanos interconectados, como a infraestrutura urbana, mobilidade, trabalho, cultura, lazer etc.

Com efeito, no cenário internacional, a agenda das Nações Unidas deixa de ver a habitação como o principal problema urbano e passa a reivindicar “cidades para todos” (*cities for all*). Isto fica evidente, por exemplo, quando se compara a Habitat II, em 1996, que reivindicava “moradia adequada para todos” e “desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis em um mundo em crescente urbanização”, com a Habitat III, em 2016, em que se almejam “futuros urbanos sustentáveis, inclusivos e resilientes”, “sem deixar ninguém para trás” (*leaving no one behind*). Nos vinte anos que separam as duas conferências, houve crescente participação dos governos subnacionais, que impulsionaram, junto com grupos de pressão (*advocacy groups*), a histórica inclusão do conceito de “direito à cidade” em uma declaração internacional em 2016.

O direito à cidade tem várias conceituações, que convergem na ampla definição de um direito coletivo que oferece um “guarda-chuva” para integrar, espacialmente, direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais que já foram reconhecidos ou aqueles que ainda devem vir a ser - como, por exemplo, direito à água, terra urbana, energia, transporte, espaço público, memória e identidade cultural e étnica. Tem sido utilizado pela sociedade civil organizada que denuncia processos urbanos que geram injustiças, como a gentrificação, privatização de espaços públicos e despejos forçados. Estes atores pleiteiam “cidades para pessoas, não para o lucro” (*cities for people, not for profit*), que assegurem uma abordagem inclusiva do planejamento urbano e reduzam a pobreza e a segregação urbanas.

Mesmo com avanços na agenda internacional, há muitas críticas à governança global por ser pouco eficaz em sua implementação e até mesmo por favorecer o privado em detrimento do público. Por exemplo, falta o foco em justiça social e no entendimento de cidade como um bem comum, fortalecida por práticas e instituições democráticas. Outra crítica é sobre a persistência, por vezes velada e contrariamente ao discurso, da visão de habitação como bem comercializável, e não como um direito humano. Isto é, esta visão privilegia o setor privado na provisão da habitação, sem exigências de seu controle e regulamentação, o que reforça a ideia de apenas construir casas em vez de desenvolver comunidades. Assim, há uma tendência crítica de perceber que ao lado do déficit habitacional, assolam as cidades contemporaneamente a segregação socioespacial, a gentrificação, a sustentabilidade, a diminuição de espaços públicos ou a dificuldade de garantir o acesso democrático a eles.

Neste contexto, a locação social toma caminhos distintos em diversas experiências internacionais. De um lado, o declínio do Estado de bem-estar social coloca desafios à permanência de políticas de locação social em países europeus como a França, cujas

experiências influenciaram o caso paulistano. Estes países transitam de um cenário em que o poder público era promotor e gestor do parque público, para uma situação em que ele passa a ser facilitador do mercado privado e viabilizador da propriedade privada individual. Isto resulta da enorme pressão do mercado imobiliário e de problemas sociais e urbanos decorrentes da crescente desigualdade socioeconômica. Nestes casos, bem como nos Estados Unidos, onde o Estado tem historicamente papel reduzido, vêm emergindo soluções habitacionais com autogestão e propriedade coletiva, a exemplo dos fundos imobiliários comunitários, que procuram garantir não apenas o direito à habitação mas o direito à cidade em sentido amplo. É interessante notar que estas soluções buscam assegurar, em tempos neoliberais, o mesmo que vem sendo tradicionalmente promovido pela locação social, a qual permanece uma importante modalidade de provisão habitacional para indivíduos de várias camadas sociais, com efeitos reguladores no mercado de aluguéis de cidades europeias.

Por outro lado, em países da América Latina, a experiência de locação social de São Paulo tem se tornado uma importante referência. Nestes casos, onde o Estado tem papel destacado e as realidades urbanas se assemelham em aspectos importantes no que diz respeito às históricas desigualdades socioespaciais, viveram-se ou se vivem momentos em que setores progressistas veem no protagonismo do poder público a oportunidade de implementar a locação social para atender populações de classes mais baixas ou em situações vulneráveis. Nestes países, a perspectiva de cidadania enquanto direitos sociais perpassa a ideia da provisão de moradia de locação social pública, e recoloca as questões de qual cidade se quer construir e qual o lugar dos mais pobres nela.

O caso de São Paulo evidencia que a locação social combate na raiz graves e persistentes problemas socioespaciais, cujas origens históricas e sua perversa reprodução demandam ações afirmativas do Estado. A realidade paulistana se assemelha a de outras cidades brasileiras, e o surgimento de propostas tão diversas de locação social em São Paulo e no Brasil mostra que há uma tendência de, ou ao menos espaço para, se pensar políticas habitacionais voltadas ao aluguel. Haver este espaço também significa que os termos e as finalidades destas políticas estão em disputa, e muito se precisa fazer para esta oportunidade resultar na ampliação do limitado repertório de políticas de habitação de interesse social.

## REFERÊNCIAS

### Bibliografia

- AMARAL, Ângela de Arruda Camargo. Habitação na cidade de São Paulo. 2ª edição revisada. São Paulo, Pólis / PUC-SP, 2002. 120p. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 4).
- ARANTES, Pedro Fiori. O Ajuste Urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades. Pós. Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP, v. 20, p. 60-75, 2006.
- BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Two Faces of Power. *American Political Science Review*, vol. 56, nº 4, dezembro de 1962.
- BALBIM, Renato. Serviço de moradia social ou locação social. Alternativa de política habitacional?. Texto para discussão. Brasília: IPEA, 2015.
- BALBIM, Renato, KRAUSE, Cleandro, NETO, Vicente Correa Lima. Para além do Minha Casa Minha Vida: uma política de habitação de interesse social?. Texto para discussão. Brasília: IPEA, 2015.
- BALTRUSIS, Nelson; MOURAD, Laila Nazem. Política Habitacional e locação social em Salvador. *Caderno CRH (UFBA. Impresso)*, v. 27, p. 221-448, 2014.
- BARBOSA, Itaquê Santana. O Estado e a produção habitacional pública. 2008. 210f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.
- BARBOSA, Benedito Roberto. Protagonismo dos movimentos de moradia no centro de São Paulo: trajetória, lutas e influências nas políticas habitacionais. 2014. 140f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) – Universidade Federal do ABC, Santo André, 2014.
- BERG, Bruce L. *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*. 4<sup>th</sup> ed. Massachusetts: Allyn & Bacon. 2001.
- BIRKLAND, Thomas A. *An Introduction to the Policy Process: theories, concepts, and models of public policy making*. 2nd Ed. New York, ME Sharpe, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Agenda Setting in Public Policy*. In: Fischer, F., Miller, G., Sidney, M. (eds.) *Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods*. Taylor & Francis, Boca Raton, p. 63-78. 2007.
- BLANCO, Andrés Guillermo; CIBILS, Vicente Fretes; MUÑOZ, Andrés F. . Procura-se casa para alugar: opções de política para a América Latina e Caribe. Monografia do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, 2014.
- \_\_\_\_\_. *Rental housing wanted: options for expanding housing policy*. Inter-American Development Bank. 2016.
- BLANCO, Andrés Guillermo; VOLPE, Federica. *Alquiller en números: la tenencia de vivienda en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. 2015.
- BOLAFFI, Gabriel. Velhas novidades nos modos de urbanização brasileiros. In: VALADARES, Lícia do Prado (org.) *Habitação em questão*. 1ª edição. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

- BONATES, Mariana Fialho. Ideologia da Casa Própria... Sem Casa Própria - O Programa de Arrendamento Residencial, na cidade de João Pessoa - PB. 2007. 291f. Dissertação (Mestrado em Conforto no Ambiente Construído; Forma Urbana e Habitação) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2007.
- BONDUKI, Nabil. Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Editora Estação Liberdade, 1998.
- \_\_\_\_\_. 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.
- \_\_\_\_\_. Os pioneiros da habitação social. Cem anos de política pública no Brasil. Volume 1. 1ª edição. Editora Unesp: Edições Sesc. São Paulo, 2014.
- BONDUKI, Nabil, ROLNIK, Raquel. Periferia da Grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. In: MARICATO, E. (org.). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. 2ª edição. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982, p. 117-154.
- BORTOLUCI, José Henrique. Architectures of the People: Material and Cultural Politics of Housing in São Paulo, 1950-1995. The University of Michigan. 2016.
- BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. O Processo de Agenda-Setting para os Estudos das Políticas Públicas. RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas. Edição nº 6, p. 41-63, 1º Semestre de 2015.
- CALDEIRA, Teresa P. do Rio. Cidade de muros. Crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Edusp/Editora 34. 2000.
- CANTERO, João Alberto. GHOUBAR, Khaled. Sobre a sustentabilidade da produção pública de habitações populares para locação social na cidade de São Paulo. NUTAU 2008 - Espaço Sustentável - Inovações em Edifícios e Cidades. 2008.
- CAPELLA, Ana Claudia Niedhardt. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. BIB, São Paulo, n. 61, p. 25-52, 1º semestre de 2006.
- \_\_\_\_\_. Agenda-Setting Policy: Strategies and Agenda Denial Mechanisms. Organização & Sociedade, v. 23, n. 79, p. 675-691. Outubro/Dezembro de 2016.
- CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. A trajetória dos estudos sobre a agenda de políticas públicas. Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política. vol. 24, n. 2, p. 4-17. Julho/Dezembro de 2015.
- CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; SOARES, Alessandra Guimarães; BRASIL, Felipe Gonçalves. Pesquisa em políticas públicas no Brasil: um mapeamento da aplicação de modelos internacionais recentes na literatura nacional. IX Encontro da ABCP. Brasília, agosto de 2014.
- CAVALCANTI, Gustavo Carneiro Vidigal. Uma concessão ao passado: trajetórias da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo. 2005. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean. et al. A Pesquisa Qualitativa: Enfoques epistemológicos e metodológicos. Trad. Ana Cristina Nasser. Petrópolis, Vozes, 2008, p. 295-316.

- COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. Participation in American Politics: The dynamics of agenda building. Allyn and Bancon, Boston, 1972.
- \_\_\_\_\_. The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory. *Journal of Politics*. Vol. 33, nº 4. Nov. 1971.
- \_\_\_\_\_. Issues and agendas. In: THEODOULOU, Stella and CAHN, Matthew A. Public policy: the essential readings. Upper Saddle River, NJ, Prentice Hall, p. 96-105, 1995.
- COBB, Roger W. e ELDER, Charles D.; ROSS, Jennie-Keith; ROSS, Marc. H. Agenda Building as a comparative political process. *American Political Science Review*. Vol 70, nº 1, março de 1976.
- COHEN, Michael; MARCH, James.; OLSEN, John. Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*. v. 17, n. 1, p. 1-25, março de 1972.
- COMAROFF, Jean; COMAROFF, John. Theory from the South, or, How Euro-America Is Evolving toward Africa. Paradigm Publishers, Boulder, CO, 2011.
- CONSTANTINO, Carlos Adriano Santos. A COHAB-SP e uma nova política habitacional: o período 2001-2004. 2007. Dissertação (Mestrado em Habitat) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- CYMBALISTA, Renato; TSUKUMO, Isadora Tami; MENEGON, Natasha Mincoff; BROSE, Markus. Políticas públicas para o Centro: controle social do financiamento do BID à Prefeitura Municipal de São Paulo. 1. ed., v. 1., 158p. São Paulo: Instituto Pólis, 2008.
- DAHL, Robert A. Um prefácio à teoria democrática. Rio de Janeiro, Zahar, [1956] 1996.
- \_\_\_\_\_. Who Governs? New Haven, Yale University Press, 1961.
- DEVECCHI, Alejandra Maria. Reformar não é construir. A reabilitação de edifícios verticais: novas formas de morar em São Paulo no século XXI. 2010. Tese (Doutorado em Habitat) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- DROR, Yehezkel. Muddling Through - “Science” or Inertia?. *Public Administration Review*, 24 (3), p. 153-157. September, 1964.
- DYE, Thomas. Understanding Public Policy, 5ª ed. Upper, NJ: Prentice Hall, 1984.
- D'OTTAVIANO, Camila. Política habitacional no Brasil e Programa de Locação Social paulistano. *Cad. CRH*, Salvador, v. 27, n. 71, p. 255-266, ago. 2014.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Estado, previdência social e habitação. Dissertação (Mestrado em Sociologia) — Departamento de Ciências Sociais, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1983.
- FERREIRA, João Sette Whitaker. São Paulo: o mito da cidade global. 2003. 336 f. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. 2003.
- FIX, Mariana. Parceiros da exclusão - duas histórias da construção de uma nova cidade em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada. São Paulo, Ed. Boitempo Editorial, 2001.
- FRÚGOLI JR., Heitor. Centralidade em São Paulo. Trajetórias, conflitos e negociações na metrópole. São Paulo: Cortez/Edusp/Fapesp. 2000.

- \_\_\_\_\_. 2001. A questão da centralidade em São Paulo: o papel das associações de caráter empresarial. *Revista de Sociologia Política*. Curitiba, n. 16, p. 51-66. Junho de 2001.
- GATTI, Simone Ferreira. Entre a permanência e o deslocamento. ZEIS 3 como instrumento para a manutenção da população de baixa renda em áreas centrais. O caso da ZEIS 3 C 016 (Sé) inserida no perímetro do Projeto Nova Luz. 2015. Tese (Doutorado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.
- GELINSKI, Carmen Rosario Ortiz G.; SEIBEL, Erni José. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. *Revista de Ciências Humanas*, v. 42, n. 1 e 2, p. 227-240. Florianópolis: EDUFSC. 2008.
- GEPHART, Robert. Paradigms and Research Methods. *Research Methods Forum*, 4, 1999, p. 1-11.
- HEINO, Jouko; CZISCHKE, Darinka; NIKOLOVA, Mariya. Managing Social Rental Housing in the European Union: experiences and innovative approaches. CECODHAS European Social Housing Observatory and VVO-PLC. 2007.
- KARA-JOSÉ, Beatriz. A popularização do centro de São Paulo: um estudo de transformações ocorridas nos últimos 20 anos. 2010. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- KINGDON, John. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Longman. New York, 1984.
- \_\_\_\_\_. Como chega a hora de uma idéia? In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. v. 1.
- \_\_\_\_\_. Juntando as coisas. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. v. 1.
- KOHARA, Luiz Tokuzi. Rendimentos obtidos na locação e sub-locação de cortiços: estudo de casos na área central da cidade de São Paulo. 1999. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana e Construções Civas) – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. 1999.
- KOHARA, Luiz Tokuzi, COMARU, Francisco, FERRO, Maria Carolina. Locação social como alternativa ao problema de habitação popular na região central de São Paulo. In: GARCÍA, A. O. (org.) *Espacio y poder en las políticas de desarrollo del siglo XXI*. 1ed, v. 01. Buenos Aires: Ceur/Conicet, 2014, p. 264-294.
- KOWARICK, Lúcio. *Espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- LANGLEY, Ann. Strategies for Theorizing from Process Data, *The Academy of Management Review*, (24:4), p. 691-711. 1999.
- LEITE JR., Hamilton de França; ELSINGA, Marja; HOEKSTRA, Joris. 2016. LAR: a new affordable housing rental system for Brazil. 24 de agosto de 2016.
- LIMA, Bruno Avellar Alves de. A promoção de habitação social por meio da reabilitação de edifícios vazios e subutilizados no Centro de São Paulo: uma abordagem socioambiental. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.
- MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otilia B.F.; VAINER, Carlos B.; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Editora Vozes, Rio de Janeiro, p. 122-192. 2000.

- \_\_\_\_\_. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis-RJ: Vozes, 2011a.
- \_\_\_\_\_. Metrôpoles desgovernadas. Estudos Avançados, São Paulo, v. 25, n. 71, p. 7-22, 2011b.
- MARQUES, Eduardo Cesar Leão Marques; TORRES, Haroldo da Gama. (org.). São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais. SENAC, São Paulo, 2005.
- MATTOS, Maíra Rocha. Locação Social como alternativa ao déficit habitacional – o caso do PHIS Porto. 2016. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) – Programa de Engenharia Urbana, Escola Politécnica da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.
- MAY, Tim. Pesquisa social: questões, métodos e processos. Porto Alegre: Artmed, p. 205-230. 2004.
- MERCÊS, Simaia do Socorro Sales das; TOURINHO, Helena Lúcia Zagury; LOBO, Marco Aurélio Arbage. Locação social no Centro Histórico de Belém: investigação introdutória. Caderno CRH (UFBA. Impresso), v. 27, p. 299-311, 2014.
- 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.
- MILANO, Joana Zattoni. Um lugar para chamar de seu? O Programa Minha Casa Minha Vida e a ideologia da casa própria. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013a.
- \_\_\_\_\_. Aluguel social no Brasil: algumas reflexões sobre a ideologia da casa própria. XV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. v.15. 2013b.
- MOREIRA, Tomas Antonio. Política Habitacional e Locação Social em Curitiba. Caderno CRH (UFBA. Impresso), v. 27, p. 285-297, 2014.
- NOBRE, Eduardo Alberto Cusce. Políticas Urbanas para o Centro de São Paulo: Renovação ou Reabilitação? Avaliação das Propostas da Prefeitura do Município de São Paulo 1970 a 2004. Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo FAU/USP, v. 16, n. 25, São Paulo, junho de 2009.
- PAOLINELLI, Marina Sanders. Locação social em Belo Horizonte: possibilidades e desafios. In: XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2017, São Paulo. XVII Enanpur Desenvolvimento, Crise e Resistência: quais os caminhos do Planejamento Urbano e Regional?. 2017.
- PATTON, Michael Quinn. Qualitative Evaluation and Research Methods. California: Sage Publications. 2002.
- ROLNIK, Raquel. São Paulo, início da industrialização: o espaço e a política. In: KOWARICK, L. (org.). As lutas sociais e a cidade. São Paulo passado e presente. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1988.
- \_\_\_\_\_. A cidade e a lei: Legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel, 1997.
- \_\_\_\_\_. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

- ROSSETTO, Rossella. Fundo Municipal de Habitação. São Paulo, Instituto Pólis / PUC-SP, 104p., 2003. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 15).
- SABATIER, Paul A. The need for better theories. In: SABATIER, Paul A. (ed.), *Theories of the policy process*, Boulder, CO, Westview Press. 1999.
- SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. (Eds.). *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder: Western Press, 1993.
- SALCEDO, Rosio Fernández Baca; MONTEIRO, Diogo Barros. Avaliação de Sustentabilidade do Programa de Locação Social. Conjunto Habitacional Parque do Gato, São Paulo-SP. In: ELECS-VI Encontro Nacional e IV Encontro Latino-americano sobre Edificações e Comunidades Sustentáveis, 2011, Vitória. Anais do ELECS 2011. Vitória: ANTAC, 2011.
- SANTORO, Paula F.; CYMBALISTA, Renato. Reflexões sobre a política habitacional no município de São Paulo. Caderno Observatório dos Direitos do Cidadão nº 31 Habitação: controle social e política pública. Instituto Pólis. 2007.
- SCHATTSCHEIDER, Elmer Eric. *The Semi-Sovereign People*. New York, Winston, 1960.
- SILVA, Helena Menna Barreto. O centro de São Paulo: que futuro para a habitação? Setembro de 2001.
- \_\_\_\_\_. Caderno Estudos de Caso. Lincoln Institute of Land Policy/Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos. Relatório de Pesquisa. São Paulo, 2007a.
- \_\_\_\_\_. A habitação no financiamento do BID para o centro de São Paulo. In: Controle social de políticas públicas: o financiamento do BID para a reabilitação do Centro de São Paulo. Relatório III: Anexos. 30 de novembro de 2007b.
- SILVA, Helena Menna Barreto; BIAVA, Adriano H. R.; SIGOLO, Letícia Moreira. Tributos Imobiliários e Imóveis Vazios no Centro de São Paulo. Lincoln Institute of Land Policy/Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos. Relatório de Pesquisa. São Paulo, 2009.
- SILVA, Helena Menna Barreto; SIGOLO, Letícia Moreira. Oportunidades e limites para a produção de habitação social no centro de São Paulo. 2007.
- SMALL, Mario. 'How Many Cases Do I Need?' On Science and the Logic of Case Selection in the Field-based Research. *Ethnography* 10 (1), p. 5-38. 2009.
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, 8 (16). 2006.
- \_\_\_\_\_. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta & MARQUES, Eduardo. *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.
- STAKE, Robert E. Case Studies. In: *Strategies of Qualitative Inquiry* by Denzin, N.K. and Lincoln, Y.S. (Eds.). Sage Publications, California. p. 445-454. 1998.
- SUBIRATS, Joan. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAIVA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. v. 1. [1989]
- THELEN, Kathleen. Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*. vol. 2. p.369-404. 1999.

- TIMMERMANS, Stefan; TAVORY, Iddo. Theory Construction in Qualitative Research: From Grounded Theory to Abductive Analysis. *Sociological Theory* 30(3):167–86. 2012.
- TSUKUMO, Isadora Tami Lemos. Habitação social no centro de São Paulo: legislação, produção, discurso. 2007. Dissertação (Mestrado em Habitat) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- VALENÇA, Márcio Moraes. Alternativa de provisão habitacional no Brasil e no Mundo. *Mercator (Fortaleza)*, Fortaleza, v. 13, n. 3, p. 7-23, dez. 2014.
- VALENÇA, Márcio Moraes; BONATES, Mariana Fialho. The trajectory of social housing policy in Brazil: From the National Housing Bank to the Ministry of the Cities. *Habitat International*, v. 34, p.165-173, 2010.
- VIANA, Lúcio Hanai Valeriano. A influência do Banco Interamericano de Desenvolvimento na formulação de políticas públicas: análise das condições de financiamento do programa de reabilitação da área central do município de São Paulo - Procentro. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2009.
- VIANA, Lucio Hanai Valeriano, FONSECA, Francisco. Impactos Sociais e Econômicos da Atuação do Banco Interamericano de Desenvolvimento nas Políticas Públicas. *Cadernos do Desenvolvimento*, v. 6, p. 199-213, 2011.
- VILLAÇA, Flavio. O que todo cidadão precisa saber sobre habitação. São Paulo: Global, 1986.
- WEBBER, David J. Analyzing political feasibility: political scientists unique contribution to policy analysis. *Policy Studies Journal*, 14(4), p. 545-553. 1986.
- WEBSTER, Jane; WATSON, Richard T. Analyzing the Past to Prepare for the Future: Writing a Literature Review, *MIS Quarterly*, vol. 6, n. 2, 2002.
- WHETTEN, David A. What Constitutes a Theoretical Contribution? *Academy of Management Review*, vol.14, n. 4, p. 490-495. 1989.

## **Legislação**

- BRASIL. Decreto Lei nº 311, de 02 de março de 1938.
- \_\_\_\_\_. Decreto Lei nº 1.308, de 31 de março de 1939.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 10.188, 12 de fevereiro de 2001.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.
- \_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 103, de 01 de janeiro de 2003.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003.
- \_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 133, de 23 de outubro de 2003.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 10.840, de 11 de fevereiro de 2004.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006.

- \_\_\_\_\_. Resolução Recomendada nº 75 do Conselho Nacional das Cidades, de 2 de julho de 2009.
- \_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 6.342, de 04 de novembro de 2009.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013.
- \_\_\_\_\_. Portaria Ministério da Previdência Social nº 178, de 07 de maio de 2014.
- \_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 5.663, de 22 de junho de 2016.
- \_\_\_\_\_. Portaria nº 544, de 13 de setembro de 2017
- SÃO PAULO (Estado). Projeto de Lei nº 189/1996.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 10.365, de 02 de setembro de 1999.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 57.370, de 27 de setembro de 2011.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 59.273, de 7 de junho de 2013.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 15.090, de 22 de julho de 2013.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 59.853, de 28 de novembro de 2013.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 60.257, de 19 de março de 2014.
- SÃO PAULO (Município). Lei nº 10.928, 8 de janeiro de 1991.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 33.389, de 14 de julho de 1993.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 33.390, de 14 de julho de 1993.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 11.632, 22 de julho de 1994.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 12.349, 6 de junho de 1997.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 12.350, 6 de junho de 1997.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 40.753, de 19 de junho de 2001.
- \_\_\_\_\_. Resolução CFMH nº 23, de 12 de junho de 2002. 2002a.
- \_\_\_\_\_. Resolução CFMH nº 26, de 12 de junho de 2002. 2002b.
- \_\_\_\_\_. Resolução CFMH nº 27, de 12 de junho de 2002. 2002c.
- \_\_\_\_\_. Instrução Normativa SEHAB nº 02/2002. 2002d.
- \_\_\_\_\_. Instrução Normativa SEHAB nº 03/2002. 2002e.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 13.425, de 02 de setembro de 2002. 2002f.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. 2002g.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 13.509, de 10 de janeiro de 2003.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 43.015, 25 de março de 2003.
- \_\_\_\_\_. Instrução Normativa SEHAB nº 01, de 07 de maio de 2003.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 44.089, de 10 de novembro de 2003.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 13.741, de 15 de janeiro de 2004.
- \_\_\_\_\_. Resolução CMH nº 04, de 30 de janeiro de 2004.

- \_\_\_\_\_. Instrução Normativa SEHAB n° 01, de 27 de fevereiro de 2004.
- \_\_\_\_\_. Resolução CMH n°10, 13 de agosto de 2004.
- \_\_\_\_\_. Lei n° 13.385, de 25 de agosto de 2004.
- \_\_\_\_\_. Resolução CMH n°11, de 06 de outubro de 2004.
- \_\_\_\_\_. Resolução CMH n°12, de 06 de outubro de 2004.
- \_\_\_\_\_. Emenda n° 26 à Lei Orgânica do Município de São Paulo, de 02 de junho de 2005. 2005a.
- \_\_\_\_\_. Decreto n° 46.291, de 05 de setembro de 2005. 2005b.
- \_\_\_\_\_. Lei n° 14.096, de 08 de dezembro de 2005. 2005c.
- \_\_\_\_\_. Decreto n° 46.996, de 13 de fevereiro de 2006.
- \_\_\_\_\_. Resolução CMH n° 31, de 14 de setembro de 2007.
- \_\_\_\_\_. Emenda n° 30 à Lei Orgânica do Município, de 27 de fevereiro de 2008.
- \_\_\_\_\_. Voto CMH n° 019, de 17 de junho de 2008.
- \_\_\_\_\_. Resolução CMH n° 33, de 17 de junho de 2008.
- \_\_\_\_\_. Voto CMH n° 26, de 06 de agosto de 2008.
- \_\_\_\_\_. Voto CMH n° 30, de 17 de setembro de 2008.
- \_\_\_\_\_. Lei n° 14.917, de 07 de maio de 2009.
- \_\_\_\_\_. Lei n° 14.918, de 07 de maio de 2009.
- \_\_\_\_\_. Instrução Normativa SEHAB n° 02, de 25 de maio de 2009.
- \_\_\_\_\_. Decreto n° 51.653, de 22 de julho de 2010.
- \_\_\_\_\_. Voto CMH n° 23, 18 de novembro de 2010.
- \_\_\_\_\_. Portaria SEHAB n° 323/2010.
- \_\_\_\_\_. Projeto de Lei n°509, de 26 de outubro de 2011.
- \_\_\_\_\_. Decreto n° 52.942, de 24 de janeiro de 2012.
- \_\_\_\_\_. Decreto n° 53.623, de 12 de dezembro de 2012.
- \_\_\_\_\_. Decreto n° 53.685, de 01 de janeiro de 2013.
- \_\_\_\_\_. Decreto n° 53.795, de 25 de março de 2013.
- \_\_\_\_\_. Lei n° 15.764, de 27 de maio de 2013.
- \_\_\_\_\_. Decreto n° 55.067, de 28 de abril de 2014.
- \_\_\_\_\_. Lei n° 16.025, de 14 de julho de 2014.
- \_\_\_\_\_. Portaria SEHAB n° 114, de 17 de julho de 2014.
- \_\_\_\_\_. Lei n° 16.050, de 31 de julho de 2014.
- \_\_\_\_\_. Resolução CMH n° 62, de 16 de dezembro de 2014.
- \_\_\_\_\_. Lei n° 16.121, de 14 de janeiro de 2015.
- \_\_\_\_\_. Portaria SEHAB n° 101, de 16 de abril de 2015.

- \_\_\_\_\_. Portaria SEHAB nº 131, de 09 de julho de 2015.
- \_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 258, de 24 de maio de 2016. 2016a.
- \_\_\_\_\_. Resolução nº 003/2016 Operação Urbana Centro, de 03 de agosto de 2016. 2016b.
- \_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 619, de 21 de dezembro de 2016. 2016c.
- \_\_\_\_\_. Portaria Intersecretarial SMDHC/SMADS/SMS/SEHAB/SDTE nº 005, de 26 de dezembro de 2016. 2016d.
- \_\_\_\_\_. Portaria SEHAB nº 107, de 02 de agosto de 2017.
- \_\_\_\_\_. Resolução CMH nº 96, de 22 de fevereiro de 2018.
- \_\_\_\_\_. Resolução CMH nº 97, de 22 de fevereiro de 2018.

### Outras fontes

- AG - ARQUITETURA DA GENTRIFICAÇÃO. PPP de Habitação: parceria entre governo estadual de SP e capital imobiliário ameaça até classe média. 06 de dezembro de 2013. Disponível em <<http://gentrificacao.reporterbrasil.org.br/ppp-de-habitacao-parceria-entre-governo-estadual-de-sp-e-capital-imobiliario-ameaca-ate-classe-media/index.html>>
- AVC - ASSOCIAÇÃO VIVA O CENTRO. Propostas e Compromissos. Novembro de 1996. Disponível em <[http://www.vivaocentro.org.br/media/9554/propostas\\_compromissos.pdf](http://www.vivaocentro.org.br/media/9554/propostas_compromissos.pdf)>.
- BRASIL. Relatório Nacional Brasileiro Istambul + 5. Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano. Brasília, maio de 2001.
- \_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Déficit habitacional no Brasil 2007 / Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. - Brasília, 2009.
- \_\_\_\_\_. Voluntary National Review on the Sustainable Development Goals. 41 p. Brazil, 2017. Disponível em <[https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/15806Brazil\\_English.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/15806Brazil_English.pdf)>.
- BID - BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. São Paulo Downtown Renewal Program (PROCENTRO). Loan Proposal - BR-0391. 02 de junho de 2004. Disponível em <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=387856>>
- \_\_\_\_\_. Programa de Reabilitação da Área Central do Município de São Paulo - PROCENTRO. Contrato de Empréstimo nº 1479/OC-BR. Projeto BID nº BR-0391. Instrumento de Alteração Contratual nº 1. 13 de abril de 2012. Disponível em <<https://www.iadb.org/es/project/BR0391>>
- \_\_\_\_\_. Programa de Reabilitação da Área Central do Município de São Paulo - PROCENTRO. Contrato de Empréstimo nº 1479/OC-BR. Projeto BID nº BR-0391. Instrumento de Alteração Contratual nº 2. 05 de setembro de 2013. Disponível em <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39569823>>
- CDHU - COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Experiências Internacionais de Aluguel Social. Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo. São Paulo: setembro de 1988.

- \_\_\_\_\_. Sistema de Locação Social. Cooperação técnica CDHU-França. Junho de 1992.
- \_\_\_\_\_. Relatório Geral do Programa de Atuação em Cortiços. Secretaria de Estado da Habitação. Governo do Estado de São Paulo. Maio de 2012.
- CENTRO GASPAR GARCIA DE DIREITOS HUMANOS. Moradia é Central: lutas, desafios e estratégias. São Paulo, 2012. Disponível em <<http://www.polis.org.br/uploads/1512/1512.pdf>>.
- CMSP - CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Comissão de Estudos sobre Habitação na Área Central. Relatório final. São Paulo: Câmara Municipal, 2001.
- CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Sobre a plataforma Lattes. s/d. Disponível em <<http://lattes.cnpq.br/>>.
- COHAB - COMPANHIA METROPOLITANA DE HABITAÇÃO DE SÃO PAULO. Relatório da Diretoria 2001. Diário Oficial Empresarial. Imprensa Oficial do Estado. 25 de abril de 2002.
- \_\_\_\_\_. Relatório da Diretoria 2002. Diário Oficial Empresarial. Imprensa Oficial do Estado. 25 de abril de 2003.
- \_\_\_\_\_. Relatório da Diretoria 2003. Diário Oficial Empresarial. Imprensa Oficial do Estado. 30 de abril de 2004. 2004a.
- \_\_\_\_\_. Relatório de Gestão 2001 | 2004. São Paulo, dezembro de 2004. 2004b.
- \_\_\_\_\_. Relatório da Diretoria 2004. Diário Oficial Empresarial. Imprensa Oficial do Estado. 23 de junho de 2005.
- \_\_\_\_\_. Relatório da Diretoria 2005. Diário Oficial Empresarial. Imprensa Oficial do Estado. 21 de abril de 2006.
- \_\_\_\_\_. Relatório da Diretoria 2006. Diário Oficial Empresarial. Imprensa Oficial do Estado. 20 de abril de 2007.
- \_\_\_\_\_. Relatório da Diretoria 2007. Diário Oficial Empresarial. Imprensa Oficial do Estado. 25 de abril de 2008.
- \_\_\_\_\_. Relatório da Diretoria 2008. Diário Oficial Empresarial. Imprensa Oficial do Estado. 28 de abril de 2009.
- \_\_\_\_\_. Relatório da Diretoria 2009. Diário Oficial Empresarial. Imprensa Oficial do Estado. 23 de abril de 2010.
- \_\_\_\_\_. Relatório da Diretoria 2010. Diário Oficial Empresarial. Imprensa Oficial do Estado. 19 de abril de 2011.
- \_\_\_\_\_. Relatório da Diretoria 2012. Diário Oficial Empresarial. Imprensa Oficial do Estado. 23 de abril de 2013.
- \_\_\_\_\_. Programa Renova Centro: São Paulo e o centro. São Paulo: 2012. 20 slides. Disponível em <[http://www.habitacao.sp.gov.br/casapaulista/downloads/ppp/apresentacao\\_programa\\_renova\\_centro.pdf](http://www.habitacao.sp.gov.br/casapaulista/downloads/ppp/apresentacao_programa_renova_centro.pdf)>
- \_\_\_\_\_. Relatório da Diretoria 2013. Diário Oficial Empresarial. Imprensa Oficial do Estado. 26 de abril de 2014.
- \_\_\_\_\_. Relatório da Diretoria 2014. Diário Oficial Empresarial. Imprensa Oficial do Estado. 23 de abril de 2015.

- \_\_\_\_\_. Relatório da Diretoria 2015. Diário Oficial Empresarial. Imprensa Oficial do Estado. 27 de abril de 2016. 2016a.
- \_\_\_\_\_. Ata da 548ª Reunião do Conselho de Administração da COHAB-SP. 31 de maio de 2016. 2016b.
- \_\_\_\_\_. Regimento Interno. 10 de agosto de 2016. 2016c.
- \_\_\_\_\_. Relatório de Gestão 2013-2016. 2016d.
- \_\_\_\_\_. Relatório da Diretoria 2016. Diário Oficial Empresarial. Imprensa Oficial do Estado. 21 de abril de 2017. 2017.
- \_\_\_\_\_. Edital da Concorrência Internacional nº COHAB-SP 001/2018 - Processo Administrativo nº 2017-0.185.313-9 - Parceria Público-Privada para Concessão Administrativa Destinada à Implantação de Habitações de Interesse Social e Mercado Popular na Cidade de São Paulo, Acompanhada de Infraestrutura Urbana e Equipamentos Públicos, da Prestação de Serviços que Especifica. 2018.
- CONSÓRCIO NOVA LUZ. Estudo de Viabilidade Econômica, Mercadológica e de Situação Fundiária - Consolidados. Subproduto 5.6. Julho de 2011. Disponível em <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento\\_urbano/arquivos/nova\\_luz/201108\\_EVEMSF.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/arquivos/nova_luz/201108_EVEMSF.pdf)>
- DEM - DEMOCRATAS. Diretrizes 2009/2012 - Programa de Governo de Gilberto Kassab às eleições do município de São Paulo. Coligação São Paulo no Rumo Certo - DEM-PMDB-PR-PV-PSC-PRP. Setembro de 2008. Disponível em <<http://download.uol.com.br/eleicoes2008/sp-kassab.pdf>>.
- EBC - EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO S/A. Governo federal estuda aluguel social para população de baixa renda. 02 de junho de 2017. Disponível em <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-06/governo-estuda-aluguel-social-para-populacoes-de-baixa-renda>>
- EL PAÍS. Secretário de Habitação: “Moradia social no centro é mais cara, mas benefício para a cidade é incalculável”. 07 de maio de 2018. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2018/05/05/politica/1525535984\\_278312.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/05/05/politica/1525535984_278312.html)>
- ESTADÃO - O Estado de São Paulo. Ministério das Cidades compra prédios no Centro de SP. 24 de março de 2004. 2004a. Disponível em: <<http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,ministerio-das-cidades-compra-predios-no-centro-de-sp,20040324p12245>>
- \_\_\_\_\_. Prefeitura regulariza moradia de 3 mil famílias em SP. 27 de março de 2004. 2004b. Disponível em: <<http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,prefeitura-regulariza-moradia-de-3-mil-familias-em-sp,20040327p12275>>
- \_\_\_\_\_. Em 3 anos, SP usou só 4% da verba do BID para centro. 27 de março de 2008. Disponível em <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,em-3-anos-sp-usou-so-4-da-verba-do-bid-para-centro,146719>>
- \_\_\_\_\_. Prefeitura testa modelo de NY na Barra Funda. 13 de abril de 2012. Disponível em: <<https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,prefeitura-testa-modelo-de-ny-na-barra-funda,860800>>
- FCV - FÓRUM CENTRO VIVO. 2001. Contribuições para o plano Reconstruir o Centro, da Prefeitura. 12 de junho de 2001. Disponível em <<http://www.geocities.ws/forumcentrovivo/>>

- \_\_\_\_\_. Violações dos direitos humanos no centro de São Paulo: propostas e reivindicações para políticas públicas. Dossiê de denúncia. São Paulo: Fórum Centro Vivo, 2006. Disponível em <<http://www.polis.org.br/uploads/977/977.pdf>>
- FERREIRA, João Sette Whitaker. Por que não fazer um parque municipal de locação social na área central?. Cidades para que(m)?. 29 de setembro de 2013. Disponível em <<http://cidadesparaquem.org/blog/2013/9/9/por-que-no-fazer-um-parque-municipal-de-locao-social-na-rea-central>>
- \_\_\_\_\_. 41 prédios para habitação social no Centro? Ótima iniciativa, mas tem que ter algo mais. Cidades para que(m)?. 30 de junho de 2014. Disponível em <<http://cidadesparaquem.org/blog/2014/6/30/udhtlt4o7nz1vqaxg5tarbrhna8fw0>>
- \_\_\_\_\_. Assumindo a secretaria municipal de habitação de São Paulo - algumas mudanças no blog. Cidades para que(m)?. 12 de dezembro de 2015. 2015a. Disponível em <<http://cidadesparaquem.org/blog/2015/12/12/assumindo-a-secretaria-municipal-de-habitao-de-so-paulo-algumas-mudanas-no-blog>>
- \_\_\_\_\_. Discurso de posse na Sehab. Cidades para que(m)?. 13 de dezembro de 2015. 2015b. Disponível em <<http://cidadesparaquem.org/blog/2015/12/13/discurso-de-posse-na-sehab>>.
- FIPE – FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS. Pesquisa Censitária da População em Situação de Rua, Caracterização Socioeconômica da População Adulta em Situação de Rua e Relatório Temático de Identificação das Necessidades desta População na Cidade de São Paulo. São Paulo, outubro de 2015. Disponível em <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/00-publicacao\\_de\\_editais/0005.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/00-publicacao_de_editais/0005.pdf)>.
- FJP - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil 2011-2012. Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte: FJP, 2015.
- \_\_\_\_\_. Déficit habitacional no Brasil 2013-2014. Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte: FJP, 2016.
- \_\_\_\_\_. Déficit habitacional no Brasil 2015. Diretoria de Estatística e Informações. - Belo Horizonte: FJP, 2018.
- FSP - FOLHA DE SÃO PAULO. Leia a íntegra do discurso de posse de Marta Suplicy. 1º de janeiro de 2001. 2001a. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u18164.shtml>>
- \_\_\_\_\_. Conheça os novos secretários indicados para a prefeitura. 2001b. Disponível em <[http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/nova\\_prefeitura\\_secretariado.shtml](http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/nova_prefeitura_secretariado.shtml)>
- \_\_\_\_\_. Repovoar o centro das metrópoles. 16 de abril de 2002. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1604200209.htm>>
- \_\_\_\_\_. Lula cria novo programa habitacional para baixa renda. 24 de outubro de 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u75608.shtml>>
- \_\_\_\_\_. A hora da verdade. Tendências e Debates. Marta Suplicy. 31 de outubro de 2004. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz3110200408.htm>>
- \_\_\_\_\_. Morar. Paulo Teixeira em Painel do Leitor em 20 de outubro de 2005. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2010200511.htm>>

- \_\_\_\_\_. Kassab assume Prefeitura de SP, promete gestão de continuidade e já sofre pressões. 01 de abril de 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u119961.shtml>>
- \_\_\_\_\_. Kassab não cumpriu metade das promessas. 31 de dezembro de 2008. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2008/12/484699-kassab-nao-cumpriu-metade-das-promessas.shtml>>
- \_\_\_\_\_. Prédios reformados em bairros como Sé e República atraem centenas de compradores. 07 de novembro de 2010. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/saopaulo/826183-predios-reformados-em-bairros-como-se-e-republica-atraem-centenas-de-compradores.shtml>>
- \_\_\_\_\_. Prédio histórico é reformado para hospedar artistas idosos em SP. 16 de setembro de 2012. Disponível em < <https://www1.folha.uol.com.br/saopaulo/2012/09/1153524-predio-historico-e-reformado-para-hospedar-artistas-idosos-em-sp.shtml>>.
- \_\_\_\_\_. Haddad engaveta plano de Kassab do projeto Nova Luz em SP. 24 de janeiro de 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/01/1219633-haddad-engaveta-plano-de-kassab-do-projeto-nova-luz-em-sp.shtml>>
- FUPAM/COHAB-SP - FUNDAÇÃO PARA PESQUISA AMBIENTAL / COMPANHIA METROPOLITANA DE HABITAÇÃO DE SÃO PAULO. Estudo para implantação de unidades habitacionais no centro de São Paulo, vol.1, São Paulo, 2009.
- GLOBO. Debate na Rede Globo. Terceiro debate na televisão, em 24 de outubro de 2008. Disponível em <<https://eleicoes.uol.com.br/2008/ultnot/saopaulo/2008/10/25/ult6009u332.jhtm>>
- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Governo de SP assina primeira PPP de habitação social do país. 23 de março de 2015. Disponível em <<http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/ultimas-noticias/governo-de-sp-assina-primeira-ppp-de-habitacao-social-do-pais-1/>>
- \_\_\_\_\_. Secretaria da Habitação. Perguntas frequentes - Casa Paulista. Disponível em <<http://www.habitacao.sp.gov.br/faleconosco/faqhabitacao.aspx>>. s/d. Último acesso em 21/03/2018.
- \_\_\_\_\_. Secretaria da Habitação. Agência Paulista de Habitação Social - Casa Paulista. Da proposição à contratação da 1º PPP Habitacional Área Central da Cidade de São Paulo - Lote 1 - Cronologia. 6 slides. s/d. Disponível em <<http://www.habitacao.sp.gov.br/icone/detalhe.aspx?Id=10>>. Último acesso em 21/03/2018.
- \_\_\_\_\_. Secretaria da Habitação. Agência Paulista de Habitação Social - Casa Paulista. Contrato PPP Lote 1 Área Central da Cidade de São Paulo para implantação de 3.368 uh (2.2260 HIS e 1.423 HMP), serviços e obras urbanas. 6 slides. s/d. Disponível em <<http://www.habitacao.sp.gov.br/icone/detalhe.aspx?Id=10>>. Último acesso em 21/03/2018.
- IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Atlas Nacional do Brasil Milton Santos. IBGE, Diretoria de Geociências. Rio de Janeiro. 2010.
- \_\_\_\_\_. Atlas do censo demográfico 2010. Rio de Janeiro: 2013. 156 p.
- \_\_\_\_\_. Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Perfil dos Municípios Brasileiros. 2015. Disponível em <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95942.pdf>>.

- \_\_\_\_\_. Áreas urbanizadas do Brasil: 2015. IBGE, Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. 2017a.
- \_\_\_\_\_. Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil: uma primeira aproximação / IBGE, Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. 2017b.
- IPREM - INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Saiba por que o Iprem poderá receber imóveis do INSS. 14 de janeiro de 2015. 2015a. Disponível em: <<http://previdencia.prefeitura.sp.gov.br/saiba-por-que-o-iprem-podera-receber-imoveis-do-ins/>>
- \_\_\_\_\_. Conselho Deliberativo do Iprem autoriza recebimento de imóveis do INSS em dação de pagamento. 25 de setembro de 2015. 2015b. Disponível em <<http://previdencia.prefeitura.sp.gov.br/conselho-deliberativo-do-iprem-autoriza-recebimento-de-imoveis-do-inss-em-dacao-de-pagamento-de-debitos-da-compensacao-previdenciaria/>>
- \_\_\_\_\_. IPREM troca dívida por imóveis destinados a programas de habitação e cultura. 08 de abril de 2016. Disponível em <<http://previdencia.prefeitura.sp.gov.br/iprem-transfere-imoveis-para-cultura-e-habitacao/>>
- JORNAL DIÁRIO DE SÃO PAULO. O Déficit Habitacional e a invasão do edifício Prestes Maia. 26 de fevereiro de 2006. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=4210>>
- KINOSHITA, Roberto Tykanori. Prolegômenos para a dissolução de uma pedra de crack no sapato do Estado. 01 de fevereiro de 2018. Disponível em <<https://www.viomundo.com.br/voce-escreve/especialistas-condenam-fim-dos-hoteis-do-bracos-abertos-moradia-gera-condicoes-para-dissolver-as-pedras-de-crack.html>>.
- LABHAB - LABORATÓRIO DE HABITAÇÃO E ASSENTAMENTOS HUMANOS. Habitação no Centro de São Paulo: como viabilizar essa ideia? Relatório do Encontro. Agosto de 2000.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. Ministro das Cidades autoriza recursos de R\$ 750,5 milhões para obras e projetos na cidade de São Paulo. 10 de agosto de 2017. Disponível em <<https://www.cidades.gov.br/ultimas-noticias/5307-ministro-das-cidades-autoriza-recursos-de-r-750-5-milhoes-para-obras-e-projetos-na-cidade-de-sao-paulo>>
- OCDE - ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Public spending on support to social rental housing. Affordable Housing Database. Public policies towards affordable housing. Social Policy Division - Directorate of Employment, Labour and Social Affairs. 2016a.
- \_\_\_\_\_. Social rental housing stock. Affordable Housing Database. Public policies towards affordable housing. Social Policy Division - Directorate of Employment, Labour and Social Affairs. 2016b.
- \_\_\_\_\_. Key characteristics of social rental housing. Affordable Housing Database. Public policies towards affordable housing. Social Policy Division - Directorate of Employment, Labour and Social Affairs. 2016c.
- ONU-HABITAT. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS. Rental Housing: a much neglected housing option for the poor. Housing the poor in asian cities. 2008.
- \_\_\_\_\_. Rental Housing: a much neglected housing option for the poor. Housing the poor in African cities. 2011a.

- \_\_\_\_\_. A Policy Guide to Rental Housing in Developing Countries. Nairobi. 2011b.
- \_\_\_\_\_. Rental Housing: An Essential Option for the Urban Poor in Developing Countries. Nairobi. 2013.
- \_\_\_\_\_. Progress to date in the implementation of the outcomes of the second United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II) and identification of new and emerging challenges on sustainable urban development. Preparatory Committee for the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III). A/CONF.226/PC.1/5. United Nations. General Assembly. 26 de julho de 2014.
- \_\_\_\_\_. Housing at the centre of the New Urban Agenda. Position Paper. Nairobi. 2015a.
- \_\_\_\_\_. Habitat III Issue Papers: 20 - Housing', Habitat III Secretariat. 2015b.
- \_\_\_\_\_. World Cities Report. Urbanization and Development: Emerging Futures. 2016.
- \_\_\_\_\_. New Urban Agenda. United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III). 20 de outubro de 2016. Quito, Equador. A/RES/71/256. 2017.
- PBLM - CONSULTORIA EMPRESARIAL. Desenvolvimento e Implementação de um Sistema de Monitoramento e Avaliação para o Programa de Locação Social da PMSP. Relatório de Avaliação do Programa. Revisão 2. Novembro de 2007.
- PMSP - PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Programa Morar no Centro - Programa de Locação Social. Abril de 2003.
- \_\_\_\_\_. Componente Morar no Centro do Procentro. Ajuda Memória - Missão de Análise. Maio de 2003.
- \_\_\_\_\_. Seminário Internacional sobre Locação Social. Maio de 2004. 2004a.
- \_\_\_\_\_. Programa de Reabilitação da Área Central do Município de São Paulo - PROCENTRO. Contrato de Empréstimo nº 1479/OC-BR. Projeto BID nº BR-0391. Relatório Inicial. Diretoria de Desenvolvimento do Centro - EMURB. Junho de 2004. 2004b.
- \_\_\_\_\_. Programa de Reabilitação da Área Central do Município de São Paulo - PROCENTRO. Contrato de Empréstimo nº 1479/OC-BR. Projeto BID nº BR-0391. Relatório de Progresso 1. Diretoria de Desenvolvimento do Centro - EMURB. 01 de dezembro de 2004. 2004c.
- \_\_\_\_\_. Concurso Habita Sampa para Projetos de Habitação de Interesse Social na Região Central da Cidade de São Paulo. Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano. 2004. 2004d.
- \_\_\_\_\_. Programa Morar no Centro. Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano. 2004e.
- \_\_\_\_\_. Balanço qualitativo de gestão 2001-2004. Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo e Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo. 2004f.
- \_\_\_\_\_. Primeira Oficina de Cooperação Técnica - Programa de Locação Social. Relatório Síntese. Dezembro de 2004.
- \_\_\_\_\_. Prefeito faz avaliação dos primeiros meses de gestão. Secretaria Municipal de Comunicação. 08 de abril de 2005. 2005a. Disponível em

- <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/comunicacao/noticias/?p=137312>>.
- \_\_\_\_\_. Prefeitura lança a Operação de Revitalização na região da Luz. Secretaria Municipal de Comunicação. 26 de abril de 2005. 2005b. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/comunicacao/noticias/?p=137400>>.
- \_\_\_\_\_. Jaime Lerner apresenta proposta para revitalizar o Centro. Secretaria Municipal de Comunicação. 04 de maio de 2005. 2005c. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/comunicacao/noticias/?p=137471>>.
- \_\_\_\_\_. Grades começam a ser colocadas na Praça da República. Secretaria Municipal de Comunicação. 13 de maio de 2005. 2005d. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/comunicacao/noticias/?p=137559>>.
- \_\_\_\_\_. CT-1004. Cooperação Técnica de Apoio à Implementação do Projeto Piloto do Programa de Locação Social. PMSP/BID-JSF. Unidade de Coordenação. Junho de 2005. 2005e.
- \_\_\_\_\_. Programa de Reabilitação da Área Central do Município de São Paulo - PROCENTRO. Contrato de Empréstimo nº 1479/OC-BR. Projeto BID nº BR-0391. Relatório de Progresso 2. Diretoria de Desenvolvimento do Centro - EMURB. Fevereiro de 2006. 2006a.
- \_\_\_\_\_. Vila dos Idosos: Moradias dignas da melhor idade estão em fase de conclusão. 17 de julho de 2006. 2006b. Disponível em <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=4236>>.
- \_\_\_\_\_. Programa de Reabilitação da Área Central do Município de São Paulo - PROCENTRO. Contrato de Empréstimo nº 1479/OC-BR. Projeto BID nº BR-0391. Relatório de Progresso 3. Vice-Presidência - EMURB. 03 de agosto de 2006. 2006c.
- \_\_\_\_\_. CT-1004. Cooperação Técnica de Apoio à Implementação do Projeto Piloto do Programa de Locação Social. PMSP/BID-JSF. Relatório de Progresso e de Situação. Maio de 2007.
- \_\_\_\_\_. Gilberto Kassab no discurso de posse. Diário Oficial da Cidade, em 06 de janeiro de 2009, p. II.
- \_\_\_\_\_. Renova Centro é selecionado para evento internacional sobre urbanização em Cambridge, Inglaterra. 25 de novembro de 2010. Disponível em <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=23313>>.
- \_\_\_\_\_. Recanto dos Artistas é criado no Edifício Cineasta. 25 de abril de 2011. 2011a. Disponível em <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/regionais/se/noticias/?p=21598>>.
- \_\_\_\_\_. Congresso que debaterá planejamento urbano e produção e gestão de moradias populares começa nesta quarta-feira. 27 de junho de 2011. 2011b. Disponível em <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=29554>>.
- \_\_\_\_\_. Prefeitura testa modelo de NY na Barra Funda. 13 de abril de 2012. 2012a. Disponível em <<http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,prefeitura-testa-modelo-de-ny-na-barra-funda,860800>>

- \_\_\_\_\_. Edital de Chamamento Público nº 004/2012, de 16 de abril de 2012. 2012b.
- \_\_\_\_\_. Prédio histórico é reformado para hospedar artistas idosos em SP. 16 de setembro de 2012. 2012c. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/saopaulo/2012/09/1153524-predio-historico-e-reformado-para-hospedar-artistas-idosos-em-sp.shtml>>.
- \_\_\_\_\_. Agenda 2012 - Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2009-2012. 2012d. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/gestao/2009-2012.pdf>>
- \_\_\_\_\_. Prefeitura reafirma seu compromisso de priorizar programas habitacionais na cidade. 09 de janeiro de 2013. 2013a. Disponível em <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=49678>>.
- \_\_\_\_\_. Programa de Metas da Cidade de São Paulo. Versão final participativa. 2013b.
- \_\_\_\_\_. Programa de Metas da Cidade de São Paulo. Ficha de Identidade. Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão. 2013c.
- \_\_\_\_\_. Balanço Qualitativo das Contribuições da Revisão Participativa do Plano Diretor Estratégico de São Paulo na 1ª Etapa: Avaliação Temática - Sistematização das contribuições recebidas durante as oficinas. 2014. 2014a. Disponível em <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/processo-participativo/>>.
- \_\_\_\_\_. Prédio de 1910 na região do Centro é revitalizado e transformado em moradia popular. Secretaria Municipal de Habitação. 12 de dezembro de 2014. 2014b. Disponível em <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=187199>>.
- \_\_\_\_\_. Edital de Concorrência Internacional nº 001/2014, 25 de setembro de 2014. 2014c.
- \_\_\_\_\_. Programa “De Braços Abertos” completa um ano com diminuição do fluxo de usuários e da criminalidade na região. Secretaria Especial de Comunicação. 16 de janeiro de 2015. 2015a. Disponível em <<http://www.capital.sp.gov.br/noticia/programa-de-bracos-abertos-completa-um-ano-com>>.
- \_\_\_\_\_. Contrato SH PPP Lote 1 nº 001/2015, de 23 de março de 2015. 2015b.
- \_\_\_\_\_. Prefeitura pede diálogo para retomada do Programa de Locação Social. Secretaria Especial de Comunicação. Notícia. 14 de março de 2016. 2016a. Disponível em <<http://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-pede-dialogo-para-retomada-do-programa>>.
- \_\_\_\_\_. Prefeitura recebe imóveis do INSS em troca de dívida. 08 de abril de 2016. 2016b. Disponível em <<http://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-recebe-imoveis-do-inss-em-troca-de>>.
- \_\_\_\_\_. Prefeitura debate PPP para locação social na região central. Secretaria Especial de Comunicação. Notícia. 09 de novembro de 2016. 2016c. Disponível em <<http://capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-debate-ppp-para-locacao-social-na-regiao-central>>
- \_\_\_\_\_. Prefeitura de São Paulo cumpre 82,3% do Programa de Metas 2013-2016. Diário Oficial da Cidade de São Paulo. 31 de dezembro de 2016. p.01-29. 2016d.

- \_\_\_\_\_. Balanço de Governo 2013-2016. Secretaria Municipal de Habitação. Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo. 2016e.
- \_\_\_\_\_. Programa de Metas 2017-2020. 2017a. Disponível em <<http://programademetas.prefeitura.sp.gov.br>>.
- \_\_\_\_\_. Grupo de Trabalho Locação Social da Secretaria Municipal de Habitação e da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo. ATPP. 02 de outubro de 2017. Processo Administrativo nº 2017-0.151.039-8. 2017b.
- \_\_\_\_\_. Casa da Família – Locação Social. Apresentação no 1º Fórum de Moradia para a Longevidade. Novembro de 2017. 2017c. Disponível em <<http://forummoradialongevidade.com.br/wp-content/uploads/2017/06/Apresentacao-Fernando-Chucre.pdf>>.
- PSDB - PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA. 2006. José Serra anuncia candidatura ao governo de São Paulo. Notícias. 31 de março de 2006. Disponível em: <<http://www.psdb.org.br/acompanhe/noticias/jose-serra-anuncia-candidatura-ao-governo-de-sao-paulo/>>
- \_\_\_\_\_. Programa de Governo de José Serra. Coligação Avança São Paulo - PSDB, DEM, PSD, PV e PR. 2012. Disponível em <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2012/1699/SP/71072/11/250000018258/proposta.pdf>>
- \_\_\_\_\_. Programa de Governo de João Dória. Coligação Acelera São Paulo - PSDB, PSB, PPS, PMB, PV, PHS, PP, DEM, PTdoB, PRP, PTC, PTN e PSL. 2016. Disponível em <[http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/SP/71072/2/250000004975/proposta\\_governo1471620086520.pdf](http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/SP/71072/2/250000004975/proposta_governo1471620086520.pdf)>
- PT - PARTIDO DOS TRABALHADORES. Programa de Governo “Muda São Paulo” à candidatura de Marta Suplicy. Coligação PT, PCdoB, PHS e PCB. 2000. Disponível em <[http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/nova\\_prefeitura\\_programa\\_de\\_governo.o.shtml](http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/nova_prefeitura_programa_de_governo.o.shtml)>
- \_\_\_\_\_. São Paulo de Atitude - Programa de Governo de Marta Suplicy às eleições do município de São Paulo. Coligação Uma nova atitude para São Paulo - PT, PCdoB, PDT, PSB, PRB e PTN. 2008. Disponível em <<https://www.nossasaopaulo.org.br/portal/files/MartaSuplicy.pdf>>.
- \_\_\_\_\_. Um Tempo Novo para São Paulo - Programa de Governo de Fernando Haddad às eleições do município de São Paulo. Coligação para Mudar São Paulo - PT, PCdoB, PSB e PP. 2012. Disponível em <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2012/1699/SP/71072/11/250000050277/proposta.pdf>>
- \_\_\_\_\_. Construindo a cidade para além do nosso tempo - Programa de Governo 2017-2020 de Fernando Haddad às eleições do município de São Paulo. Coligação Mais São Paulo - PT, PDT, PCdoB, PR e PROS. 2016. Disponível em <[http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/SP/71072/2/250000011576/proposta\\_governo1470691445989.pdf](http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/SP/71072/2/250000011576/proposta_governo1470691445989.pdf)>.
- RECORD. Debate na Rede Record. Segundo debate na televisão, em 19 de outubro de 2008. Disponível em <<https://eleicoes.uol.com.br/2008/ultnot/sao-paulo/2008/10/19/ult6009u297.jhtm>>.

- REDE NOSSA SÃO PAULO. Propostas da sociedade civil para a gestão municipal 2017-2020. 07 de dezembro de 2016. Disponível em <<http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/arquivos/propostas-gestao-2017-2020.pdf>>
- RODRIGUES, Evaniza; SILVA, Helena Menna Barreto. Moradia é Central: inclusão, acesso e direito à cidade – São Paulo. 2009. Disponível em <<http://www.polis.org.br/uploads/973/973.pdf>>.
- RUI, Taniele; FIORE, Maurício; TÓFOLI, Luís Fernando. Pesquisa preliminar de avaliação do Programa “De Braços Abertos”. Plataforma Brasileira de Política de Drogas (PBPD)/Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM). São Paulo, 2016.
- SECOVI - Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo. Locação Acessível Residencial (LAR). 2016a. Disponível em <<http://old.secovi.com.br/files/Downloads/lar-locacao-acessivel-residencial2016pdf.pdf>>.
- \_\_\_\_\_. Especialistas discutem a viabilidade da Locação Acessível Residencial (LAR). 02 de setembro de 2016b. Disponível em <<http://www.secovi.com.br/noticias/especialistas-discutem-a-viabilidade-da-locacao-acessivel-residencial-lar/11508>>
- UMM - UNIÃO DOS MOVIMENTOS DE MORADIA. 2001. Proposta dos Movimentos à Primeira Conferência de Habitação. 07 de setembro de 2001. Disponível em <<http://www.geocities.ws/forumcentrovivo/>>
- \_\_\_\_\_. s/d. Disponível em <<http://www.sp.unmp.org.br>>.

## APÊNDICES

### **Apêndice A - Análise da produção acadêmica brasileira referente a locação social**

Esta seção faz uma análise quantitativa da produção acadêmica no Brasil que contém a locação social como objeto de pesquisa. O propósito de tal levantamento é conhecer a escassa produção acadêmica brasileira sobre o tema, elaborando um panorama geral dos estudos científicos para que futuras pesquisas possam evoluir a partir desse mapeamento.

O levantamento buscou verificar a incidência do termo “locação social” na produção de pesquisadores brasileiros. Para tanto foram mapeados diversos tipos de produções acadêmicas a partir da menção do termo pelos próprios pesquisadores em seus currículos Lattes, em periódicos da área de Administração Pública e, finalmente, em bancos de dados de produções acadêmicas.

Cumprе salientar que o levantamento proposto não tem a pretensão de abarcar a totalidade da produção acadêmica que menciona ou se utiliza do conceito de locação social. Tal ambição demandaria esforços metodológicos para além do escopo desta dissertação. Entende-se que há limitações metodológicas para conclusões generalizantes sobre o estudo da locação social no Brasil. Sabe-se que o uso do termo “locação social” no título do trabalho não é condição necessária para a abordagem do tema. Muitas das pesquisas utilizadas como referência ao longo desta dissertação, por exemplo, não foram conhecidas por meio deste levantamento sistemático. No entanto, é também importante ressaltar que o levantamento pretende apontar pesquisas que têm a locação social como foco principal, e não como mais um componente, marginal ou subsidiário, dentro do contexto da habitação de interesse social, da habitação em área central, etc.

Com o objetivo de abranger o maior número possível de pesquisas, utilizou-se a Plataforma Lattes do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) que integra bases de dados de Currículos, de Grupos de pesquisa e de Instituições em um único sistema de informações. Trata-se de

um padrão nacional no registro da vida pregressa e atual dos estudantes e pesquisadores do país [...] adotado pela maioria das instituições de fomento, universidades e institutos de pesquisa do País [...] por sua riqueza de informações e sua crescente confiabilidade e abrangência. (CNPq, s/d)

Como procedimento metodológico, a autora recorreu à busca por assunto (título ou palavra chave da produção) com o termo “locação social”, sem limitação de recorte temporal. A busca foi realizada em <<http://buscavv.cnpq.br>> em outubro de 2017, resultando em 98

currículos, exceto o da autora. Foi feita leitura e busca ativa de outros pesquisadores referenciados nos 98 iniciais (especialmente advindos de orientações e participações em bancas de defesa), resultando em 114 currículos.

Em seguida, foram retirados 39 currículos que faziam menção à locação social apenas no campo da atuação profissional, e outros 23 currículos, pela menção da locação social relacionada a terceiros (orientação ou participação em bancas de defesa). Também foram retirados currículos que mencionavam a locação social em campos de extensão universitária, projetos de pesquisa, eventos e produções não acadêmicas. Em seguida, foram listadas todas as produções acadêmicas com locação social como objeto principal do estudo. Ao total, foram listadas 66 produções acadêmicas.

Os dados foram catalogados da seguinte forma: autor, coautor ou orientador (se aplicável), título do trabalho, instituição, tipo de produção (doutorado, mestrado, especialização, trabalho de conclusão de curso, iniciação científica, capítulos de livros, periódicos ou congressos e outros eventos acadêmicos), área de conhecimento/curso, ano de conclusão/publicação, e local de publicação (se aplicável). Com tais categorias, a análise aqui apresentada procura demonstrar que tipos de produção e quais anos tiveram maior incidência de estudos em locação social e quais as áreas de conhecimento e as instituições em destaque.

Também foram consultadas as bases de dados das seguintes publicações: Cadernos de Gestão Pública e Cidadania/FGV; Revista de Administração Pública (RAP); Revista do Serviço Público/ENAP; *Brazilian Administration Review* (BAR); Revista de Administração Contemporânea (RAC); Administração pública e gestão social/UFV; Cadernos EBAPE/FGV; Organizações e sociedade/UFBA; Revista de Sociologia e Política/UFPR; Revista Administração e diálogo (RAD)/PUCSP; Revista brasileira de Administração Política (Rebap)/UFBA; Revista Gestão & Políticas Públicas/USP; Revista Interdisciplinaridade na Ciência, Inovação, Ensino, Tecnologia e Extensão (InterCiente)/UFABC. Foram realizadas buscas dos termos “locação social”, “aluguel social” e “habitação de interesse social” sem nenhum resultado nos dois primeiros termos e sem resultado relevante para os propósitos desta pesquisa no terceiro termo.

Finalmente, foram consultados o Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) <<http://catalogodeteses.capes.gov.br>>, a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) <<http://bdtd.ibict.br>> e a plataforma *Scientific Eletronic Library Online* (SciELO) <<http://www.scielo.br>>. Nestas bases de dados, foram encontrados 12, 8 e 11 resultados, respectivamente. Destes, a autora considerou que 18 trabalhos não tinham a locação social

como objeto principal da pesquisa, 12 já estavam presentes na lista advinda dos currículos Lattes, e 1 foi acrescentado à esta lista. Isto mostra como a plataforma Lattes é a base de dados mais abrangente, incluindo quase a totalidade dos resultados encontrados nas demais bases.

Assim, o mapeamento da produção acadêmica brasileira referente a locação social tem 67 trabalhos acadêmicos e 75 pesquisadores – o maior número de pesquisadores do que produções acadêmicas se dá pela existência de coautor(es) em 22 trabalhos (2 publicações em capítulos de livros, 4 em periódicos e 16 congressos e outros eventos acadêmicos).

Destes trabalhos acadêmicos, 33 são em nível de doutorado, mestrado, especialização, trabalho de conclusão de curso ou iniciação científica (ver quantidade na tabela 2 e lista no quadro 5 abaixo):

Tabela 2 – Quantidade de Trabalhos Acadêmicos sobre Locação Social, por Tipo

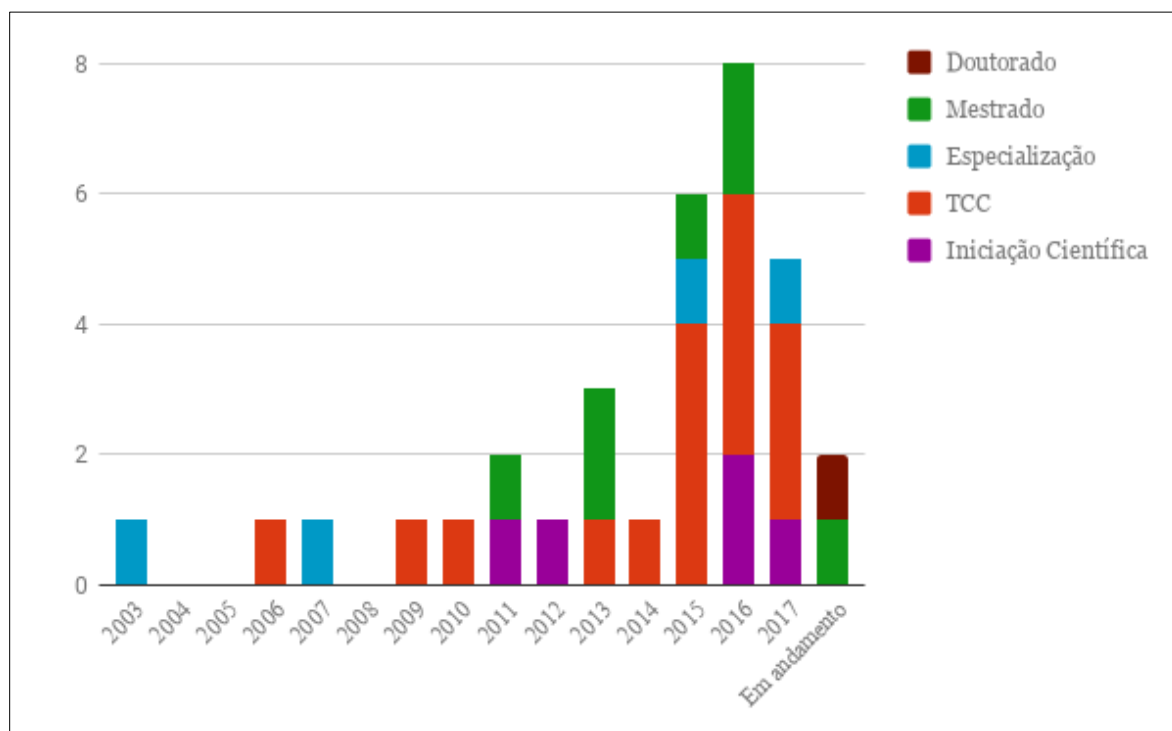
<b>Tipo de produção</b>	<b>Doutorado</b>	<b>Mestrado</b>	<b>Especialização</b>	<b>Trabalho de Conclusão de Curso</b>	<b>Iniciação Científica</b>
<b>Quantidade</b>	1	7	4	16	5

Fonte: Plataforma Lattes. Elaboração própria.

Há apenas um doutorado, ainda em andamento, que trata a locação social como principal objeto de estudo. O baixo número de dissertações de mestrado no Brasil também indica que o tema está na marginalidade dos estudos científicos do país.

O gráfico 1 abaixo demonstra que a maior produção acadêmica no Brasil sobre locação social (em nível de doutorado, mestrado, especialização, trabalho de conclusão de curso ou iniciação científica) ocorreu nos últimos quatro anos, sendo 8 trabalhos concluídos em 2016, o que sugere um aumento gradual do interesse de pesquisadores em estudar locação social.

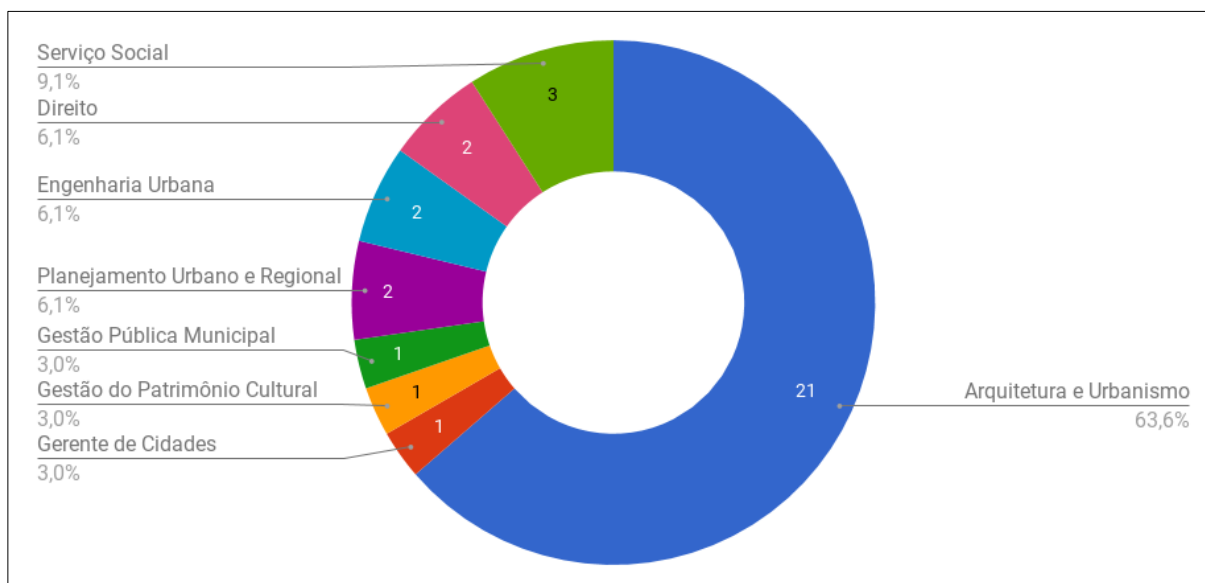
Gráfico 1 – Evolução dos Trabalhos Acadêmicos sobre Locação Social, por Tipo



Fonte: Plataforma Lattes. Elaboração própria.

Observa-se também uma diversidade em termos das áreas de conhecimento nas quais os estudos foram desenvolvidos, como mostra o gráfico 2 abaixo. A Arquitetura e Urbanismo tem o maior número de trabalhos, totalizando 21 trabalhos em 14 diferentes instituições de ensino superior.

Gráfico 2 – Produção Nacional sobre Locação Social por Áreas de Conhecimento



Fonte: Plataforma Lattes. Elaboração própria.

Apesar da concentração em uma área de conhecimento, a distribuição pelas instituições de ensino superior é bastante diversificada. Foram encontradas produções em 23 instituições de ensino diferentes, sendo que 16 delas possuem apenas um trabalho, outras 5 têm 2 trabalhos, e outras duas têm 3 e 4 trabalhos (para detalhamento, ver quadro 5 abaixo).

Mesmo com a diversidade de instituições de ensino, a representatividade regional não é verificada. A produção se concentra na região sudeste, com 24 trabalhos, sendo 17 apenas do Estado de São Paulo, como mostra a tabela 3:

Tabela 3 – Produções Acadêmicas sobre Locação Social, por Estado e Região

Estado	Total	Região
CE	2	Nordeste
PE	1	
RN	2	
MG	3	Sudeste
RJ	4	
SP	17	
PR	1	Sul
RS	2	
SC	1	

Fonte: Plataforma Lattes. Elaboração própria.

Considerando-se apenas as 8 dissertações e teses, mantém-se a diversidade de instituições de ensino: UNESP, UFRGS, PUC-RJ, USP, UFRJ e UFRN, sendo que estas últimas duas têm duas dissertações cada. Ainda com relação aos doutorados e mestrados, 4 são na área da Arquitetura e Urbanismo, outros 2 em Engenharia Urbana, 1 em Planejamento Urbano e Regional e 1 em Serviço Social. Portanto, verifica-se que o tema da locação social é estudado predominantemente por uma área de conhecimento e suas disciplinas correlatas, apesar da diversidade de abordagens que o tema poderia ter. A Administração Pública não configura uma área de conhecimento em nenhum dos estudos levantados.

A partir da análise desses dados, não é possível afirmar que haja instituições de ensino que mais incentivam grupos de estudo ou linhas de pesquisa no campo de investigação. O levantamento sugere que a pesquisa sobre locação social depende mais de um interesse individual do que de uma ação institucionalizada.

Além destas 33 produções acadêmicas, a pesquisa também revelou outras 34 publicações ou apresentações de trabalho acadêmico sobre locação social em capítulos de livros, periódicos ou congressos e outros eventos acadêmicos (ver quantidade na tabela 4 e lista no quadro 6 abaixo):

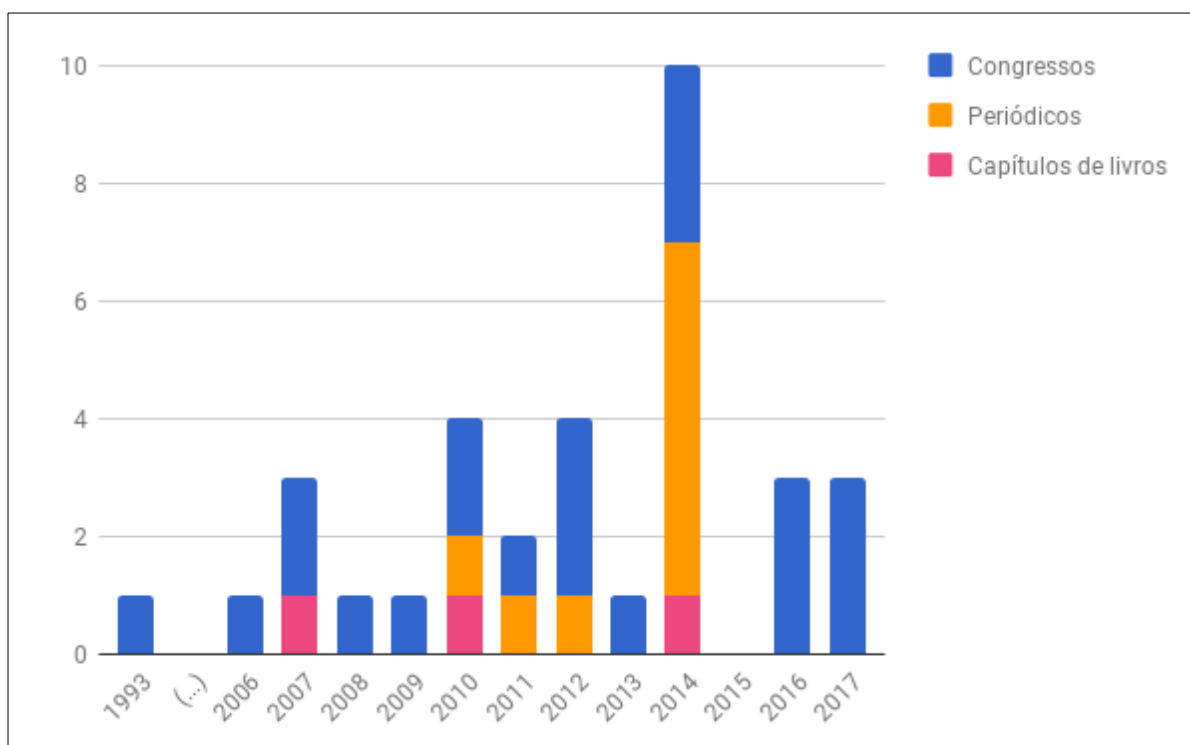
Tabela 4 – Quantidade de Publicações ou Apresentações de Trabalho Acadêmico sobre Locação Social, por Tipo

Tipo da produção	Capítulos de livros	Periódicos	Congressos
Quantidade	3	9	22

Fonte: Plataforma Lattes. Elaboração própria.

O gráfico 3 corrobora a tendência de crescente interesse em pesquisas sobre locação social. Apesar da ausência de publicações em 2015, o ápice é tido no ano anterior, em 2014, com 10 publicações, 4 das quais advindas de proposta temática do Caderno CRH (UFBA).

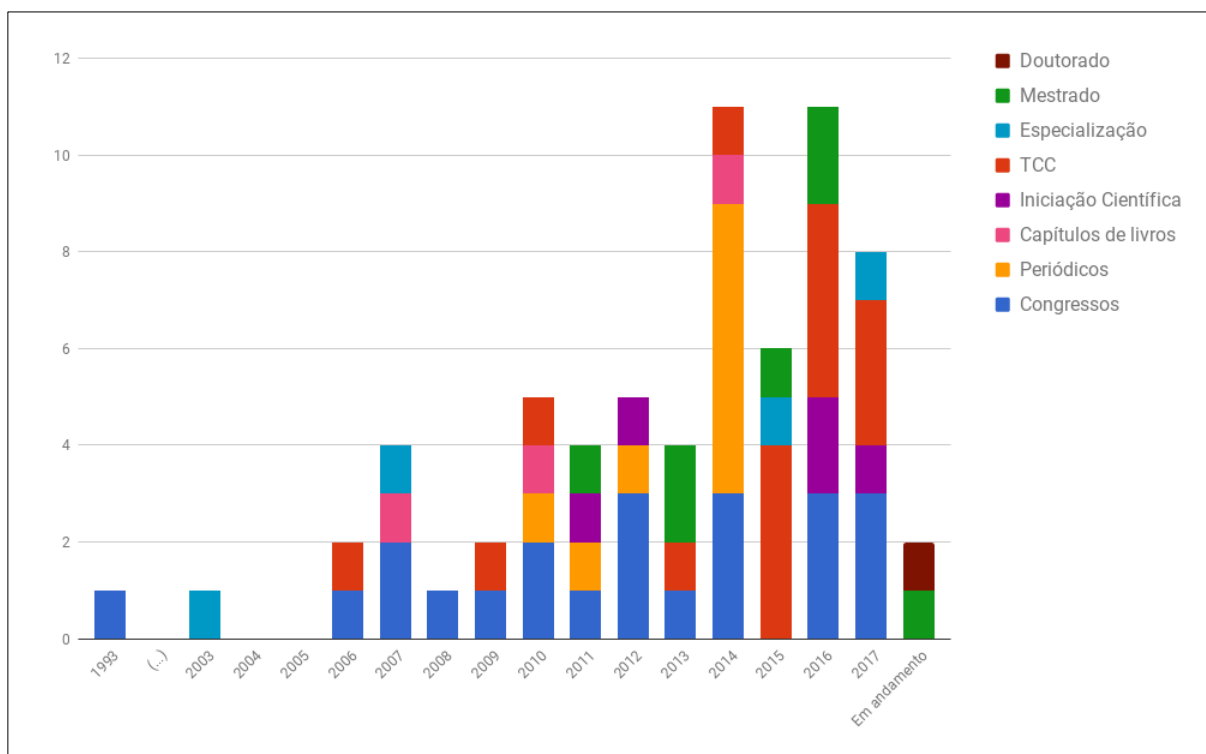
Gráfico 3 – Evolução das Publicações ou Apresentações de Trabalho Acadêmico sobre Locação Social, por Tipo (1993-2017)



Fonte: Plataforma Lattes. Elaboração própria.

Finalmente, ao considerar a distribuição da totalidade dos 67 estudos encontrados, pode-se perceber a expansão na utilização da locação social nas pesquisas acadêmicas. O período de maior produção está entre 2014 e 2017, concentrando mais da metade de toda a produção nacional.

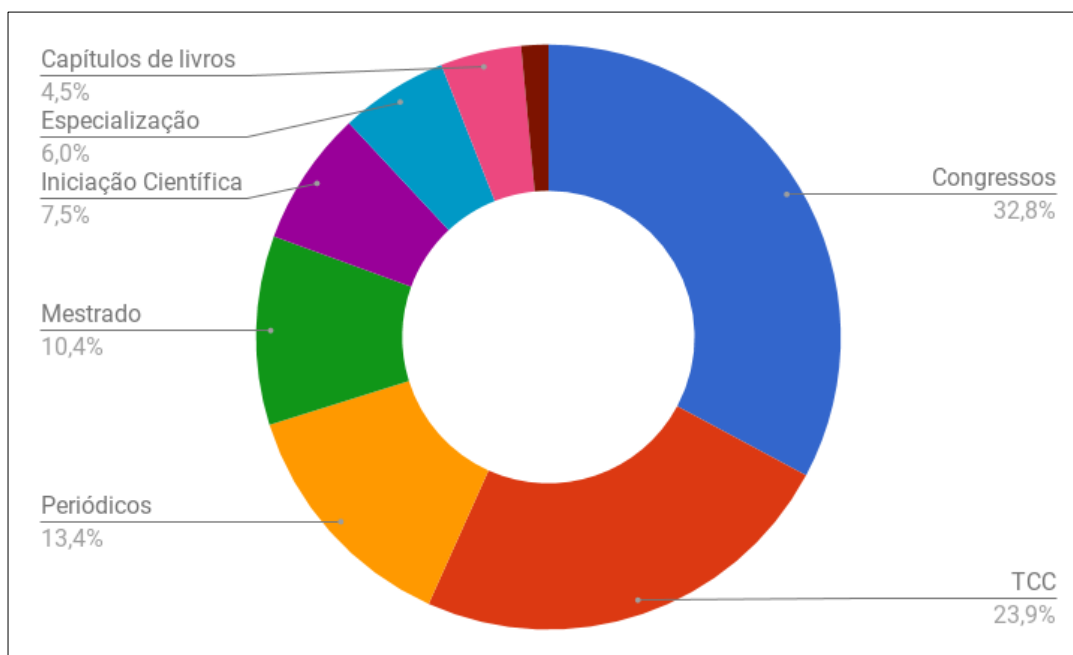
Gráfico 4 – Evolução da Produção Acadêmica em Locação Social – Total (1993 - em andamento)



Fonte: Plataforma Lattes. Elaboração própria.

Ainda assim, é possível afirmar que, perante a expressiva produção acadêmica brasileira no campo da habitação, são poucos pesquisadores que se interessam em estudar a locação social como objeto principal de seus trabalhos.

Gráfico 5 – Produção Acadêmica em Locação Social, por Tipo (1993 - em andamento)



Fonte: Plataforma Lattes. Elaboração própria.

A análise quantitativa aqui apresentada procurou constituir uma base de dados que congregue estudos acadêmicos que tenham a locação social como principal objeto de estudo. Verificou-se que os tipos de produção acadêmica com maior incidência são “Congressos e outros eventos acadêmicos” (32,8%), seguido dos “Trabalhos de Conclusão de Curso” (23,9%) e “Periódicos” (13,4%), restando à produção acadêmica em locação social em nível de “Mestrados” a apenas 10,2% e “Doutorados”, 1,5%. O ápice da produção sobre o tema se deu em 2014 e 2016, com 11 trabalhos cada ano, e houve aumento da produção nos últimos anos. A análise institucional aponta que apesar da diversidade de instituições de ensino, a produção continua centrada na região sudeste (e, especialmente em São Paulo), em áreas correlatas à Arquitetura e Urbanismo, sem nenhum estudo na área da Administração Pública.

Quadro 5 – Produções Acadêmicas sobre Locação Social em Nível de Doutorado, Mestrado, Especialização, Trabalho de Conclusão de Curso ou Iniciação Científica

Tipo	Título	Autor/a	Ano	Curso	Instituição	Orientador/a
<b>Doutorado</b>	Direito à moradia: locação social no Brasil	Ana Carolina Guilherme Coêlho	Em andamento	Arquitetura e Urbanismo	UFRN	Márcio Moraes Valença
<b>Mestrado</b>	A Percepção dos Moradores sobre Habitação no Centro Histórico. São Paulo - Programa Locação Social e Barcelona - Protección Oficial: Vivienda para Mayores	Victor Rüegger Lucredi	Em andamento	Arquitetura e Urbanismo	UNESP	Rosio Fernández Baca Salcedo

<b>Tipo</b>	<b>Título</b>	<b>Autor/a</b>	<b>Ano</b>	<b>Curso</b>	<b>Instituição</b>	<b>Orientador/a</b>
<b>Mestrado</b>	Locação Social como Alternativa ao Déficit Habitacional: o Caso do PHIS Porto do Rio de Janeiro	Maíra Rocha Mattos	2016	Engenharia Urbana	UFRJ	Angela Maria Gabriella Rossi / Fabrício Leal de Oliveira
	A palavra do habitante e as possibilidades de apropriação do habitat concebido em locação social	Sarah de Andrade e Andrade	2016	Arquitetura e Urbanismo	UFRN	Amadja Henrique Borges
	Instrumentos de Financiamento a Programas Habitacionais de Locação Social: Desafios e Oportunidades.	James Patrick Maher Junior	2015	Engenharia Urbana	UFRJ	Angela Maria Gabriella Rossi
	Um lugar para chamar de seu? O Pmcvm e a ideologia da casa própria	Joana Zattoni Milano	2013	Planejamento Urbano e Regional	UFRGS	João Farias Rovati
	A locação social como forma de acesso à moradia: a experiência de São Paulo como oposição as variadas formas de aluguel social temporário	Valério da Silva	2013	Serviço Social	PUC-RJ	Rafael Soares Gonçalves
	Aspectos da Habitação Social no Centro de São Paulo: o Locação Social a partir de dois estudos de caso, o Conjunto Habitacional Parque do Gato e o Residencial Vila dos Idosos	Diogo Barros Monteiro	2011	Arquitetura e Urbanismo	FAU/USP	Manoel Antônio Lopes Rodrigues Alves
<b>Especialização</b>	Locação social como alternativa de habitação para população de baixa renda no centro de SP	Sérgio Luís de Oliveira	2017	Gestão Pública Municipal	UNIFESP	Stanley Plácido da Rosa Silva
	Locação Social: Uma Alternativa aos Programas de Financiamento Habitacional	Katia Fernanda Frigoli	2015	Gerente de Cidades	FAAP	Mario Pascarelli Filho
	A locação social como instrumento da política urbana	Adriano Joaquim da Silva	2007	Direito	PUC-MG	Rafael de Oliveira Alves
	Locação Social: Uma Ação para Estimular a Reabilitação de Imóveis Habitacionais em Áreas Centrais Urbanas.	Helena Rosa dos Santos Galiza	2003	Gestão do Patrimônio Cultural Integrado ao Planejamento Urbano da América Latina	UFPE	Silvio Mendes Zancheti
<b>Trabalho de Conclusão de Curso</b>	Programa de Locação Social para Ribeirão Preto: acesso à moradia digna integrada à cidade.	Cínthia Freire Stecchini	2017	Arquitetura e Urbanismo	Centro Universitário Moura Lacerda	Ana Luísa Miranda
	Locação Social como forma de acesso à moradia digna: a adaptação do Edifício Garagem América no centro de São Paulo	Daniela Fajer Rosa	2017	Arquitetura e Urbanismo	Mackenzie	Angélica Aparecida Tanus Benatti Alvim

<b>Tipo</b>	<b>Título</b>	<b>Autor/a</b>	<b>Ano</b>	<b>Curso</b>	<b>Instituição</b>	<b>Orientador/a</b>
<b>Trabalho de Conclusão de Curso</b>	A Atuação do Assistente Social, na visão dos beneficiários, no Programa de Locação Social em Maracanaú-CE	Juliana Alves do Nascimento	2017	Serviço Social	Faculdade Kurios	Ana Virgínia de Sousa Martins
	Locação Social em São Paulo: o caso do conjunto habitacional Parque do Gato	Larissa Gomes	2016	Arquitetura e Urbanismo	Universidade de São Judas Tadeu	Luis Octavio Pereira Lopes de Faria e Silva.
	Locação Social + Edifício Subutilizado = Habitação Social no Centro Caso de Juiz de Fora	Leandro Heleno Cruz	2016	Arquitetura e Urbanismo	UFSJ	Lívia Ribeiro Abreu Muchinelli
	Locação Social: por que não?	Marina Sanders Paolinelli	2016	Arquitetura e Urbanismo	UFMG	Jupira Gomes de Mendonça
	Ocupando vazios: locação social na Zona Portuária do Rio de Janeiro	Rayane de Souza Farias	2016	Arquitetura e Urbanismo	UFRRJ	Helio Luiz Herbst Junior
	Reabilitação para Locação Social: Edifício Lord Palace Hotel no centro urbano consolidado de São Paulo	Ana Júlia Silva Teixeira	2015	Arquitetura e Urbanismo	UNESP	
	A influência do programa de locação social numa efetividade dos direitos constitucionais a moradia no município de Fortaleza	Maria Cristina Sá Martins Holanda	2015	Direito	FANOR	Daniel Pagliuca
	Locação Social no Brasil: depoimentos, perspectivas, aproximações	Marina Camargo Heinrich Carrara	2015	Arquitetura e Urbanismo	FAU/USP	
	Locação social no Capão Redondo - SP	Thiago Santos Lira	2015	Arquitetura e Urbanismo	FIAM-FAAM	
	Habitação para Todos, projeto de Locação Social para Ribeirão Preto	Iole Almança de Moraes	2014	Arquitetura e Urbanismo	Centro Universitário Moura Lacerda	Silvia Camilo
	Uso de Containers para Habitação de Locação Social em Joinville - SC	João Luiz de Figueiredo Júnior	2013	Arquitetura e Urbanismo	UESC	Jader Afonso Savi Mondo
	Locação Social para idosos	Marcela Rosário	2010	Arquitetura e Urbanismo	PUC-PR	Zulma das Graças Lucena Schussel
	Programa de Locação Social para a Área Central de Curitiba	Joana Zattoni Milano	2009	Planejamento Urbano e Regional	UFRGS	Gislene de Fátima Pereira
Os Desafio do Programa de Locação Social.	Fabiana Cerqueira Januário	2006	Serviço Social	PUC-SP	Rosangela Paz	

Tipo	Título	Autor/a	Ano	Curso	Instituição	Orientador/a
<b>Iniciação Científica</b>	Formas alternativas de acesso e de produção da habitação: os programas de locação social e de autogestão	Leozel Negrão	2017	Arquitetura e Urbanismo	IAU/USP	Lúcia Zanin Shimbo
	Formas alternativas de acesso e de produção da habitação: os programas de locação social e de autogestão	Desiree Carneiro	2016	Arquitetura e Urbanismo	IAU/USP	Lúcia Zanin Shimbo
	Formas alternativas de acesso e de produção da habitação: os programas de locação social e de autogestão	Isabelle Montezano Ziolkowski	2016	Arquitetura e Urbanismo	IAU/USP	Lúcia Zanin Shimbo
	Centro Histórico de São Paulo, Programa de Locação Social: Edifício Senador Feijó	Willian Braga	2012	Arquitetura e Urbanismo	UNESP	Rosio Fernández Baca Salcedo
	Programa de Locação Social e seus rebatimentos no Projeto de Arquitetura da Vila dos Idosos	Talita Cristina Pereira	2011	Arquitetura e Urbanismo	UNESP	Rosio Fernández Baca Salcedo

Quadro 6 – Produções Acadêmicas sobre Locação Social em Capítulos de Livros, Periódicos ou Congressos e outros Eventos Acadêmicos

Tipo	Referência	Ano
<b>Capítulos de livros</b>	COMARÚ, Francisco de Assis; KOHARA, Luiz Tokuzi; FERRO, Maria Carolina Tiraboschi. Locação social como alternativa ao problema de habitação popular na região central de São Paulo. In: Ariel Garcia. (Org.). Espacio y poder en las políticas de desarrollo del Siglo XXI. 1ed. Buenos Aires, 2014, v., p. 264-294.	2014
	BRUNO, F.; COMARU, F. A.; BATITUCCI, E.; MAIA, A. Exemplos de desenvolvimento de cenários: moradia e locação social, segurança cidadã e políticas para a juventude. In: Castro, E.; Wojciechowski, M.J. (Org.). Inclusão, colaboração e governança urbana: aprendizagem e capacitação institucional. 1 ed. Vancouver/Belo Horizonte/Rio de Janeiro: The Univ. British Columbia; Observatório das Metrópoles; PUC Minas, 2010, v. 1, p. 97-109.	2010
	CANTERO, João Alberto. A questão do planejamento habitacional de interesse social: a locação social. In: GITAHY, Maria Lúcia Caira; LIRA, José Tavares Correia de. (Org.). Arquiteses 2 - Cidades: Impasses e perspectivas. 01ed.São Paulo: FAUUSP/FUPAM/Annablume, 2007, v. 02, p. 194-211.	2007
<b>Periódicos</b>	BALBIM, Renato Nunes. Serviço de moradia social ou locação social. alternativa de política habitacional?. Brasília: IPEA, 2014.	2014
	BALTRUSIS, Nelson; MOURAD, Laila Nazem. Política Habitacional e locação social em Salvador. Caderno CRH (UFBA. Impreso), v. 27, p. 221-448, 2014.	2014
	D'OTTAVIANO, Camila Loffredo. Política habitacional no Brasil e Programa de Locação Social paulistano. Caderno CRH (UFBA. Impreso), v. 27, p. 255-266, 2014.	2014
	MERCÊS, Simaia do Socorro Sales das; TOURINHO, Helena Lúcia Zagury; LOBO, Marco Aurélio Arbage. Locação social no Centro Histórico de Belém: investigação introdutória. Caderno CRH (UFBA. Impreso), v. 27, p. 299-311, 2014.	2014
	MOREIRA, Tomas Antonio. Política Habitacional e Locação Social em Curitiba. Caderno CRH (UFBA. Impreso), v. 27, p. 285-297, 2014.	2014

Tipo	Referência	Ano
<b>Periódicos</b>	VALENÇA, Márcio Moraes. Alternativa de provisão habitacional no Brasil e no Mundo. Mercator (Fortaleza), Fortaleza, v. 13, n. 3, p. 7-23, dez. 2014.	2014
	GHOUBAR, Khaled; CANTERO, João Alberto. Perspectivas atuais (2008) da produção pública de habitações populares para a locação social na cidade de São Paulo (Brasil). Cadernos Edifícios. 07 ed. Lisboa: 2012, p. 131-15	2012
	DEUS, Suelma Ines Alves de. Um modelo de moradia para idosos: o caso da Vila dos Idosos do Pari - São Paulo (SP). Revista Kairós, 2011.	2011
	VALENÇA, Marcio Moraes; BONATES, Mariana Fialho. Vilas militares no Brasil. Gestão, política de locação e desenvolvimento urbano. Arquitectos (São Paulo), v. 125, p. 1-20, 2010.	2010
<b>Congressos e outros eventos acadêmicos</b>	BORGES, Amadja Henrique. A Palavra do Habitante e as Possibilidades de Apropriação do Habitat em Locação Social: o Programa de Locação Social da Prefeitura Municipal de São Paulo. In: IX Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico. 2017.	2017
	PAOLINELLI, Marina Sanders. Locação social em Belo Horizonte: possibilidades e desafios. In: XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2017, São Paulo. XVII Enanpur Desenvolvimento, Crise e Resistência: quais os caminhos do Planejamento Urbano e Regional? 2017.	2017
	GATTI, Simone Ferreira. Repensando a propriedade: locação social como alternativa ao modelo hegemônico da casa própria (o caso de São Paulo). In: 4º CIHEL: Congresso Internacional da Habitação no Espaço Lusófono, 2017, Covilhã- Portugal. A Cidade Habitada - 4º CIHEL, 2017. v. 1. p. 209-210.	2017
	NASCIMENTO, J. A.; SILVA, A. K. A.; SANTOS, A. B.; SILVA, A. L. F. Serviço Social e Prática Profissional: A Sistematização do Programa Locação Social do Município de Maracanaú. In: V Universo FATENE, 2016, Fortaleza. V Universo FATENE. Fortaleza: FATENE, 2016.	2016
	MATTOS, Maíra Rocha; ROSSI, Angela Maria Gabriela. A locação social como alternativa para o déficit habitacional no Porto Maravilha. ENTAC: Encontro Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído, v. 1/3, p. 5197-5206, 2016.	2016
	VILLA, Celia Fiorani; BAGNATORI, Maura Iclea; DEUS, Suelma Ines Alves de. Programa de Locação Social em São Paulo: uma experiência inovadora. 2016.	2016
	ROSSI, Angela Maria Gabriella; MAHER JUNIOR, James Patrick. Financiamento à Provisão Habitacional de Locação Social no Brasil: História e Perspectivas. In: 14ª Conferência Internacional da LARES, 2014, Rio de Janeiro. Anais LARES2014, 2014.	2014
	MONTEIRO, Diogo Barros. Aspectos da Habitação Social no Centro de São Paulo: O Programa Locação Social a partir de um estudo de caso, Conjunto Habitacional Parque do Gato. In: 3º Congresso Internacional Sustentabilidade e Habitação de Interesse Social, 2014, Porto Alegre. ANAIS - 3º Congresso Internacional Sustentabilidade e Habitação de Interesse Social - abril 2014, 2014.	2014
	SILVA, Maiara Ferreira da; PONTE, J. H. . Programa de Locação Social e HABITAFOR: um relato de experiência vivenciado no estágio de Serviço Social. 2014	2014
	MOREIRA, Tomás Antonio. Produção Habitacional e a Locação Social em Curitiba. In: Comunicação XV ENANPUR - 2013.	2013
GOMES, K. V.; Santos, T. S.; Lacerda, E. P. Psicologia Comunitária e Locação Social: Relatos de uma experiência de intervenção. In: IV Congresso de ULAPSI. 2012.	2012	

Tipo	Referência	Ano
Congressos e outros eventos acadêmicos	PEREIRA, T. C.; SALCEDO, R. F. B.; MAGAGNIN, R. C. . Ambiência do Centro Histórico de São Paulo: Programa de Locação Social e seus rebatimentos no projeto de arquitetura da Vila dos Idosos. In: XXVI Congresso de Iniciação Científica da UNESP, 2012, Bauru. XXVI Congresso de Iniciação Científica da UNESP, 2012. v. III.	2012
	BRAGA, William. Centro Histórico de São Paulo, Programa de Locação Social: Edifício Senador Feijó. 2012.	2012
	SALCEDO, Rosio Fernández Baca; MONTEIRO, Diogo Barros. Avaliação de sustentabilidade do Programa de Locação Social. Conjunto Habitacional Parque do Gato, São Paulo-SP. In: VI Encontro Nacional e IV Encontro Latino-americano sobre Edificações e Comunidades Sustentáveis, Vitória - ES. 2011.	2011
	GHOUBAR, Khaled; CANTERO, João Alberto. A habitação para locação social em S. Paulo (Brasil): o caso do conjunto habitacional 'Vila dos Idosos', da COHAB-SP. 2010.	2010
	UEMURA, Margareth Matiko; RUBANO, Lizete Maria. Política Habitacional e Urbana em Área Central - Locação Social. In: 1o. Congresso Internacional de Habitação no Espaço Lusófono, 2010, Lisboa. Desenho e Realização de Bairros para a população com baixos rendimentos. Lisboa - Portugal: Argentum, 2010. v. I. p. 30-36.	2010
	MARTINS, Marcio José de Goes; VIEIRA, Elvis José. Habitação de Interesse Social em Áreas Centrais: o Programa Locação Social em São Paulo. In: XII Congresso de Iniciação Científica, 2009, Mogi das Cruzes. XII Congresso de Iniciação Científica. Bauru: Canal 6, 2009. p. 102-102.	2009
	GHOUBAR, Khaled; CANTERO, João Alberto. Sobre a sustentabilidade da produção pública de habitação populares para a locação social na cidade de São Paulo. In: NUTAU 2008 - O Espaço Sustentável - Inovações em Edifícios e Cidades. 2008	2008
	MONTEIRO, Diogo Barros; SALCEDO, Rosio Fernández Baca. Ambiência do Centro Histórico de São Paulo, Programa Locação Social. Estudo de Caso: Conjunto Habitacional Parque do Gato. In: XIX Congresso de Iniciação Científica da UNESP, 2007, Araraquara. Anais do XIX Congresso de Iniciação Científica da UNESP, 2007.	2007
	DEGENSZAJN, Raquel Raichelis; PAZ, Rosangela Dias Oliveira da. Trabalho Social e habitação Popular: pressupostos teórico-metodológicos da intervenção social e programas de locação social. In: 12º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais, 2007, Foz do Iguaçu. A questão social na América Latina - ofensiva capitalista, resistência de classe e Serviço Social. Brasília: CFESS, 2007. v. 1. p. 1-7.	2007
	DEGENSZAJN, Raquel Raichelis; PAZ, Rosangela Dias Oliveira da; OLIVEIRA, Isaura Isoldi de Mello Castanho e. Trabalho social e habitação popular? Metodologia de intervenção em programas de locação (arrendamento) social. In: Crescimento e Desigualdade - cenários e desafios do trabalho social no século XXI, 2006, Santiago do Chile. 33º Congresso Mundial de Escolas de Trabalho Social. Santiago do Chile, 2006. v. 01.	2006
BARREIROS, Mario Antonio Ferreira; ABIKO, Alex Kenya. Locação social enquanto programa habitacional alternativo. São Paulo: Encontro Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído - ENTAC, 1993.	1993	

## Apêndice B - Roteiro de entrevistas

Data, horário e local

Breve introdução sobre o escopo da entrevista e acordo sobre os termos de sua realização.

Coleta de dados pessoais: nome, cargo à época, tempo de permanência no cargo e experiência prévia.

1. O que você entende por locação social?
2. Quais atores você identifica como favoráveis a locação social como alternativa de moradia?
3. E quais são contrários?
4. Quais atores foram responsáveis pela decisão de adotar a locação social como uma alternativa ao problema da habitação?
5. Como se deu o processo decisório? (participação da sociedade civil, articulação intersecretarial, intergovernamental, outros)
6. Desde que o Programa de Locação Social foi implementado, você consideraria que houve manutenção, redução, ampliação, ausência ou exclusão?
7. Em que momentos?
8. Por que?
9. Quais atores foram responsáveis pela manutenção/ redução/ ampliação/ ausência/ exclusão?
10. Qual a influência das transições de governo? (corpo técnico e diretriz política)
11. Quais fatores você considera que são um entrave para a locação social?
12. Você poderia identificar atores favoráveis e resistentes à locação social? Quais? Por que?

Gostaria de acrescentar algum outro ponto de suas experiências que não foi mencionado?

### Apêndice C - Lista dos entrevistados

<b>Entrevistado</b>	<b>Órgão (período)</b>
Alcyr Barbin Neto	SMDHC (2017)
Alonso Antônio Lopez Silva	SEHAB (2005-2012)
Celia Fiorani Villa	SEHAB
Celso Aparecido Sampaio	COHAB (2001-2004 e 2015-2016)
Elisabete França	SEHAB (2005-2012)
Hamilton de França Leite Júnior	SECOVI
Helena Maria Menna Barreto Silva	SEHAB (2001-2004)
João Sette Whitaker Ferreira	SEHAB (2015-2016)
Luciana Mautone	COHAB
Luis Henrique Tibiriçá Ramos	SEHAB
Luiz Kohara	SEHAB (2001-2004) e Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos
Luiz Ricardo Pereira Leite	COHAB (2005-2006 e 2009-2012) e SEHAB (2009-2012)
Margareth Matiko Uemura	COHAB (2002-2004) e Instituto Pólis
Maria Teresa Diniz dos Santos Maziero	SEHAB (2005-2012)
Maura Iclea Bagnatori	SEHAB
Rafael de Paula Eduardo Faber	Defensoria Pública do Estado de São Paulo - Núcleo de Habitação e Urbanismo
Rafael Lessa Vieira de Sá Menezes	Defensoria Pública do Estado de São Paulo - Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos
Roberto Fontes	COHAB (2016)
Rosane Tierno	COHAB (2002-2004 e 2015-2016)
Tereza Beatriz Ribeiro Herling	COHAB (2001-2004) e SMDU (2013-2016)