UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO

ÂNGELA LUPPI BARBON

Atendimento habitacional social: produto ou serviço?

São Paulo

2018

ÂNGELA LUPPI BARBON

Atendimento habitacional social: produto ou serviço?

Versão Original

Tese apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutora em Ciências no Programa: Arquitetura e Urbanismo

Área de Concentração: Habitat

Orientadora: Profa. Dra. Maria Camila Loffredo D'Ottaviano

São Paulo

2018

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço Técnico de Biblioteca
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

Barbon, Ângela Luppi

Atendimento habitacional social: produto ou serviço? / Ângela Luppi Barbon; orientadora Maria Camila Loffredo D'Ottaviano. - São Paulo, 2018.

226 p.

Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Área de concentração: Habitat

1. Habitação Popular. 2. Políticas Públicas. 3. São Paulo (sp). 4. Locação Residencial. I. D'Ottaviano, Maria Camila Loffredo, orient. II. Título.

Nome: BARBON, Ângela Luppi

Título: Atendimento habitacional social: produto ou serviço?

Tese apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutora em Ciências no Programa: Arquitetura e Urbanismo

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____	Instituição _____
-----------------	-------------------

Julgamento _____	Assinatura _____
------------------	------------------

Prof. Dr. _____	Instituição _____
-----------------	-------------------

Julgamento _____	Assinatura _____
------------------	------------------

Prof. Dr. _____	Instituição _____
-----------------	-------------------

Julgamento _____	Assinatura _____
------------------	------------------

Prof. Dr. _____	Instituição _____
-----------------	-------------------

Julgamento _____	Assinatura _____
------------------	------------------

AGRADECIMENTOS

Primeiro quero agradecer à Camila, mais do que orientadora, uma companheira acadêmica inigualável, abrindo horizontes, compartilhando experiências e aprendizados por mais de uma década. Além de amiga sempre presente!

Um agradecimento especial à professora Maria Ruth do Amaral Sampaio pelo interesse que demonstrou por minha proposta de trabalho ainda no processo de seleção e pelo exemplo de dedicação à questão habitacional.

Aos professores Suzana Pasternak e Emilio Haddad, que nas minhas idas e vindas, sempre me acolheram com carinho, agradeço pelos passeios na demografia, na sociologia urbana, nos conceitos do mercado imobiliário e pelas instigantes trocas de ideias.

Aliás, no quesito das interlocuções instigantes há uma quantidade enorme de pessoas a quem gostaria de agradecer, professores - João, Caio e Lurdinha, amigos - Carmen, Ricardo, Camila M, e tantos outros.

A todos os colegas de trabalho da COHAB-SP e da CDHU com quem tenho a oportunidade de vivenciar a realidade das políticas públicas do setor habitacional e aprender muito.

Ao Gustavo Marques dos Santos pela ajuda, criteriosa e dedicada, até o último minuto da revisão e formatação do trabalho.

À Darcy pela formação, apoio e exemplo de vida.

As minhas meninas, Bárbara e Priscila, e aos meus meninos, Felipe e André, pela paciência e compreensão das ausências.

E ao Paulo principalmente por respeitar minhas escolhas em nossa já longa trajetória.

RESUMO

BARBON, Ângela Luppi. **Atendimento habitacional social: produto ou serviço?** 2018. 215 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

A análise da bibliografia de referência sobre a questão habitacional mostra sua forte relação com as formas de apropriação do espaço e seus resultados na conformação dos núcleos urbanos. Nas metrópoles brasileiras, em especial na de São Paulo, se evidencia ainda que a eficácia do atendimento habitacional é prejudicada pela deficiência na efetiva inclusão social, motivada por fatores relacionados ao contexto e desenho das políticas públicas adotadas para o setor. Quando vinculadas exclusivamente ao conceito de propriedade, que entendem o atendimento como a oferta de um “produto”, as políticas públicas dificultam e chegam a inviabilizar a estruturação e aplicação de novas opções de atendimento. Além disto, não garantem efetivamente que a família incorpore ao seu patrimônio o valor integral do imóvel. Certamente não podemos descartar os argumentos favoráveis à propriedade, mas o estímulo exclusivo a esta forma de acesso também acaba gerando distorções que só podem ser equilibradas através de uma oferta significativa de alternativas. Nossa hipótese é que opções de moradia através da locação se aproximam mais do conceito de atendimento habitacional como “serviço” e, em função disto, seriam adequadas como uma das opções de atendimento para famílias de baixa renda. O objetivo foi definir aspectos fundamentais para a modelagem e estruturação de novos programas a partir da observação ao longo do tempo de nossas próprias políticas habitacionais e de exemplos internacionais em quatro dimensões: formas de atendimento; agentes promotores; beneficiários; e fontes de financiamento e políticas de subsídio associadas. O Município de São Paulo foi escolhido como a referência de grande centro metropolitano nacional, em função tanto de sua enorme demanda por habitação quanto pela existência de experiências recentes de alternativas de atendimento habitacional complementares à aquisição do imóvel próprio.

Palavras-chave: Habitação Popular, Políticas Públicas, São Paulo (SP), Locação Residencial.

ABSTRACT

BARBON, Ângela Luppi. **Social housing assistance: product or service?** 2018. 215 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

The bibliography reference analysis on the housing issues shows its relationship with the different means of space appropriation and its results in urban conformation. In Brazilian metropolis, especially in São Paulo, it is evident that the effectiveness of the housing service is hampered by the deficiency in effective social inclusion; which is motivated for different factors related to the context and design of public policies adopted in this area. Public policies tend to hinder and even restrain the structuring and application of new ways of attendance when exclusively attached to the property concept, once understands it as an offer of a “product”. Besides that, these public policies do not guarantee that families obtain the whole amount of the patrimony to their property. Certainly, we cannot discard arguments favorable to property, but exclusive stimulus to this way of access can also generate distortions and an imbalance that only significant supply and diversity of alternatives can solve. The thesis’ central discussion proposes that rental options in housing are closer to the concept of housing assistance as a “service” and thereby would be suitable as an option of attendance for low-income families. It also analyzes international examples and the Brazilian housing policies over time in four dimensions: housing access kind, promoter’s agents, beneficiaries, funding sources and associated subsidy policies, to rescue the similarities, differences and potentialities of each one and then define fundamental aspects for the modeling and structuring of new programs. São Paulo county was chosen as the reference of one large Brazilian metropolitan center not only by its enormous demand for housing but also because of the existence of recent alternative experiments in housing attendance that complements the acquisition of the own property.

Keywords: Social Housing, Public Policies, São Paulo (SP), Rental Housing.

PREÂMBULO

Este trabalho apresenta os resultados da pesquisa de doutorado na área de concentração Habitat, linha de pesquisa: Formas de Provisão na Edificação, Urbanização e Infraestrutura, intitulada “Atendimento habitacional social: produto ou serviço?”.

Em toda pesquisa os questionamentos refletem as “angústias” do pesquisador frente à realidade que o cerca na sua experiência profissional, acadêmica e pessoal. Não é diferente neste caso. A formação em arquitetura e urbanismo nos incita a “planejar” e “executar” uma cidade melhor, ideal, que atenda às necessidades da vida cotidiana e do desenvolvimento sustentável no longo prazo, tanto ambiental quanto econômico e social. A busca por este objetivo faz com que passemos a enxergar com mais clareza como interagem diferentes agentes na equalização de conflitos que têm reflexos bastante claros na configuração urbana.

Os limites à efetividade de nossa atuação são muitos e precisamos ir além da mera análise crítica, pela qual evidenciamos os problemas, na busca de leituras mais abrangentes que possam subsidiar ações práticas. Este pressuposto é fundamental neste trabalho cujo resultado, espera-se, não seja limitado pelas condições reais, mas sim que indique novas possibilidades de interação com a realidade de nossa configuração urbana.

As atividades desenvolvidas, desde os primeiros e importantes exercícios de organizar o material compilado, descrever as possibilidades de análise enfrentadas, as escolhas e suas justificativas, reforçaram outro pressuposto: o de que a construção do conhecimento é coletiva, e este exercício constitui um esforço de sistematizar o aprendizado, não apenas dos últimos quatro anos, mas que foi construído em conjunto com todos aqueles com quem convivi ao longo de muito mais tempo.

Neste contexto o trabalho é o resultado da trajetória acadêmica iniciada na graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, teve continuidade no mestrado em Urbanismo concluído em 2003 na Pontifícia Universidade Católica de Campinas, nas disciplinas do Programa de Doutorado em Demografia do Núcleo de Estudos da População cursadas ao longo de 2004, na atuação didática como Professor Assistente do Curso de Arquitetura e Urbanismo da

Universidade São Francisco em Itatiba de 2004 a 2009, e no retorno ao Programa de Pós-graduação da FAUUSP.

Não menos importante nesta construção de conhecimento foram as atividades profissionais: pesquisa de mercado, detalhamento de projetos e acompanhamento de obras e instalações, análise de potencial de mercado para empreendimentos imobiliários de varejo e residenciais e, a partir de 2005, a atuação no setor público de habitação do município e do estado de São Paulo.

Ao longo deste processo o interesse pela “cidade” solidificou-se com o enfoque prioritário sobre a questão habitacional, pela magnitude dos problemas que apresenta e pela proporção do território urbano que ocupa.

LISTA DE ESQUEMAS

<i>Esquema 1</i> - Política de habitação social da Flórida nos Estados Unidos.....	42
<i>Esquema 2</i> – Arranjos Institucionais: Município de São Paulo	96
<i>Esquema 3</i> – Arranjos Institucionais: Estado de São Paulo	102
<i>Esquema 4</i> – Arranjos Institucionais: União	107
<i>Esquema 5</i> - Classificação das unidades com previsão de entrega entre 2009 e 2012.....	128

LISTA DE GRÁFICOS

<i>Gráfico 1</i> - Distribuição das famílias por faixa de renda nos Estados Unidos	32
<i>Gráfico 2</i> - Evolução da participação das formas de acesso à moradia na Austrália.....	33
<i>Gráfico 3</i> - Evolução da inclusão em programas de atendimento habitacional na Austrália.....	34
<i>Gráfico 4</i> - Evolução da participação das formas de acesso à moradia na América Latina.....	37
<i>Gráfico 5</i> – Juros nos Financiamentos	62
<i>Gráfico 6</i> – Evolução da participação das formas de ocupação na Oceania, Europa e América do Norte	67
<i>Gráfico 7</i> – Valor do rendimento médio mensal das famílias residentes em domicílios particulares urbanos Brasil e Grandes Regiões (base 100)	78
<i>Gráfico 8</i> - Índice de desigualdade Gini, 2002-2016,.....	80
<i>Gráfico 9</i> – Famílias que receberam Verba de Apoio Habitacional	139
<i>Gráfico 10</i> – Unidades construídas por tempo de obra	142

LISTA DE MAPAS

<i>Mapa 1 – ZEIS 2002/2004</i>	119
<i>Mapa 2 - ZEIS 2014.....</i>	120
<i>Mapa 3 – Produção pública – distribuição espacial x ZEIS 2004</i>	124
<i>Mapa 4 – Produção privada – distribuição espacial HIS ou HMP x ZEIS 2004</i>	129
<i>Mapa 5 – Mapa geral dos lotes, perímetros e áreas de intervenção da Parceria Público Privada Habitacional do Governo Estadual</i>	131

LISTA DE QUADROS

<i>Quadro 1</i> – Evolução da taxa de propriedade na América Latina (%).....	35
<i>Quadro 2</i> – Política de governança	40
<i>Quadro 3</i> – Exemplos de subsídio habitacional.....	54
<i>Quadro 4</i> - Empreendimentos do Programa Locação Social concluídos	99
<i>Quadro 5</i> – Período de maior ênfase de diferentes programas de provisão.....	98
<i>Quadro 6</i> – Características básicas das modalidades do MCMV.....	110
<i>Quadro 7</i> – Valor máximo da operação por unidade segundo o perfil dos municípios.....	111
<i>Quadro 8</i> - Procedimento utilizado no Plano Estadual de Habitação para classificação dos domicílios conforme necessidades habitacionais	114
<i>Quadro 9</i> – Exigências do PDE para Habitação de Interesse Social (HIS)	121
<i>Quadro 10</i> – Exigências do PDE para Habitação de Mercado Popular (HMP)	121
<i>Quadro 11</i> – Subsídio habitacional no Município de São Paulo.....	135
<i>Quadro 12</i> - Matriz de ações na gestão do atendimento habitacional.....	140
<i>Quadro 13</i> – Estimativa de valor do condomínio	153
<i>Quadro 14</i> - Resumo do dispêndio pelas famílias e do subsídio necessário para aquisição de imóvel de 240 mil Reais e permanência.....	155
<i>Quadro 15</i> - Resumo do dispêndio pelas famílias e do subsídio necessário para aluguel de imóvel de 240 mil Reais por 50 anos	156
<i>Quadro 16</i> - Comparação de subsídios na aquisição e na locação.....	157

LISTA DE TABELAS

<i>Tabela 1</i> – Percentual da população urbana nos Censos Demográficos	76
<i>Tabela 2</i> – Participação na população residente das maiores Regiões Metropolitanas em 2010	76
<i>Tabela 3</i> - Evolução da população em idade produtiva no Brasil	77
<i>Tabela 4</i> – Valor mensal máximo por unidade entregue para cada faixa de renda familiar, no Lote 01 da Parceria Público Privada Habitacional do Governo Estadual	132
<i>Tabela 5</i> - Distribuição das unidades (HIS 1, HIS 2 e HMP) nas parcerias público privadas do Estado e da Prefeitura	133
<i>Tabela 6</i> - Demonstrativo de capacidade de comprometimento das famílias com despesas de habitação	152

LISTA DE SIGLAS

AHURI	<i>Australian Housing and Urban Research Institute</i> (Instituto de Pesquisa Australiano de Habitação e Urbanismo)
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional da Habitação
CEBRAP	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CEM	Centro de Estudos da Metrópole
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CHSP	<i>Congregate Housing Services Program</i> (Programa de Serviços Habitacionais Congregados)
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
HOPE	<i>Homeownership and Opportunity for People</i> (Propriedade e Oportunidade)
HUD	<i>Department of Housing and Urban Development</i> (Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano dos Estados Unidos da América)
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICT	Instituto de Crédito Territorial
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPPUC	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba
NOFA	<i>Choice Neighborhoods - Notice of Funding Availability</i> (Escolha de Vizinhanças - Notificação de Disponibilidade de Financiamento)
PMH	Plano Municipal de Habitação
RD	<i>Department of Agriculture Rural Development</i> (Departamento de Desenvolvimento da Agricultura)
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
SEADE	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SHA	<i>State Housing Authorities</i> (Autoridades Estaduais de Habitação)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1. O QUE É ATENDIMENTO HABITACIONAL SOCIAL?	26
1.1. Formas de atendimento	30
1.1.1. Europa	30
1.1.2. Estados Unidos	32
1.1.3. Austrália	33
1.1.4. América Latina	35
1.2. Agentes promotores	38
1.2.1. Europa	38
1.2.2. Estados Unidos	40
1.2.3. Austrália	42
1.2.4. América Latina	44
1.3. Beneficiários	47
1.3.1. Europa	47
1.3.2. Estados Unidos	48
1.3.3. Austrália	50
1.3.4. América Latina	51
1.4. Fontes de financiamento e políticas de subsídio	52
1.4.1. Europa	56
1.4.2. Estados Unidos	57
1.4.3. Austrália	59
1.4.4. América Latina	61
1.5. Similaridades, diferenças e potencialidades	63
2. O CONTEXTO BRASILEIRO	73
2.1. Aspectos demográficos	75
2.2. Aspectos econômicos	77
2.3. Aspectos institucionais	80
2.4. Atendimento habitacional	83

3. ATENDIMENTO HABITACIONAL SOCIAL NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO .	87
3.1. Arranjos Institucionais e Programas Relacionados.....	92
3.1.1. Governo municipal.....	93
3.1.2. Governo estadual	100
3.1.3. Governo federal	105
3.2. Necessidades habitacionais no Município	112
3.3. O atendimento no Município de São Paulo nos anos 2000	117
3.3.1. O que há de novo no marco regulatório municipal – PDE 2014.....	119
3.3.2. Público x privado.....	122
3.3.3. Público e privado.....	130
3.3.4. Políticas de subsídios.....	133
3.3.5. Alternativas quanto à forma de atendimento.....	136
3.3.6. A gestão do atendimento.....	140
3.4. Limites e alcances do atendimento habitacional em São Paulo	145
 4. VALORES ENVOLVIDOS.....	 150
 CONSIDERAÇÕES FINAIS	 161
 REFERÊNCIAS	 169
 APÊNDICE A – Relação de legislação aplicável ao Programa Minha Casa, Minha Vida.....	 183
 APÊNDICE B – Relação de empreendimentos produzidos pelo Poder Público.....	 201
 APÊNDICE C – Memória de cálculo de financiamento a valor presente	 207
 ANEXO A – Ata da Reunião de Abertura do Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS	 211

INTRODUÇÃO

Este trabalho foi elaborado a partir de algumas premissas fundamentais. A primeira delas diz respeito às enormes necessidades habitacionais nos grandes centros urbanos brasileiros, a segunda aos mecanismos pelos quais essas necessidades vêm sendo supridas e a terceira às possíveis formas alternativas de atender às necessidades habitacionais que ainda não fazem parte da nossa prática corrente. Estes três eixos permeiam todas as partes do trabalho e conduzem o desenvolvimento da argumentação ao longo dos capítulos.

Uma breve análise da bibliografia de referência sobre a questão habitacional mostra seu caráter transdisciplinar e sua forte relação com as formas de apropriação do espaço e seus resultados na conformação dos núcleos urbanos. Nas metrópoles brasileiras, em especial na de São Paulo, evidencia-se ainda que a eficácia do atendimento habitacional é prejudicada pela deficiência na efetiva inclusão social, motivada por fatores intrinsecamente relacionados ao contexto e desenho das políticas públicas adotadas para o setor.

Nos anos 2000, o novo arranjo institucional, estabelecido a partir da Constituição de 1988, gerou um volume de atendimentos habitacionais superior ao observado nas décadas imediatamente anteriores. No caso da Região Metropolitana de São Paulo, parte desta produção já ocupa algumas áreas mais centrais do núcleo urbano, vazias ou subutilizadas, e se por um lado isto demonstra a aplicabilidade de conceitos previstos em 2001, no Estatuto da Cidade, por outro levanta a necessidade de reforçar mecanismos complementares para evitar a segregação e a exclusão.

Na busca por soluções para o problema habitacional no Brasil, identificamos inúmeros problemas - diversidade de atores intervenientes, questões institucionais, aspectos econômicos, características regionais diferenciadas - enfim, uma lista infindável de razões reais que justificam plenamente nossa dificuldade e mostram como até os avanços tímidos podem ser considerados importantíssimos frente aos entraves que se nos apresentam.

Mas temos clareza sobre qual é o problema habitacional? Déficit e inadequação? Sim, temos famílias que vivem em situações tão graves que demandam uma nova unidade para moradia. Outras tantas terão o problema habitacional resolvido com algumas melhorias no local em que já residem.

Por que então para tantas famílias o atendimento oferecido não é plenamente eficaz? Por que a posse da habitação adequada “em seu círculo virtuoso” não faz com que as famílias automaticamente tenham cada vez mais qualidade de vida? Talvez o problema não seja apenas de moradia, mas de inserção e inclusão sociais onde o atendimento habitacional é apenas um dos elementos. Esta é uma das questões relacionadas à possibilidade de o atendimento habitacional ser reconhecido como “serviço” ao invés de como “produto”.

No Brasil os agentes promotores públicos de habitação atuam continuamente com ações que visam a inserção e inclusão sociais das famílias atendidas, com uma grande quantidade de experiências bem-sucedidas. O referencial teórico sobre o tema é, na sua maior parte, vinculado às disciplinas relacionadas à assistência social com foco no indivíduo e na comunidade. Contudo, observa-se grande dificuldade em ampliar a utilização desses modelos bem-sucedidos para o conjunto de intervenções e em perpetuar seus efeitos ao longo de toda a vida útil dos empreendimentos.

Nosso principal objetivo nesta tese é identificar aqueles aspectos em que a compreensão do atendimento habitacional como “serviço” possa subsidiar a modelagem e implementação de alternativas de ação prática que:

- Viabilizem a sustentabilidade e eficácia do atendimento habitacional no médio e longo prazo, após o período imediatamente posterior à ocupação;
- Sejam adequadas à nossa realidade socioeconômica; e
- Replicáveis, sempre que possível.

Por este motivo o foco principal da pesquisa será estudar diferentes organizações institucionais, estruturas de financiamento e subsídios que possam respaldar ações deste tipo no atendimento em larga escala de famílias brasileiras.

Tradicionalmente, no Brasil, o poder público é o promotor do atendimento habitacional para as camadas da população de menor renda e há uma significativa dependência do apoio público na gestão social, do patrimônio edificado e do condomínio. Mesmo onde foi realizado trabalho técnico social visando a autogestão pelos moradores, essa dependência ocorre ainda durante muito tempo após a entrega e ocupação inicial dos empreendimentos.

No que diz respeito à gestão do patrimônio edificado, provavelmente por conta da precariedade da situação financeira das famílias atendidas e a baixa capacidade de investimento em ações que garantam a regularidade da manutenção preventiva e a agilidade na execução de manutenções corretivas, é prejudicada a conservação das condições de salubridade das unidades.

No caso de edificações plurifamiliares, tanto a utilização adequada das instalações quanto a manutenção corretiva e preventiva pressupõem também a organização e manutenção eficientes das áreas de uso comum cuja gestão é fruto, principalmente, da capacidade de organização e administração de conflitos de seus usuários diretos. Mesmo quando, em um primeiro momento, há lideranças comunitárias empenhadas na autogestão, com o passar do tempo são recorrentes na administração do condomínio as dificuldades de adesão às regras de convívio e no equilíbrio entre interesses individuais e coletivos. A relativa rotatividade de moradores, com a perda da identidade de grupo inicialmente instituída, pode ser um dos elementos que contribua para isto, bem como para o não reconhecimento do valor de uso do bem e da responsabilidade quanto às despesas dele decorrentes.

Se não há dúvidas quanto à necessidade de manutenção de uma rede integrada de apoio às famílias beneficiadas com atendimento habitacional, que incorpore ações contínuas para facilitar e manter seu acesso aos mecanismos de inserção e inclusão sociais, resta saber como fazê-lo, diante de um quadro de grande demanda, respeitando nossas especificidades locais.

Nossa hipótese é que alternativas de moradia através da locação se aproximam mais do conceito de atendimento habitacional como “serviço” e, em função disto,

seriam mais adequadas para incorporar a integração dos serviços de apoio complementares.

Nos Estados Unidos há dois exemplos em que o atendimento habitacional é associado a outras ações, são atendimentos destinados a pessoas de baixa renda que necessitem de cuidados especiais, como idosos, ou que preveem ações específicas para promover a autossuficiência dos moradores em situação de vulnerabilidade garantindo a permanência da população menos favorecida nas áreas de intervenção.

São intervenções que envolvem ações de longo prazo e valorizam os aspectos relacionados à gestão contínua. Avaliaremos a aplicabilidade do conceito de atendimento habitacional como “serviço” à nossa realidade sob o ponto de vista do arranjo institucional, dos agentes envolvidos, das práticas de subsídio e da integração do atendimento habitacional a outros apoios financeiros como preconizado pelas políticas públicas em países como os Estados Unidos e a Austrália, por exemplo.

Concentramos nossos esforços na apresentação e discussão dos arranjos institucionais, fontes de financiamento e subsídios e formas de acesso ao imóvel, porque a composição entre estas três variáveis e sua adequação às necessidades que devem ser enfrentadas em determinado contexto é elemento fundamental para garantir a eficácia do atendimento habitacional social.

Ao longo dos quatro capítulos que compõem este trabalho buscamos sistematizar conceitos e referências que permitam uma primeira avaliação sobre as vantagens e desvantagens de um eventual uso de estratégias alternativas de atendimento habitacional em nossa realidade. Para esta análise utilizamos como referência de grande centro metropolitano nacional o Município de São Paulo, em função tanto de sua enorme demanda por habitação quanto pela existência de experiências recentes de alternativas de atendimento habitacional complementares à aquisição do imóvel próprio. Entre estas experiências podemos citar: empreendimentos executados no âmbito do Programa de Arrendamento Residencial, do Governo Federal; Programa de Locação Social; Programa Bolsa Aluguel; Programa Parceria Social e Auxílio Aluguel.

No **primeiro capítulo – O que é atendimento habitacional?** - sistematizamos aspectos que definem o atendimento habitacional social, conceito cuja compreensão é fundamental ao desenvolvimento do trabalho. Discutimos algumas experiências

internacionais: Comunidade Europeia, Estados Unidos, Austrália e América Latina, a partir de quatro dimensões que caracterizam as políticas e modelos de habitação social: (1) as formas de atendimento, (2) os agentes promotores, (3) os beneficiários e (4) as fontes de financiamento e políticas de subsídio.

Para cada uma das dimensões buscamos identificar as transformações observadas ao longo do tempo em cada experiência o que facilitará a compreensão posterior das similaridades e diferenças entre políticas utilizando como principais referências bibliográficas Arrigoitia (2015), Blanco, Cibils, & Muñoz (2014), Chamorro (2013), Freitas, Whitehead e Santa Rosa (2015), Gilbert (1998), Harahan, Sanders e Stone (2006), Hulse (2002), Lewis (2013), Prefeitura Municipal de São Paulo (2014a) e Rolnik (2012).

Quanto à forma de atendimento, é avaliada a participação do aluguel e da propriedade no atendimento habitacional social nos diferentes contextos. No que diz respeito aos agentes promotores observa-se tanto o papel e a integração dos diferentes níveis de governo quanto a participação de empresas privadas e organizações sem fins lucrativos. O item que trata dos beneficiários busca identificar qual o tipo de atendimento - universalista, dirigido-generalista ou dirigido-residual, identificando que de modo geral as políticas públicas habitacionais tiveram início com um olhar universalista, mas a maioria transforma-se ao longo do tempo em dirigidas-residuais, com mais foco nos grupos de maior vulnerabilidade. Os aspectos econômicos são apresentados segundo uma classificação em categorias e origem de recursos para subsídios, a fundo perdido, e financiamentos. A seção final resume comparativamente as práticas e apresenta algumas considerações pessoais sobre as similaridades, diferenças e potencialidades das experiências internacionais.

No **segundo capítulo – O contexto brasileiro** - utilizamos como referência pesquisadores que discutem conceitualmente questões típicas da situação habitacional no Brasil, como Bonduki (1998; 2013), Castro (1999), Freitas, Whitehead e Santa Rosa (2015) e Maleronka (2005); e a relação da questão habitacional com a estruturação urbana como Mautner (1999), Fishman (1987), Gottdiener (1997), Harvey (1976), Rolnik et al. (1990), Silva (2008) e Villaça (1998). Este capítulo tem como foco a realidade brasileira, abordando aspectos demográficos, econômicos e institucionais cujos reflexos impactam as políticas de atendimento habitacional no Brasil. O breve histórico da questão habitacional no país contextualiza a situação nos

grandes centros urbanos e, em especial, na Região Metropolitana e no Município de São Paulo, que será a referência para as discussões que se seguem.

A abordagem conceitual é complementada com informações sobre a legislação e normas nacionais ou locais com impacto sobre a questão habitacional: Brasil (2009; 2012), São Paulo - Município (2002; 2004; 2014b) e Caixa Econômica Federal (2013), entre outras. Também são explorados dados secundários disponíveis em meio digital ou físico como: IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2012) e São Paulo – Município (2012; 2014a).

A expansão periférica, baseada na autoconstrução e no autofinanciamento, é apresentada através de sua relação com as políticas públicas de habitação e os arranjos institucionais que se configuraram ao longo do tempo até a instituição de seu mais recente marco, o lançamento do programa federal Minha Casa Minha Vida. Considerando a escassez de terra e a intermitência na disponibilidade de recursos para empreendimentos habitacionais nos grandes centros, são discutidos também os impactos deste e outros aspectos de caráter mais abrangente sobre as tendências no atendimento habitacional social.

O terceiro capítulo – Atendimento habitacional social no Município de São Paulo - tratará das necessidades de atendimento habitacional e das formas de atendimento disponíveis, retomando os parâmetros apresentados no primeiro capítulo, com o objetivo de indicar os limites e os alcances do atendimento habitacional no município.

Com base na legislação, normas e demais características das políticas e ações públicas brasileiras para habitação, o primeiro tópico deste capítulo traça uma linha do tempo das estruturas de governança nas esferas Municipal, Estadual e Federal. Mostramos como a articulação de arranjos institucionais dos diferentes níveis de governo se relaciona com os programas predominantes ao longo do tempo na cidade.

A partir das informações do Plano Municipal de Habitação - PMH (SÃO PAULO (Município), 2012) e sua revisão, em 2016, a segunda parte deste capítulo discute os conceitos de déficit e inadequação habitacional segundo diferentes metodologias, como a da Fundação João Pinheiro, a da Fundação SEADE e, para assentamentos informais, a do CEM/CEBRAP, com o objetivo de estabelecer uma ordem de grandeza das necessidades habitacionais e, principalmente, qualificar a demanda quanto às necessidades específicas de cada grupo de renda.

A terceira parte do capítulo focaliza um período mais recente, a partir dos anos 2000, ampliando a análise para além da organização institucional e incorporando aspectos como o impacto da legislação urbanística sobre o atendimento habitacional, a localização dos novos empreendimentos no território, e tipologias predominantes. São analisadas a produção pública e privada em seus aspectos antagônicos, bem como em suas características complementares; as políticas de subsídios; as alternativas de forma de atendimento; e como se concretiza a gestão e o acompanhamento dos beneficiários nos diferentes programas.

No **quarto capítulo – Valores envolvidos** – realizamos um exercício simplificado identificando os valores investidos pelas famílias e pelo poder público em dois cenários, na aquisição e na locação pelo beneficiário. Consideramos como premissa que os imóveis seriam construídos sob as mesmas condições de financiamento da produção, tanto para venda quanto para locação, e nosso objetivo foi avaliar o pressuposto de que na aquisição a família recebe o subsídio, mas torna-se proprietária do imóvel.

Concluimos identificando as características e mecanismos que facilitariam o atendimento das necessidades habitacionais no caso paulistano, valendo-nos da bibliografia já citada e dos dados compilados sobre as experiências de atendimento habitacional. Demonstramos possíveis caminhos para reforçar competências de visão integrada, conjugação de recursos e atividades e articulação entre parceiros, através da organização institucional e da estrutura de financiamento e subsídios.

CAPÍTULO 1.

O QUE É ATENDIMENTO HABITACIONAL SOCIAL?

Este capítulo apresenta alguns conceitos cuja compreensão detalhada é fundamental para o desenvolvimento posterior e que permitem definir com maior clareza nosso objeto de pesquisa, atendimento habitacional social, entendido como aquele destinado às camadas mais vulneráveis da população, em todos os seus aspectos.

Este atendimento, pode ser concebido e operacionalizado como um produto ou como um serviço. Entendemos que a diferença fundamental entre essas duas concepções diz respeito à compreensão das necessidades da população atendida. A concepção de um produto tem um caráter predominantemente quantitativo, no qual as soluções homogêneas favorecem os ganhos de escala em detrimento de preferências, especificidades ou possibilidades socioeconômicas e culturais dos diferentes núcleos familiares. Solução hegemônica na Europa pós-guerra permitiu a rápida reposição do parque habitacional destruído e eliminou o “déficit” então existente. Este tipo de atendimento foi eficiente nesse momento específico para suprir a carência de acomodação física da população.

Quando concebido como um serviço, o atendimento habitacional envolve um espectro mais amplo de necessidades associadas à moradia. Blanco, Cibils e Muñoz (2014), referem-se a Turner para afirmar que o importante na moradia não é o que ela é, mas o que faz pela vida das pessoas. Afirmam também a importância deste conceito para as políticas públicas na medida em que leva a observar que não há

uma solução ideal universal. Na América Latina e Caribe, ainda segundo o mesmo trabalho, a opção por privilegiar a habitação como bem de capital, com a solução única de novas unidades próprias, reduziu a flexibilidade necessária para atender às demandas das famílias, afetou negativamente a mobilidade dos trabalhadores, contribuiu com a expansão periférica e impactou negativamente as finanças públicas.

De forma interessante, os autores retomam nesse trabalho os conceitos de Turner com relação ao atendimento habitacional que, no final da década de 70, passaram a influenciar as políticas públicas na América Latina privilegiando a urbanização de favelas ao invés do reassentamento em novos bairros e que embasam, até hoje, a defesa da autogestão dos projetos e obras. Contudo essa retomada tem por objetivo contrapor o conceito de atendimento habitacional como serviço em oposição à habitação como propriedade, enfatizando a necessidade de diversificação nas opções de atendimento, com qualidade e oportunidade, na qual o aluguel pode ser uma alternativa para os países da América Latina.

Outra questão relevante em nossa análise é a hipótese de que um conceito similar ao de “habitação com serviços adicionais contínuos¹” pode ser adaptado e aplicado à nossa realidade. Este tipo de atendimento habitacional, no caso americano, refere-se a uma ampla gama de arranjos que incluem a solução de moradia, tanto em unidades habitacionais de empreendimentos multifamiliares quanto em conjuntos de unidades autônomas, e uma maior integração com serviços de apoio adequados a uma clientela específica.

Destinado a pessoas de baixa renda que necessitem de cuidados especiais, como idosos, atende indivíduos capazes de viver de forma independente, embora possam ter deficiências significativas ou condições médicas que limitam suas atividades diárias.

Conforme descrito por Paula Carder (2012) a tipologia mais frequente é de apartamentos independentes com cozinha e banheiro, com áreas comuns que geralmente incluem ambiente para refeições coletivas e espaços para atividades sociais, recreativas (biblioteca, sala de jogos, sala de computadores), de saúde (para profissionais visitantes) e físicas (como salas de ginástica). Em função do público a ser atendido os edifícios podem ter recursos de segurança, como barras de apoio e

¹ “Housing Plus Services”.

corrimãos ou unidades totalmente acessíveis para deficientes. O número de unidades também é variável, desde pequenas construções com quatro ou cinco unidades até mais de 300 unidades em um único edifício.

Outras experiências recentes como o “Choice Neighborhoods Notice of Funding Availability – NOFA”, também nos Estados Unidos, preveem ações que promovam a autossuficiência econômica dos moradores, melhorem o desempenho acadêmico e o desenvolvimento de competências para crianças e jovens, através de parcerias e garantam a permanência da população menos favorecida nas áreas de intervenção.

O que diferencia estas intervenções das que observamos no caso brasileiro, principalmente nas ações de urbanização de favelas, é que tanto o “Housing Plus Services” quanto o “NOFA” envolvem ações de longo prazo e valorizam as parcerias e os aspectos relacionados à gestão contínua. Neste sentido é fundamental a integração do atendimento habitacional a outros apoios financeiros. Nosso interesse é avaliar a aplicabilidade destes conceitos à nossa realidade sob o ponto de vista do arranjo institucional, dos agentes envolvidos e das práticas de subsídio, como alternativa que vise à sustentabilidade da ação no longo prazo

No que diz respeito às categorias de atendimento habitacional social o relatório desenvolvido para o Comitê sobre Emprego e Assuntos Sociais do Parlamento Europeu (INSTITUTE FOR THE STUDY OF LABOR - IZA, 2013) identifica quatro dimensões que caracterizam as políticas e modelos de habitação social na comunidade europeia: (1) as formas de atendimento, (2) os agentes promotores, (3) os beneficiários e (4) as fontes de financiamento e políticas de subsídio. Estas dimensões norteiam nossa análise das experiências apresentadas.

Partindo de um panorama das características gerais e da evolução desse tipo de ação tanto em países com economias mais estáveis, como os da Comunidade Europeia e os anglo-saxônicos (Austrália e Estados Unidos), quanto em situações mais próximas da brasileira, como as de outros países da América Latina, foram identificadas as características que diferenciam os grupos de atendimento habitacional social.

A escolha dos dois países anglo-saxônicos levou em conta a maior disponibilidade de estudos acadêmicos ou de organizações independentes, enquanto nos demais países as informações são prioritariamente disponibilizadas pelas agências governamentais.

Concentramos nossos esforços na apresentação e discussão dos arranjos institucionais, fontes de financiamento e subsídios, e formas de acesso ao imóvel. Isto porque a composição entre estas três variáveis e sua adequação às necessidades que devem ser enfrentadas em determinado contexto é elemento fundamental para garantir a eficácia do atendimento habitacional social

Esta parte divide-se em quatro seções contemplando cada uma das dimensões que caracterizam as políticas e modelos de habitação social, apresentando para cada dimensão o panorama nas regiões selecionadas, conforme relatório já citado desenvolvido para o Comitê sobre Emprego e Assuntos Sociais do Parlamento Europeu. O último bloco (Similaridades, diferenças e potencialidades) apresenta um resumo comparativo das práticas adotadas acompanhado por nossos comentários.

1.1. Formas de atendimento

Nos países que compõem a União Europeia e também nos Estados Unidos e Canadá o que se entende por atendimento habitacional social, na maior parte dos casos, acontece através da locação de imóveis de propriedade pública ou privada cujo acesso pelas famílias é garantido através de diferentes políticas de subvenção detalhadas ao longo deste capítulo. Ainda que a propriedade da moradia tenha ficado mais expressiva também nesses países durante as últimas décadas, a locação continua sendo a forma de acesso à habitação mais frequente entre os mais vulneráveis.

Já nos países da América Latina as políticas públicas de atendimento habitacional foram predominantemente dirigidas a programas de aquisição de moradia e, nas últimas décadas, ao enfrentamento das ocupações irregulares e sua integração à cidade através de projetos de urbanização acompanhados ou não por regularização fundiária.

1.1.1. Europa

De acordo com estudo desenvolvido para a União Europeia (ARRIGOITIA, 2015), a habitação social representou uma importante forma de provisão de moradia por muitas décadas, tanto em termos de investimento em novas construções como

em reabilitação de edifícios existentes, garantindo o acesso a moradias adequadas por preços acessíveis a uma significativa parcela de cidadãos. Este setor era muito amplo principalmente nos países do norte da Europa e nos socialistas no período pós-guerras. No oeste, a habitação era entendida como parte do contrato social entre governo e cidadãos que criou o “*Welfare State*” e na Europa central e do leste havia uma aproximação mais corporativista, com a habitação mais ligada a organização da produção e, portanto, para acomodar trabalhadores e seus dependentes quando necessário.

Após a Segunda Guerra Mundial, o modelo de habitação social era praticamente o mesmo em toda a Europa, com ênfase na construção de habitações pelo estado, acomodando rapidamente populações crescentes, trazendo as economias de volta à normalidade e garantindo empregos. Em muitos países as autoridades locais foram fortemente envolvidas, elas mesmas construindo habitações ou criando as condições para que promotores privados o fizessem. Nas economias socialistas a vinculação aos empregadores era muito forte. Ainda que as formas de subsídio e intervenção do governo central fossem específicas em cada país, ajudaram a moldar abordagens para alcançar o que se transformou no objetivo central quase universal “uma casa decente para cada família por um preço que eles possam pagar” (Department of Environment, 1971, apud por ARRIGOITIA, 2015).

Ainda segundo Arrigoitia, na Europa do leste a habitação social era baseada principalmente na provisão estatal de um “salário social” e, portanto, disponibilizada às famílias por valores extremamente baixos ou nenhum custo direto. Na maior parte da Europa do norte, a habitação era vista como um componente importante do contrato de bem-estar social e o objetivo era que as famílias tivessem acesso a habitações adequadas, alugadas por organizações sem fins lucrativos ou pelo setor privado que atendessem a determinadas regras. No sul da Europa a ênfase da política foi mais no apoio às famílias – e, muitas vezes, vinculado à propriedade pelos ocupantes.

A partir dos anos 70, outras opções de moradia, principalmente a propriedade, se tornaram mais acessíveis para as famílias típicas e os subsídios, em função da relação entre renda e custos da habitação, dirigiram-se cada vez mais para inquilinos seja do parque social ou privado.

Essa tendência foi observada principalmente até o aumento da pressão sobre os gastos públicos nos anos 80, liberalismo e privatização ganharam força e formas alternativas de acesso, como subsídios diretos ao beneficiário para aluguel ou aquisição no parque privado, tem ficado cada vez mais disponíveis.

No final dos anos 90 (EUROPEAN PARLIAMENT, 1996), 56% dos domicílios nos países membro da União Europeia eram próprios, 21% alugados no parque privado e 18% de caráter social.

1.1.2. Estados Unidos

Nos Estados Unidos ainda que a maior parte das famílias atualmente ocupe imóveis próprios (64%)², as de menor renda também dependem da locação como mostra o Gráfico 1, a seguir. Cerca de 8% dos imóveis alugados são efetivamente destinados às menores rendas, e outros 16% contam com alguma forma de assistência pública³ (FERNALD, 2013).

Gráfico 1 - Distribuição das famílias por faixa de renda nos Estados Unidos

Fonte: FERNALD, 2013, p. 12.

² U.S. CENSUS BUREAU, 2016.

³ Aluguéis acessíveis (*“affordable rents”*) são definidos como os que não comprometem mais que 30% da renda familiar mensal. US\$ 400 representam cerca de 30% de uma renda familiar de US\$ 15.000 por ano, que é aproximadamente o salário mínimo federal para trabalho em tempo integral (FERNALD, 2013, p. 19).

1.1.3. Austrália

Na Austrália, a moradia em imóveis próprios esteve, entre 1998 e 2010, em torno de 72% do total de domicílios ocupados; o que houve foi uma inversão por volta de 2004, quando a proporção de imóveis próprios ainda sendo pagos através de financiamentos passou a ser maior do que a daqueles sem financiamento (HULSE, 2002a). Em dezembro de 2010, aproximadamente 15% dos financiamentos aprovados eram para compradores do primeiro imóvel⁴, portanto algo em torno de 500 mil casos com direito aos subsídios para aquisição.

Durante o mesmo período a participação de domicílios em imóveis alugados também apresentou pequenas variações, entre 27% e 29%, mas o atendimento pelo parque privado mostra uma tendência contínua de crescimento da participação; 21% em 1998 e 25% em 2010, conforme mostra o Gráfico 2. No parque público, onde a ocupação da moradia é sempre através da locação com valor do aluguel de no máximo 25% da renda familiar, incluindo eventuais recursos recebidos através de programas de complementação de renda, a variação da participação no total de domicílios ocupados foi pequena, de 6% para 4%, mas também se mostrou contínua ao longo de todo o período (Gráfico 2).

Gráfico 2 - Evolução da participação das formas de acesso à moradia na Austrália

Fonte: AUSTRALIAN BUREAU OF STATISTICS, 2012.

⁴ AUSTRALIAN BUREAU OF STATISTICS, 2011.

O Gráfico 3, a seguir, mostra que por mais de uma década o atendimento em habitações públicas de aluguel ficou cerca de 8% menor, com uma redução de 29 (vinte e nove) mil unidades. O total de cadastrados em listas de espera para estes imóveis também mostraram uma tendência de redução até 2009; durante os doze meses seguintes, 26,6 mil novos interessados engrossaram a lista de espera, um acréscimo de 15% em apenas um ano. O atendimento com auxílio para aluguel no parque privado de habitação já havia apresentado uma inflexão no ano anterior, 2008, e manteve-se em crescimento até 2011 incluindo 191,8 mil beneficiários, que representam 17% do total de atendimentos através deste sistema. Provavelmente há relação deste quadro com a crise econômica mundial de 2008 e a valorização dos imóveis no período que a antecedeu. É importante destacar que quase a metade (46%) dos 2,4 milhões de famílias que ocupavam imóveis alugados no país em 2010 eram beneficiadas com auxílio para aluguel no parque privado ou em empreendimentos comunitários. Nos empreendimentos comunitários, contudo, os critérios de elegibilidade de beneficiários são similares aos do parque público de locação.

Gráfico 3 - Evolução da inclusão em programas de atendimento habitacional na Austrália

Fonte: AUSTRALIAN BUREAU OF STATISTICS, 2012.

Ainda com relação aos empreendimentos comunitários é necessário destacar sua pouca importância. Tomando como exemplo o segundo estado em número de

domicílios no país, Victoria, observamos que o parque público conta com aproximadamente 54 mil moradias (2,5% do total de domicílios) e oito entidades sem fins lucrativos gerenciam cerca de um quinto desta quantidade, 11 mil habitações.

1.1.4. América Latina

Até a década de 50, na maior parte das áreas urbanas latino americanas, a propriedade da habitação não era a situação de ocupação mais comum; como mostra o Quadro 2. Com exceção das cidades colombianas (Bogotá, Medellín e Cali) e mexicanas (Cidade do México e Guadalajara), os grandes polos regionais como Santiago (Chile), Rio de Janeiro e São Paulo (Brasil), e Buenos Aires (Argentina) tiveram um aumento acentuado de participação da propriedade como solução habitacional já na década de 70. No México, o maior salto acontece na passagem para os anos noventa, quando a propriedade também cresce um pouco na Colômbia onde, na sequência, volta a recrudescer a níveis inferiores aos da década de 50, quando já era alta em comparação com cidades de outros países. No caso colombiano é importante ressaltarmos que esta redução na propriedade provavelmente não reflete apenas uma maior participação da locação como forma de ocupação da habitação, mas também o adensamento das ocupações irregulares, onde a moradia pode ser considerada como “outra forma de ocupação”.

Quadro 2 – Evolução da taxa de propriedade na América Latina (%)

Cidade	Década				
	1950	1970	1990	2000	2010
Cidade do México	25	43	70	74	70
Guadalajara	29	43	68	68	64
Bogotá	43	42	54	46	42
Medellín	51	57	65	54	48
Cali	53	58	68	51	40
Santiago	26	57	71	73	63
Rio de Janeiro^a	38	54	63	70	74
São Paulo^a	41	62	71	75	78
Buenos Aires^a	27	61	62	67	57

Fonte: BLANCO; CIBILS & MUÑOZ, 2014, p. 30.

^a Informações apenas para a cidade central. Exclui outras cidades da Região Metropolitana.

Atualmente a propriedade predomina mesmo entre os mais pobres, como mostra Bonduki (1998) para o caso brasileiro, onde grande parte dessas moradias foi construída e financiada pelos próprios moradores e, nas últimas décadas, houve crescente adensamento da ocupação de áreas irregulares quanto à situação fundiária e até mesmo de áreas ambientalmente frágeis. No caso brasileiro as moradias em assentamentos informais (loteamentos irregulares e favelas) nos levantamentos demográficos, em geral, são classificadas segundo a forma de ocupação declarada pelo responsável; que frequentemente a classifica como própria ainda que a posse da terra não seja formal e regular.

Modelos de produção massiva de novas unidades habitacionais produzidas pelo setor privado e altamente subsidiadas pelo poder público foram aplicados no Chile, a partir do final da década de 70 (ROLNIK, 2012; CHAMORRO, 2013), e no Brasil, onde o Programa Minha Casa Minha Vida (2009) veio reforçar a propriedade como política de atendimento habitacional.

Segundo Blanco, Cibils & Muñoz (2014) a propriedade na América Latina é um elemento fundamental das políticas públicas de habitação, baseado na crença de que ajuda a gerar riqueza e contribui para a expansão econômica.

O conjunto de gráficos a seguir (Gráfico 4) mostra a distribuição de domicílios próprios e alugados ao longo do tempo em alguns países da América Latina⁵. Observamos que a Bolívia mostra um crescimento da participação de unidades alugadas a partir de meados da década de 90 e que a participação de proprietários oscilou, mas sempre variando entre 60% e 70%. No Brasil a locação aumentou discretamente enquanto a propriedade manteve-se relativamente estável. No Chile e em El Salvador a propriedade perde um pouco de participação, mas a participação de inquilinos aumenta de forma ainda mais discreta que no Brasil. Na Costa Rica o comportamento é semelhante e também discreto até 2010, a partir de quando se observa uma situação de estabilidade, enquanto no México a participação de proprietários volta a crescer após 2012. A Colômbia apresenta a transformação mais drástica, com a participação entre propriedade e locação quase se invertendo em meados da última década, e o Paraguai praticamente não apresenta mudanças.

⁵ Argentina, Equador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá, Peru, Uruguai e Venezuela não foram incluídos por não haver disponibilidade dos dados comparáveis para todo o período.

Gráfico 4 - Evolução da participação das formas de acesso à moradia na América Latina

Bolívia

Brasil

Chile

Colômbia

Costa Rica

El Salvador

México

Paraguai

Fonte: CEPAL, 2016.

Estas informações, contudo, são apenas indicativas, já que não se referem especificamente à habitação social. É importante considerarmos, como colocado por Blanco, Cibils e Muñoz (2014), que na América Latina a locação tende a ser maior quanto maior a renda ou está concentrada nos segmentos de renda média, o que leva a crer que a participação da propriedade entre os que demandam habitação social tende a ser ainda maior do que no total da população.

Com exceção do Brasil e da Costa Rica, todos os países apresentam uma evolução da participação de “outras formas de ocupação” bastante similar à de inquilinos. Estudos mais detalhados seriam necessários para compreensão dessa aparente correlação e, inclusive, quanto as ocupações irregulares representam na categoria “outras formas de ocupação”. Neste sentido é curioso observarmos que estudo recente (MEYER et al., 2017) sobre a Favela de Paraisópolis, no Município de São Paulo, mostra a importância que a locação vem assumindo nos assentamentos informais dos grandes centros brasileiros.

1.2. Agentes promotores

1.2.1. Europa

O relatório desenvolvido para o Comitê sobre Emprego e Assuntos Sociais do Parlamento Europeu (INSTITUTE FOR THE STUDY OF LABOR - IZA, 2013) mostra que, do ponto de vista histórico, o conceito de atendimento habitacional de caráter social teve início como uma iniciativa privada frente às necessidades crescentes de moradia em razão da industrialização e crescente urbanização na Europa. O que hoje chamamos de habitação social era disponibilizada por ordens religiosas, instituições de caridade ou, para grupos de trabalhadores em particular, pelos empregadores. Do século XIX em diante um papel estratégico cada vez mais importante foi assumido pelos governos centrais e municipalidades: inicialmente subsidiando habitação para famílias de trabalhadores, e depois desenvolvendo infraestrutura e serviços.

No século XX, as iniciativas foram encampadas pelos agentes públicos nacionais e locais no período pós-guerras favorecendo a atuação em larga escala e a reconstrução do parque habitacional devastado, no âmbito das políticas do “Welfare

State”. Seus objetivos incluíam o planejamento urbano; o apoio direto ao desenvolvimento da indústria da construção civil; a provisão de habitação com custos acessíveis para a classe trabalhadora; e a manutenção do poder político. O papel da habitação na acomodação de famílias vulneráveis ou de baixa renda não foi uma prioridade até os anos 70 e 80, quando a escassez quantitativa de moradia foi superada (ARRIGOITIA, 2015).

É a partir da década de 90 que a multiplicidade de atores envolvidos na promoção de habitação social ganha corpo na Europa. Ocorre uma transferência progressiva de responsabilidades para os governos regionais e locais acompanhada de redução da participação do setor público na provisão de novas unidades. Na última década, observa-se um maior envolvimento de empreendedores privados e organizações sem fins lucrativos, estimulados por subsídios públicos em larga escala e apoio nos financiamentos, enquanto o setor público encarrega-se do planejamento e regulamentação do setor.

Hoje na Comunidade Europeia, de forma geral, os governos locais administram o parque de habitação social remanescente e o setor privado é responsável pelos novos empreendimentos. As cooperativas têm papel importante nessa nova produção nos seguintes países: Áustria, Bélgica, Estônia, Alemanha, Hungria, Itália, Polônia, Portugal, Espanha e Suécia, enquanto na Dinamarca e Países Baixos a provisão é feita exclusivamente por organizações privadas sem fins lucrativos (INSTITUTE FOR THE STUDY OF LABOR – IZA, 2013). Dos países da Europa Central e do Leste Europeu apenas a Polônia e a Eslovênia preservaram um pequeno setor residencial sem fins lucrativos e os demais privatizaram praticamente todo o parque residencial.

Na Alemanha, já nos anos 90, e na Itália, Espanha, República Tcheca e até mesmo na Inglaterra, mais recentemente, têm sido disponibilizados financiamentos públicos aos empreendedores imobiliários de habitação em troca do direito de uso da habitação para fins sociais por determinados períodos.

O envolvimento dos diferentes níveis de governo nas políticas habitacionais relacionadas à locação varia de país para país. Nos casos europeus analisados pelo AHURI – *Australian Housing and Urban Research Institute* (MARTIN et al., 2018) - Bélgica, Alemanha, Irlanda, Espanha, Suécia e Reino Unido - apenas o financiamento é regulado no âmbito nacional. Nos demais aspectos de governança apenas as

políticas de subsídio (Irlanda e Reino Unido) ou a legislação de locação (Alemanha) são atribuições locais.

Quadro 1 – Política de governança

País	Financiamento	Impostos e taxas	Subsídios	Leis de locação
Bélgica	Nacional	Nacional Regional	Regional	Nacional Regional
Alemanha	Nacional	Nacional Regional	Nacional Regional	Nacional Regional Local
Irlanda	Nacional	Nacional	Nacional Local	Nacional
Suécia	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional
Espanha	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional
Reino Unido	Nacional	Nacional	Nacional Regional Local	Nacional Regional

Fonte: Elaborado pela autora com base em Martin et al. (2018).

1.2.2. Estados Unidos

Nos Estados Unidos o setor privado vem participando das políticas de habitação social praticamente desde as primeiras experiências, em 1932, através de financiamentos com recursos federais para empresas privadas ou crédito individual para reformas e construções. A partir de 1937, agências públicas locais ou regionais também passam a ter acesso aos recursos federais ficando responsáveis pela execução e gestão de parques públicos de habitação social. Estes empreendimentos, cujas unidades habitacionais são alugadas, são as primeiras experiências americanas de integração entre diferentes níveis de governo para o atendimento habitacional. A participação da iniciativa privada continua ativa tanto na execução das obras desses parques públicos quanto nos programas de arrendamento (“leasing”), implementados na década de 60.

Os anos 70 estabelecem um marco na política de atendimento habitacional americana na medida em que o Governo Federal deixa de subsidiar projetos e construções de habitação pública social tradicional e, no âmbito do “Section 8 Voucher Program”, passa a disponibilizar subsídios para que as famílias de menor renda aluguem unidades no parque privado, o que ocorre até os dias atuais.

Na década de 90, o setor privado e as próprias comunidades passam a atuar em parceria mais estreita aplicando recursos do Governo Federal (“HOPE VI - Homeownership and Opportunity for People” e “Choice Neighborhoods Notice of Funding Availability - NOFA”) em projetos mais amplos de renovação urbana nos quais a provisão habitacional tem papel importante mas é complementada por uma série de outras atividades e ações sob responsabilidade do agente promotor privado, valorizando a parceria com outros órgãos e instituições.

Sob o aspecto institucional as autoridades locais americanas são particularmente importantes atuando junto aos estados e o Governo Federal na governança de taxas e impostos, subsídios e legislação locatícia (MARTIN et al., 2018).

O exemplo a seguir mostra como as políticas públicas de atendimento habitacional se organizam no estado da Flórida⁶. O parque público de locação (*Public Housing*), que atende proporcionalmente uma menor quantidade de famílias, é financiado e regulamentado pelo Governo Federal, com a gestão pelos governos locais.

No caso do “Assisted Housing”, o parque de habitações é privado. Nos projetos, parte das unidades deve respeitar um valor máximo para o aluguel e ser destinada a famílias com até um limite máximo de renda. Nestes casos há disponibilidade de recursos para subsidiar a oferta, com taxas de juros reduzidas, e a demanda, através de subvenção de parte do valor de mercado⁷ do aluguel com “vouchers”. Mas apenas parte dessa política tem apoio do Governo Federal, através do HUD – Department of

⁶ Informações adaptadas de palestra sobre políticas habitacionais na Flórida, proferida no IPPUC em Curitiba, em maio de 2015, e apresentada por Andrés G. Blanco; representando o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID/IADB).

⁷ Valor de mercado justo: preço, expresso em termos de equivalentes monetários, pelo qual a propriedade trocaria de mãos entre um comprador hipotético interessado e capaz e um vendedor hipotético interessado e capaz, atuando com isenção de interesses em um mercado aberto e irrestrito, quando nenhum dos dois age sob compulsão para comprar ou vender e quando ambos possuem conhecimento razoável sobre os fatos relevantes.

Housing and Urban Development ou do RD – Department of Agriculture Rural Development. A maior parte das unidades disponíveis é financiada pelos governos estaduais ou locais.

Os “vouchers”, um subsídio direto às famílias para complementação do valor de mercado⁸ do aluguel que ultrapasse 30% da renda familiar, para locação de imóveis que atendam a padrões mínimos de qualidade. Estes imóveis podem estar vinculados ao programa “Assisted Housing” ou não, como mostra o esquema a seguir.

Esquema 1 - Política de habitação social da Flórida nos Estados Unidos

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de palestra sobre políticas habitacionais na Flórida no IPPUC, em maio de 2015, apresentada por Andrés G. Blanco, representando o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID/IADB)

1.2.3. Austrália

Segundo Groenhart e Burke (2018), ainda em 1943, o poder público australiano toma as primeiras iniciativas visando a solução de problemas habitacionais com a instituição da “Commonwealth Government’s Housing Commission”. O governo federal, que captava a maior parte das receitas públicas, financiava os programas, ficando a responsabilidade pela construção e gestão dos empreendimentos habitacionais com os governos estaduais através das “State Housing Authorities –

⁸ Consultar nota de rodapé 08.

SHAs. Durante quase meio século esta estrutura de governança criou um parque de imóveis, em empreendimentos públicos ou comunitários, disponibilizados através de locação, para aqueles que não pudessem ou não quisessem comprar uma moradia.

Como já observado para a maior parte da Europa, a migração de uma visão universalista para um modelo de atendimento dirigido aos grupos mais vulneráveis foi acompanhada por um processo em que os parques públicos e comunitários passassem a ter um papel residual, e o apoio ao aluguel em empreendimentos privados ganhasse prevalência.

Na Austrália a atual estrutura de governança reflete essas mudanças. Atualmente, um departamento federal (“Department of Social Services”) disponibiliza apoio à habitação que inclui políticas de auxílio aluguel, programas para abrigar sem tetos e outros grupos em situação de vulnerabilidade ou risco, como parte de um sistema nacional de complementação de renda que atende situações emergenciais; pessoas em busca de emprego ou de baixíssima renda com menores sob sua responsabilidade, vítimas de violência, idosos e deficientes, por exemplo.

Não há nenhuma relação direta com outros tipos de atendimento especificamente habitacional administrados pelos estados e territórios através de acordos com o Governo Federal, que repassa anualmente recursos para atendimento de cerca de 1,3 milhão de famílias ou indivíduos.

O “National Affordable Housing Agreement” é um acordo que estabelece os objetivos e as responsabilidades de cada esfera de governo nas ações habitacionais. A responsabilidade pela assistência habitacional, incluindo habitação pública administrada pelos governos locais, cabe aos governos estaduais e dos territórios e isto implica em diferenças entre as regiões.

Neste contexto as políticas de financiamento e subsídios são federais, aplicando-se a todo o território do País. Estados e territórios compartilham a governança das políticas de taxação, e cada Estado tem autonomia para legislar sobre a locação de imóveis (MARTIN et al., 2018).

1.2.4. América Latina

Gilbert (2001), em documento de trabalho desenvolvido para o Banco Interamericano de Desenvolvimento, resgata em linhas gerais como o poder público nos países latino americanos atuaram no atendimento às necessidades habitacionais da população. O autor afirma que, de modo similar aos países europeus, foi nos anos pós-guerras que as agências públicas iniciaram a produção de moradias para os mais pobres, em geral atendendo trabalhadores ligados a sindicatos poderosos como de estivadores ou policiais. Até então, apenas algumas vilas operárias criadas por empresários e a atuação independente de associações de classe e sindicatos viabilizavam alguma facilidade para o acesso à moradia de seus funcionários ou associados.

Essas primeiras ações foram viabilizadas através de instituições que já existiam, como o “Banco Obrero” (Venezuela, 1928), “Dirección de Pensiones Civiles” (México, 1926), ou criadas no início do período em que se inicia a maior atuação pública, como o “Instituto de Crédito Territorial - ICT” (Colômbia, 1939). Desta forma, na década de 50, quase todos os países contavam com pelo menos uma agência pública, e muitos já tinham inclusive agência especializada em habitação.

Durante a década de 60, essas agências habitacionais ganharam força e foram responsáveis pela implantação de grandes conjuntos habitacionais, que chegam a concentrar 15% da população em cidades como Bogotá, Caracas e Cidade do México. Ainda segundo Gilbert (2001), alguns dos primeiros grandes empreendimentos eram destinados à locação, e as experiências na gestão desses parques foram ainda piores do que as observadas na Europa no que diz respeito à degradação física e problemas financeiros. Por conta disto a maioria dos governos latino americanos decide rapidamente construir habitação pública, altamente subsidiada, para venda.

Publicação organizada pela Comissão para a América Latina e o Caribe da Organização das Nações Unidas (CECCHINI, 2015), sistematiza as políticas de atendimento habitacional na América Latina a partir de meados do século XX. Na primeira fase, anos 1950 e 1960, a erradicação das moradias precárias e o reassentamento das famílias em lotes urbanizados ou unidades prontas foi a política

predominante, tendo os Estados como protagonistas, financiando a promoção da oferta de moradia.

O segundo período, dos anos 1970 até meados da década de 1980, caracterizou-se pela manutenção das famílias no local de moradia com regularização fundiária e experiências de moradia progressiva⁹, também tendo o Estado como protagonista. Segundo a publicação, é a partir de meados da década de 1980, na terceira fase, que os agentes privados passam a participar do atendimento habitacional na América Latina, com base em um esquema que combina poupança, crédito e subsídio.

Contudo esse processo não foi concomitante em todos os países:

“O Chile vem implementando e ajustando as políticas de habitação há mais de 35 anos, e a Costa Rica tem feito isso por mais de 25. Brasil, Colômbia, Equador e México adotaram critérios similares na última década, o que deu origem a processos em massa, principalmente na tentativa de satisfazer a demanda dos setores de renda média e média-baixa da população”

(CECCHINI, 2015, p. 250¹⁰).

O mesmo estudo afirma também que as camadas mais pobres da população continuam sendo atendidas por políticas com maior protagonismo dos Estados, com soluções que atendem à demanda dos estratos de população mais pobres e concentrando-se principalmente em programas de melhoria dos assentamentos informais e títulos de propriedade.

Em um cenário de restrições orçamentárias frequentes, nos países latino americanos o atendimento da população de baixa renda ficou sempre muito aquém das necessidades, com qualidade muitas vezes sofrível tanto no que diz respeito aos aspectos construtivos das unidades quanto à localização dos conjuntos. Muito dos recursos públicos foram dirigidos para famílias de extratos de renda médios para os

⁹ Embriões compreendendo banheiro, cozinha e um ambiente de uso comum, executado em lote urbanizado, para futura ampliação pelo próprio beneficiário.

¹⁰ Tradução livre pela autora: “Chile has been implementing and adjusting housing policies for over 35 years, and Costa Rica has been doing so for more than 25. Brazil, Colombia, Ecuador and Mexico have adopted similar criteria in the last decade, which has given rise to mass processes, mainly in an attempt to satisfy demand from the middle and lower-middle income sectors of the population (UN-Habitat, 2011). The type of solution that meets demand from the poorest population strata focuses primarily on neighbourhood improvement programmes and property titling in informal settlements.” (CECCHINI, 2015, p. 250).

quais os subsídios poderiam ser menores, favorecendo a formação de déficits importantes na base da pirâmide.

As entidades governamentais construíam diretamente ou contratavam empresas privadas para execução das habitações públicas, mas na década de 80 este sistema já não tinha a força inicial (GILBERT, 2001). Exemplo disso é a extinção do Banco Nacional de Habitação – BNH, no Brasil, em meados da década. Inicia-se então um processo de privatização da construção cujo modelo, para a América Latina, foi a experiência chilena que tinha sido iniciada ainda na década de 70, durante o governo Pinochet.

Os Estados passam a contratar do setor privado as unidades destinadas à população de baixa renda, afastando-se cada vez mais das atividades de planejamento, projeto e estruturação dos empreendimentos, e arcando com a parcela de subsídios necessária para garantir o acesso dos menos favorecidos.

O modelo chileno, inclusive no que diz respeito ao sistema de análise de informações e seleção das famílias a serem beneficiadas, consolidou-se ao longo do tempo e teve seus melhores resultados durante a década de 90 (GILBERT, 2001).

Não podemos esquecer que, em paralelo a esse movimento em direção à produção privada de unidades de habitação social, o poder público passa a atuar com maior ênfase na melhoria urbana e regularização de assentamentos informais, loteamentos irregulares e favelas a partir da década de 80. Através dessa nova política, a autoconstrução e o autofinanciamento da habitação pelas camadas de menor renda são incorporados como elementos importantes do mecanismo de atendimento habitacional social.

Em linhas gerais as experiências latino americanas caracterizam-se pela centralização em instituições federais da gestão e operação de recursos, como no Brasil e no México. Mesmo onde houve histórico de produção direta pelo setor público cada vez mais os recursos têm migrado para programas públicos de estímulo à produção privada, alavancado também por generosos subsídios à demanda. O Chile diferencia-se por uma maior descentralização da operação, ainda que a gestão dos programas também seja centralizada pelo governo Federal.

1.3. Beneficiários

Retomando a classificação elaborada para o Parlamento Europeu (INSTITUTE FOR THE STUDY OF LABOR – IZA, 2013, p. 12), as políticas de atendimento habitacional com relação ao seu público alvo podem ser universalistas ou de atendimento dirigido. São universalistas quando o objetivo é garantir para toda a população habitação de qualidade com preços acessíveis, como no caso da Suécia, Holanda e Dinamarca. O parque público ou de organizações sem fins lucrativos, neste caso, tem uma função reguladora do mercado de aluguéis através da ampliação da oferta a preços acessíveis, onde qualquer cidadão pode pleitear uma moradia através de listas de espera. Em geral, há uma reserva de acomodações para atendimento de situações emergenciais.

Já se o atendimento habitacional for dirigido (“targeted”), seu público alvo será especificamente famílias que não conseguem ser atendidas pelo mercado em moradias adequadas e com preços acessíveis. O atendimento dirigido pode, segundo o mesmo relatório, ser dividido em dois subgrupos: generalista, quando atende todas as famílias abaixo de um determinado valor de renda, ou residual, quando os beneficiários além da baixa renda também pertencem aos grupos mais vulneráveis como idosos, deficientes, famílias monoparentais e desempregados. Em geral o modelo universalista é mais frequente em países onde a propriedade da moradia é, comparativamente, menos frequente.

1.3.1. Europa

As políticas habitacionais na Europa logo após a Segunda Guerra tinham, em geral, caráter universalista; já que a necessidade de novas unidades habitacionais em parques públicos estava mais relacionada à destruição das edificações existentes. Gradativamente as políticas passam a ser cada vez mais dirigidas e, a partir dos anos 2000, mantem o caráter universalista apenas em alguns dos países escandinavos e na Holanda.

O modelo dirigido-generalista, que hoje pode ser considerado o tradicional da Europa Ocidental, está associado a situações em que o setor de aluguel residencial

privado é relativamente pequeno, enquanto o dirigido-residual é aplicado em países nos quais o setor privado é grande em relação à oferta de habitação pública.

Atualmente, nos países do Leste Europeu, a privatização do parque público de moradias fez com que tanto o parque público quanto o privado de locação se tornassem irrisórios.

1.3.2. Estados Unidos

Nos Estados Unidos os programas e ações habitacionais já tiveram início no âmbito de um modelo dirigido-generalista, que visava atender as famílias com renda inferior a 50% da média em determinada área. A partir da retração das políticas públicas nas décadas de 80 e 90, os atendimentos mais focados (modelo dirigido-residual) passam a ganhar importância com maior esforço dirigido aos programas que oferecem habitação e outras formas de apoio à população com necessidades especiais como idosos, sem-teto e portadores de doenças graves.

O “Congregate Housing Services Program – CHSP”, criado em 1978, é um exemplo dessa forma de atuação. O programa federal disponibilizava recursos adicionais aos gestores de empreendimentos, cujos residentes já contavam com apoio federal para habitação, para serviços adicionais que garantiam a independência dos moradores. Desde 1995, vem sendo previstos recursos apenas para manter os subsídios de ações autorizadas anteriormente e, apesar do atendimento habitacional acompanhado de outros serviços de apoio ser uma das metas estratégicas do Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano (HUD), para o período 2014-2018, onde a habitação é considerada um ponto de partida para a melhoria da qualidade de vida da população mais vulnerável (U.S. DEPARTMENT OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT, 2014), programas específicos com esta finalidade de complementar o atendimento habitacional não tem contado com alocação de recursos para novas iniciativas (U.S. DEPARTMENT OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT, 2018).

Contemplando ações complementares à provisão habitacional tiveram início, nos anos 90, as ações do “HOPE VI - Homeownership and Opportunity for People” cujo objetivo era viabilizar projetos de renovação urbana, que incluíam a recuperação ou a substituição de unidades habitacionais degradadas, acompanhados de serviços

de apoio para os moradores e a necessária remodelação das agências públicas de habitação às novas demandas. Essas ações estenderam-se até 2010 e tiveram como sucessoras as ações vinculadas ao “Choice Neighborhoods”, que previa a transformação de bairros pobres com edificações degradadas em áreas de renda mista com mais acesso a oportunidades econômicas através de amplas parcerias; que poderiam envolver governos locais, agências públicas de habitação, organizações sem fins lucrativos, empreendedores privados, proprietários de imóveis para aluguel subsidiado, agências de serviços e organizações de moradores, todos contribuindo para o desenvolvimento do plano de revitalização da vizinhança (THE URBAN INSTITUTE, 2013).

Segundo relatório preparado para o Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano (THE URBAN INSTITUTE, 2013), além das obras também devem ser previstos nos planos:

- Atividades que assegurem a viabilidade econômica, educacional e ambiental da vizinhança;
- Atividades que promovam a autossuficiência econômica dos moradores;
- Parcerias com educadores e com a comunidade para estimular o acesso a programas e serviços que melhorem o desempenho acadêmico e o desenvolvimento de competências de crianças e jovens;
- Ações para preservar moradia a preços acessíveis na área;
- Serviços de apoio, aconselhamento e assistência na procura por moradia para os moradores desalojados por conta da revitalização;
- Ações que garantam que todo o inquilino desalojado possa permanecer na área, desde que continue em situação compatível com a locação do imóvel do qual foi desalojado;
- Ações de acompanhamento dos inquilinos desalojados até sua realocação ou durante todo o período da concessão ou até a transferência para outra acomodação;
- Ações para garantir acomodação adequada que atenda aos requisitos de acessibilidade das famílias realocadas.

Pelo “Housing Choice Voucher Program”, que compreende um subsídio pago diretamente aos locadores para complementar a capacidade de pagamento dos beneficiários (U.S. DEPARTMENT OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT, 2018), são atendidas famílias com titulares em idade ativa, ou mais velhos que

dependam do seguro social ou sejam beneficiadas por outros serviços de assistência social. Também podem ser atendidas famílias com crianças e/ou deficientes, ainda que com renda um pouco superior aos limites estabelecidos. Mais de metade das famílias atendidas (56%) são monoparentais (HULSE, 2002b).

Outros programas, como a acomodação em habitação pública, são destinados exclusivamente às famílias beneficiadas por programas de assistência social.

1.3.3. Austrália

A aceleração da urbanização não teve na Austrália o mesmo impacto sobre as necessidades de novas moradias que na Europa devastada pela Segunda Guerra ou nas grandes cidades americanas. Mesmo assim, ainda em 1943, o poder público toma iniciativas visando a solução de problemas habitacionais com a instituição da “Commonwealth Government’s Housing Commission” (GROENHART & BURKE, 2018) e implementando um parque público de imóveis.

Segundo Groenhart e Burke (2018), inicialmente as políticas públicas tinham caráter universalista, destinando-se a todos que não podiam ou não queriam comprar um imóvel. Ainda que tardia em relação a maioria dos países europeus, por volta da década de 90, os recursos públicos passam a ser dirigidos para os grupos mais vulneráveis do ponto de vista social e econômico.

Na Austrália, de forma similar ao observado nos Estados Unidos, os benefícios de auxílio para aluguel são disponibilizados para famílias que já contam com algum outro tipo de complementação de renda e quando tem crianças como dependentes podem se beneficiar de um bônus adicional. Quase 60% dos beneficiários são pessoas sóas, dos quais a maioria em idade ativa; 21% das famílias são monoparentais com crianças; 15% casais com crianças; e apenas 8% são casais sem crianças (HULSE, 2002b). Dados de 2017 (MARTIN et al., 2018) mostram que as famílias monoparentais com filhos são o grupo que mais recorre ao aluguel, casais sem filhos optam com mais frequência pela propriedade, e nas demais composições familiares há equilíbrio na forma de ocupação da moradia.

Ainda segundo Hulse (2002b), nos empreendimentos comunitários os critérios de elegibilidade de beneficiários são similares aos do parque público de locação, com foco em núcleos familiares com outros problemas além da baixa renda, como

violência doméstica, condições de saúde e deficiência, sem-teto e idosos. Essas alternativas comunitárias representam cerca de um quinto dos atendimentos habitacionais públicos no país.

1.3.4. América Latina

O atendimento habitacional na América Latina tem um caráter predominantemente dirigido-generalista, promovendo o acesso à propriedade da moradia pelas famílias de menor renda. Até a década de 70 a maior parte dos beneficiados pelas políticas públicas foram famílias de renda média e média-baixa, com trabalho formal e, portanto, condições de arcar com financiamentos de longo prazo com menores subsídios, a alternativa disponível de atendimento.

A demanda quantitativa, principalmente das famílias de mais baixa renda, não foi até então objetivo claro das políticas públicas e estes grupos supriram suas necessidades habitacionais com os recursos aos quais tinham acesso: a ocupação irregular e a autoconstrução.

É só a partir de meados dos anos 1980 que, cada vez mais, são experimentadas políticas mais focadas, quer sejam as dirigidas para moradores de assentamentos informais e irregulares ou aquelas de provisão de novas unidades segmentadas para diferentes faixas de renda, como no Chile e México, e da qual o exemplo mais recente é o Minha Casa Minha Vida brasileiro.

A políticas remocionistas são substituídas por políticas de melhoramentos dos assentamentos como o Favela Bairro no Rio de Janeiro (Brasil) ou o “Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormais” em Medellín (Colômbia) e por programas de regularização urbanística e regularização. Desta forma, além do foco nas camadas de menor renda há também o foco em áreas específicas do território urbano. Foram, em geral, ações de grande porte envolvendo volumes consideráveis de recursos na implantação e melhoria da infraestrutura urbana. Ainda assim, houve pouca atuação na melhoria de qualidade das unidades habitacionais.

Nos anos 2000 acentua-se o foco nas populações mais vulneráveis (CECCHINI, 2015) com exemplos de programas específicos que beneficiam:

- Famílias afetadas por desastres naturais, na Colômbia e na Costa Rica;
- Povos indígenas, na Venezuela, Argentina, Chile e Colômbia;

- Deficientes, no Chile, Costa Rica e México; ou
- Mulheres chefes de família, no Chile, Colômbia e México.

Por outro lado, os programas de produção em massa de novas unidades para aquisição pelas camadas de menor renda viabilizaram a produção, principalmente, em áreas mais distantes do centro onde o valor da terra permitia que a parcela de subsídio público fosse menor.

Ao contrário dos exemplos de outras regiões, anteriormente descritos, o aluguel na América Latina não tem sido uma opção para os mais pobres. Como relatado por Blanco, Cibils & Muñoz (2014), em alguns países a locação é maior quanto maior a renda e, em outros, está concentrada nos segmentos de renda média. A locação ainda é predominante entre os jovens, as pessoas sós, aqueles que se separam (divorciados) e migrantes.

1.4. Fontes de financiamento e políticas de subsídio

As políticas de subsídios têm papel fundamental na estruturação de programas de atendimento habitacional. Há poucos estudos comparativos sobre subsídios para habitação, a maioria dos trabalhos refere-se a um único país e, em geral, são desenvolvidos ou financiados pelos próprios governos. Nossa referência inicial na apresentação deste tema foram os relatórios de uma pesquisa, realizada pelo “Australian Housing and Urban Research Institute - AHURI”, que compara e avalia diferentes modelos de subsídios para locatários de imóveis privados, como um dos aspectos na avaliação de programas habitacionais australianos (HULSE, 2002a; 2002b).

Em geral, os subsídios dependem da disponibilidade dos orçamentos públicos e, portanto, da capacidade de arrecadação e das prioridades do nível de governo responsável. Há poucos exemplos de situações nas quais os recursos para subsídio são provenientes de uma fonte autossustentável e, neste sentido, cabe destacar os exemplos da Holanda e da Suécia. Analistas de outros países europeus, segundo relatório de cooperação técnica entre Brasil e União Europeia (FREITAS, WHITEHEAD & SANTA ROSA, 2015, p. 150), consideram que nestes dois casos a habitação social contribui de forma positiva para a arrecadação pública por sua

capacidade de recuperar os subsídios e usar os benefícios da valorização dos imóveis para manter e garantir a expansão de seus parques habitacionais. Esta, porém, não é uma opção viável quando a principal forma de acesso à habitação social é a propriedade, a menos que o governo restrinja benefícios exigindo o reembolso do subsídio na venda posterior, ou tendo um regime fiscal que permita sua recuperação.

As políticas de subsídio podem ser divididas em dois grandes grupos, aquelas destinadas à oferta e as destinadas à demanda. Em cada experiência de programa de atendimento habitacional a articulação institucional é específica, podendo oferecer apenas uma das formas de subsídio ou ambas em diferentes combinações.

Segundo Hulse (2002a), os subsídios à oferta e à demanda se diferenciam em três aspectos principais: objetivo, beneficiários e portabilidade. Enquanto o objetivo do subsídio à oferta é reduzir o custo da produção habitacional, o do subsídio à demanda é aumentar a capacidade das famílias para arcar com as despesas habitacionais. Por conta disto o subsídio à oferta é dirigido aos agentes que financiam, incorporam e produzem habitação e, no caso do subsídio à demanda, as famílias é que são diretamente beneficiadas. Por fim, quando se subsidia a produção, o benefício fica associado a um determinado imóvel enquanto o subsídio à demanda permite a portabilidade, fazendo com que o benefício acompanhe a família na habitação que ela passar a ocupar. É importante destacarmos que os incentivos à demanda também podem ter impacto quantitativo na produção (oferta), já que ampliam a capacidade de consumo das famílias em busca de moradia.

O mesmo estudo afirma ainda que as duas possibilidades de subsídio, à oferta e à demanda, podem ser diretas, contabilizadas como despesas públicas, ou indiretas, frequentemente através dos sistemas de taxação; quando o poder público renuncia à receita integral. Hulse, citando artigo de Kemp de 2000, descreve ainda mais uma possibilidade de classificação dos subsídios: o pagamento em uma única vez ou de forma contínua (HULSE, 2002a).

Estes parâmetros permitem classificar diferentes formas de subsídio como mostra o Quadro 03:

Quadro 1 – Exemplos de subsídio habitacional

		À DEMANDA	À OFERTA
DIRETO	Pagamento único	Subvenção para aquisição	Subvenção para produção de habitação pública ou comunitária
		Despesas iniciais relacionadas ao aluguel (mudança, garantia)	
	Pagamento contínuo	Auxílio para aluguel	Subvenção na operação (após a construção) para viabilizar que promotores públicos ou privados (com ou sem fins lucrativos) cobrem valores de aluguel menores
		Redução da taxa de juros do financiamento para aquisição	Redução da taxa de juros do financiamento para produção
INDIRETO	Pagamento único	Isenção fiscal sobre os ganhos de capital para o proprietário morador	Subvenção única em função da depreciação
		Concessões de impostos (stamp duty concessions)	
	Pagamento contínuo	Redução de impostos e taxas sobre juros	Medidas fiscais como regimes diferenciados de tributação
		Créditos fiscais para inquilinos	

Fonte: adaptado pela autora a partir da classificação de Hulse (2002a).

O subsídio à demanda oferece aspectos positivos no que diz respeito ao caráter mais universal, já que não é limitado à escala da oferta; e ao foco, por ser mais flexível quanto às necessidades individuais, podendo aumentar ou diminuir ao longo do tempo, em função da situação socioeconômica e da composição familiar, por exemplo. Contudo, maior ênfase nesta forma de subsídios exige sistemas eficientes de coleta dinâmica de dados, análise de informação e distribuição. Para que o subsídio à demanda seja focado e eficaz é necessário que a situação dos beneficiários seja acompanhada continuamente (coleta de dados); que as informações obtidas sejam sistematizadas e analisadas tanto para definições quanto para a continuidade, encerramento e alterações nos valores e condições dos subsídios individuais, quanto para reavaliação e ajustes periódicos dos programas vigentes (análise de dados); e, por fim, que os recursos referentes aos subsídios

sejam aplicados de forma segura, constante e com foco no atendimento do público alvo (distribuição).

Um dos aspectos interessantes do estudo de Hulse (2002a; 2002b) diz respeito à discussão sobre o subsídio ser tratado como uma política pública de complementação de renda ou de atendimento habitacional. Nesse sentido pode-se argumentar que as despesas com habitação não têm características diferentes das demais despesas familiares e, portanto, uma política de complementação de renda seria suficiente e permitiria que as famílias fizessem suas próprias escolhas sobre habitação e consumo de outros bens e serviços. Contudo, a própria autora entende que três fatores influenciam a continuidade dos programas de subsídio específicos para o atendimento habitacional: (1) a visão de que a habitação adequada é importante não apenas para os indivíduos, mas para a sociedade como um todo; (2) a relação da habitação com outras questões como saúde, estabilidade da estrutura familiar e resultados escolares; e (3) a noção de que um estoque adequado de moradias favorece a equidade.

No que diz respeito à vinculação da política de atendimento, como de complementação de renda ou habitacional, dos exemplos analisados por Hulse (2002b, p. 8) a Austrália, o Canadá e os Estados Unidos têm programas vinculados às duas políticas, e a Nova Zelândia apenas aqueles vinculados à complementação de renda (“Accommodation supplement”).

Principalmente a partir da crise global de 2008, uma demanda significativa de famílias fica sem condições de arcar com despesas de moradia, fortemente valorizadas no período anterior à crise, e o subsídio à demanda fica mais importante, apesar de não impactar diretamente o estoque. O ônus excessivo com o aluguel e as listas de espera por atendimento habitacional tanto na Europa quanto nos Estados Unidos (LEWIS, 2013) trazem o debate sobre as políticas de subsídio para a pauta atual de discussão.

Quando o atendimento habitacional é fortemente baseado na propriedade, o subsídio, mesmo quando destinado à demanda, é vinculado ao “produto” imóvel, o que não acontece quando a subvenção é destinada a facilitar o acesso à moradia pela locação de imóveis, como descrito para a Austrália e demais países anglo-saxônicos analisados por Hulse (2002a), Nova Zelândia, Canadá e Estados Unidos.

A autora esclarece que em alguns parques públicos de locação o valor do aluguel é definido em função da renda do beneficiário. Esta forma de “subsídio” não representa um gasto direto do poder público e está vinculada ao imóvel, caracterizando uma forma híbrida de subsídio.

De forma semelhante em parques privados de locação do Canadá e Estados Unidos a diferença entre o valor de mercado e o que as famílias podem pagar, aluguel definido em função da renda, é transferida ao proprietário e vinculada a imóveis específicos apesar de tratar-se de um subsídio direto à demanda, contabilizado como despesa pública. Nesses casos a família pode se acomodar em um determinado grupo de imóveis autorizados previamente pelo programa, o que não acontece no caso do auxílio ao aluguel na Austrália onde, depois do imóvel ser escolhido livremente pelo interessado, o termo de compromisso entre locador e locatário é apresentado ao poder público para liberação do auxílio.

1.4.1. Europa

Resumo de relatório do Parlamento Europeu (1996) mostra um panorama geral das políticas de habitação dos países membros no final do século XX, classificando-as em quatro grupos:

- “Os Países Baixos, a Suécia e o Reino Unido caracterizam-se por uma notável intervenção estatal. Estes países têm os maiores setores de alojamento de carácter social da União Europeia e os respectivos governos gastam mais de 3% do PIB nas suas políticas em matéria de habitação;

- Na Áustria, Dinamarca, França e Alemanha as alterações do mercado têm sido menores, tendo-se mantido vastos sectores de alojamento privado para aluguel. A despesa pública para a política relativa à habitação está geralmente compreendida entre 1 e 2% do PIB;

- A Irlanda, a Itália, a Bélgica, a Finlândia e Luxemburgo formam um grupo díspar, mas todos eles têm muitos setores de alojamento ocupados pelos respectivos proprietários e um setor de alojamentos de aluguel de carácter social relativamente reduzido. A despesa pública com a habitação está em geral limitada a cerca de 1% do PIB;

- Portugal, Espanha e Grécia têm um setor particularmente vasto de alojamento ocupado pelos respectivos proprietários, ao passo que o número de alojamentos de aluguel de caráter social é mínimo e (até há pouco tempo) o setor de alojamento privado de aluguel de baixo padrão estava em declínio. A despesa pública com a política relativa à habitação é inferior a 1% do PIB” (EUROPEAN PARLIAMENT, 1996).

Há, portanto, no conjunto de países membros da União Europeia, uma grande diversidade quanto às políticas, seus níveis e formas de apoio. A observação da situação em países da União Europeia mostra que a forma mais tradicional de subsídio à oferta (terra e financiamento da provisão) cada vez mais cede espaço para o subsídio à demanda (FREITAS; WHITEHEAD & SANTA ROSA, 2015). Isto acontece em parte pela pressão para a redução das despesas públicas a partir da década de 80, com o avanço do neoliberalismo, mas também pela superação da escassez quantitativa alcançada pelo volume de provisão viabilizada do pós-guerra até este período.

Nos países europeus, os subsídios à oferta atendem principalmente a produção e operação de habitação para aluguel através de incentivos financeiros e capacitação de cooperativas e organizações não governamentais.

1.4.2. Estados Unidos

Nos Estados Unidos, em 1932, para combater reflexos da crise de 1929, o congresso aprovou a lei que criou o “Reconstruction Finance Corporation – RFC” e autorizou empréstimos para empresas privadas que disponibilizassem moradia para a população de baixa renda. Com a melhoria da situação individual das famílias o “National Housing Act of 1934” estimulou o crédito individual para reformas e construções e posteriormente o “United States Housing Act of 1937” autorizou financiamentos federais para as agências públicas locais de habitação.

Durante a Segunda Guerra houve redução de recursos públicos para provisão habitacional, mas ainda assim uma linha de financiamentos individuais para veteranos de guerra contribuiu com o desenvolvimento de vários subúrbios. O “Housing Act of 1949” ampliou o leque de ações destinando recursos para o financiamento não apenas de novas construções, mas de recuperação urbana,

demolição de imóveis degradados, infraestrutura e serviços urbanos. Durante a década de 50, o foco na renovação urbana se consolida, são destinados recursos para realocação das famílias impactadas pelas intervenções e são instituídos os primeiros programas dirigidos a demandas específicas, no caso, para idosos.

Em meados da década de 60, em paralelo ao esforço para aplicar a igualdade de direitos civis ao mercado habitacional, são instituídos os primeiros programas de arrendamento (“leasing”) para famílias de menor renda e na década seguinte são ampliados os subsídios para habitação no desenvolvimento de novos projetos ou para beneficiários residentes em imóveis alugados já existentes (“Section 8 Voucher Program”).

Ao invés de subsidiar projetos e construção de habitação pública tradicional, que concentram famílias de mais baixa renda e com outras vulnerabilidades em projetos específicos, o “Section 8 Voucher Program” é desenvolvido para permitir uma maior diversidade de escolha e dispersão dessas famílias nas comunidades. O subsídio é para inquilinos ocuparem unidades privadas de sua escolha, desde que as mesmas atendam a certos padrões construtivos e o proprietário cumpra determinados critérios de locação.

As décadas de 80 e 90 foram momentos de restrição orçamentária. Nos primeiros dez anos houve uma redução na quantidade de novos projetos, que associada à elevação do custo das hipotecas nos anos seguintes, influenciou o aumento dos aluguéis e em consequência os custos dos programas de subsídio exigindo medidas de estímulo à preservação da oferta de aluguéis de baixo valor.

O processo é similar ao observado no continente europeu (LEWIS, 2013): a forma mais tradicional de subsídio à oferta (terra e financiamento da provisão) cada vez mais cede espaço para o subsídio à demanda, mas continuam vigentes os subsídios no apoio a operadores privados, inclusive com fins lucrativos, através de isenção de impostos, conforme descrição de Blanco e outros (2014), baseada em Hackworth e O’Sullivan.

No que diz respeito às instâncias de governo responsáveis, os subsídios para moradia estão incluídos nos programas sociais estaduais de assistência social, mas o programa do governo federal (“Housing Vouchers – Section 8”), administrado por agências locais de habitação, é o mais importante e o único com crescimento expressivo nas últimas décadas. Não há, contudo, políticas de coordenação das duas

frentes e a integração administrativa entre os programas estaduais e o programa federal é reduzida.

A política de atendimento habitacional estabelecida pela “Section 8”, sobre a qual há maior disponibilidade de estudos acadêmicos e de organizações independentes, é uma forma híbrida de subsídio, dirigido à demanda, mas vinculado a um rol de imóveis pré-determinados e pago diretamente aos locadores. Compreende vários programas através dos quais o poder público destina a organizações privadas subsídios para algumas ou todas as unidades de empreendimentos para locação.

Segundo Alex Schwartz (MARTIN et al., 2018) quase 4.000 propriedades saíram até 2014 dos programas vinculados à “Section 8” porque os proprietários decidiram alugar seus imóveis por valores de mercado, abrindo mão do subsídio que cobre a diferença entre um valor de aluguel que poderia variar de 40 a 50% do valor praticado na área e o comprometimento de 30% da renda do inquilino.

Em 2013 foi lançado ainda um programa específico de transferência de parque público de locação para organizações privadas que possibilita o acesso a financiamentos e benefícios tributários para reforma e requalificação dos empreendimentos o que, ainda segundo Schwartz (MARTIN et al., 2018), compreende apenas a transferência de um programa de subsídio para outro sem estímulo à produção de novas unidades.

O *Low Income Housing Tax Credit* (LIHTC), criado em 1987, é ainda o maior programa de estímulo à oferta nos Estados Unidos, garantindo créditos fiscais federais aos empreendedores em troca de investimentos em habitação para a baixa renda. De acordo com Schwartz (MARTIN et al., 2018), este programa ajudou a financiar mais de 2 milhões de unidades de habitação desde a sua criação.

1.4.3. Austrália

Diferentes formas de subsídios foram utilizadas na Austrália, em um ou outro momento, e, a partir de meados da década de 90, a discussão concentrou-se no auxílio ao aluguel em contraposição ao financiamento da produção pública e comunitária de habitação social. Apesar das duas formas de subsídio terem operado em paralelo durante várias décadas, os grupos de interesse passaram a tratá-las

como abordagens opostas, na medida em que houve, proporcionalmente, aumento dos recursos destinados no apoio ao aluguel em detrimento do financiamento à produção. Em 2000, foi reintroduzido no país um subsídio à demanda para a aquisição do primeiro imóvel, justificado pelo aumento dos custos de construção resultante de um novo imposto - *Goods and Services Tax* (HULSE, 2002a, p. 03).

Um fundo (“Housing Affordability Fund”) distribui recursos aos governos locais destinados a subsidiar os custos da implantação de infraestrutura e custos legais que compõem o preço de um imóvel em novos loteamentos ou áreas consolidadas de regiões com alta demanda. Os critérios para acesso a esses recursos são definidos em conjunto com os estados, territórios e governos locais. Outro mecanismo federal é o “National Rental Affordability Scheme”, que oferece incentivos financeiros com o objetivo de: aumentar a oferta de novas moradias para aluguel a preços acessíveis; reduzir o aluguel de moradias para famílias de média e baixa renda; incentivar o investimento em larga escala e a inovação em habitação a preços acessíveis.

O apoio à locação no parque privado ou em empreendimentos comunitários administrados por organizações não governamentais é disponibilizado basicamente através de dois mecanismos em todo o país: um empréstimo sem juros para garantia (depósito fiança) e auxílio aluguel com recursos federais (“Commonwealth Rent Assistance”). Não há aporte federal para subsidiar a demanda no aluguel de imóveis do parque público.

Para a aquisição, sempre da produção privada, pode ser disponibilizado um valor de subsídio na aquisição do primeiro imóvel residencial que pode estar associado a outras isenções, como a redução de taxas relacionadas à compra ou a aplicação de taxas apenas sobre o valor da terra e das obras já executadas quando da aquisição de imóveis na planta. Há ainda um programa específico para compra de moradia por aborígenes, com taxas de juros iniciais menores para as famílias que não conseguem a totalidade dos recursos em bancos ou associações de crédito.

Com base nas informações levantadas podemos afirmar que o atendimento habitacional social na Austrália depende, em grande parte, de recursos federais repassados aos demais níveis de governo mediante acordos específicos. O atendimento no parque público representa menos de 20% do total, destinando-se prioritariamente às situações de maior risco social e econômico como moradores de rua, idosos e deficientes. Cerca de um quarto são beneficiados com subsídios na

primeira aquisição de imóvel residencial e quase 60% recebem algum tipo de auxílio financeiro para aluguel no parque privado ou em empreendimentos comunitários. Depreende-se disto a importância do incentivo ao aumento do investimento privado na oferta em larga escala de novas unidades para locação como forma de controlar o preço final dos aluguéis.

1.4.4. América Latina

Na América Latina, as estratégias públicas para vencer as dificuldades de acesso à habitação adequada por preços acessíveis costumam apoiar-se na combinação de poupança, crédito e subsídios para aquisição de uma unidade habitacional geralmente nova. O Chile, a partir da década de 70, usando essa combinação, levou os financiamentos habitacionais a atingir valores que chegaram a representar 20% de seu Produto Interno Bruto - PIB (BLANCO; CIBILS & MUÑOZ, 2014).

No Brasil, onde desde 1964 o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) opera dentro da mesma premissa de combinar poupança, crédito e subsídios, o crédito imobiliário no auge do sistema (entre 1978 e 1982) representava apenas 5,4% do PIB nacional (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - FGV Projetos, 2007). Com a estabilidade econômica a partir dos anos 2000 e o estímulo à construção civil com o Programa Minha Casa Minha Vida, o Brasil alcança uma situação com financiamentos imobiliários representando 9,1% do PIB, equivalente ao do México, que também operou com combinação semelhante desde a década de 90.

Contudo, nos três países o acesso da população de baixa renda só é garantido quando volumes significativos de recursos orçamentários são disponibilizados à título de subsídio.

O caso brasileiro é um bom exemplo da importância do subsídio nas taxas de juros nas políticas públicas de habitação. Em novembro de 2015, quando as taxas de juros¹¹ do financiamento para aquisição de imóveis variavam de 9,4% a.a. (taxas reguladas) até 14,2% a.a. (taxas de mercado), para outro mercado também incentivado, o de aquisição de veículos, eram em média de 26,2% a.a., e chegavam a 90,3% a.a. para aquisição de outros bens. Comprar um imóvel tem sido

¹¹ BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2018a; 2018b.

financeiramente “mais barato” do que qualquer outro bem, com taxas de juros que chegaram a 8,5% a.a. em setembro de 2017.

Da mesma forma o financiamento da produção também tem condições privilegiadas no setor imobiliário, com juros anuais de 12,71% em novembro de 2015 e 11,30% em setembro de 2017 enquanto para o total de créditos concedidos os juros eram de respectivamente de 21,26% e 17,51% nas mesmas datas. O gráfico a seguir dá uma visão geral destas taxas ao longo do tempo.

Gráfico 5 – Juros nos Financiamentos

Fonte: BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2018b.

O esquema combinando poupança, crédito e subsídios, praticado até a década de 1990, mostrou-se ineficiente para atender as camadas de menor renda com unidades prontas. Em função disto, países da América Latina ampliam significativamente os subsídios para estas camadas. A publicação da Comissão para América Latina e Caribe das Nações Unidas – ECLAC (CECCHINI, 2015) apresenta os seguintes exemplos:

- Chile: **Fundo de Solidariedade Habitacional**, instituído em 2002.
Para os 20% mais pobres da população, cobre até 98% do valor de imóvel¹²;
- Colômbia: **Subsídio de 3 a 5% na taxa de juros**, durante sete anos, instituído em 2009;
Programa 100 mil moradias grátis¹³, instituído em 2012.
Cobre 100% do valor de imóvel¹⁴;
- Brasil: **Programa Minha Casa Minha Vida**, instituído em 2009.
Para famílias com renda de até três salários mínimos¹⁵ nacionais cobre próximo de 100% do valor de imóvel¹⁶;
- Peru: **Teto Próprio**¹⁷, instituído em 2005.
Disponibiliza um subsídio que pode cobrir de 40% a 90% do valor do imóvel¹⁸;

1.5. Similaridades, diferenças e potencialidades

O objetivo deste capítulo foi resgatar, das experiências apresentadas, aspectos comuns que caracterizem um conceito do que trataremos ao longo deste trabalho como “atendimento habitacional”, explicitando também os pontos em que as políticas públicas podem apresentar-se de diferentes formas para, em tese, atender ao mesmo fim: promover condições adequadas de moradia.

Primeiramente, é preciso destacar que as políticas públicas de habitação se consolidaram a partir da necessidade de ampliar a produção. A urbanização acelerada e, no caso europeu, a destruição significativa de estruturas urbanas durante a guerra exigiram esforços significativos na produção de um novo parque habitacional. Como na Europa e América do Norte, em especial nos Estados Unidos,

¹² Para imóveis novos US\$ 14,500 a US\$ 21,150 ou usados de US\$ 12,600 a US\$ 18,900 (CECCHINI, 2015).

¹³ *100.000 Viviendas Gratis* (CECCHINI, 2015).

¹⁴ Imóvel de até US\$ 20,400 (CECCHINI, 2015).

¹⁵ Em fevereiro de 2018 a renda familiar limite para acesso ao subsídio máximo é de R\$ 1.600,00, aproximadamente US\$ 485,00.

¹⁶ Imóvel de até US\$ 32,700 (CECCHINI, 2015).

¹⁷ *Techo Propio* (CECCHINI, 2015).

¹⁸ Imóvel de US\$ 7,300 a US\$ 15,900 (CECCHINI, 2015).

houve disponibilidade para um aporte considerável de recursos financeiros em políticas de bem-estar social. Esses esforços do pós-guerra permitiram que nos aspectos quantitativos as necessidades habitacionais fossem atendidas pelas iniciativas públicas ao longo das décadas seguintes, inclusive no leste europeu.

A necessidade de habitações frente à migração crescente para áreas urbanas foi enfrentada por diferentes políticas, segundo as características de cada região. Assim, os parques públicos destinados à locação, na maior parte da Europa, atenderam a famílias com diferentes perfis socioeconômicos. Nos Estados Unidos a expansão dos subúrbios residenciais absorveu parte da emergente classe média urbana, que passa a ser proprietária da moradia, enquanto os conjuntos nos grandes centros urbanos atendiam prioritariamente as camadas de menor renda através da locação.

O caso da Austrália merece algumas considerações. O país tem hoje, em todo seu território, população (24.810.191 habitantes¹⁹) apenas 16% superior à população da Região Metropolitana de São Paulo (21.391.624²⁰). Neste contexto, a aceleração da urbanização não teve o mesmo impacto sobre as necessidades de novas moradias que na Europa devastada pela Segunda Guerra ou nas grandes cidades americanas.

Por outro lado, observa-se que as políticas públicas não tiveram a mesma eficácia na América Latina, onde o adensamento populacional das áreas urbanas também se acentua a partir da metade do século XX. Principalmente pela insuficiência de recursos destinados às políticas públicas de moradia, este adensamento não é acompanhado por uma produção massiva como nas outras regiões estudadas. A oferta reduzida abre precedente para uma disputa mais acirrada no acesso à moradia com condições mínimas de qualidade.

Há exemplos latino americanos de investimentos na produção pelo setor público de conjuntos de porte significativo, destinados à aquisição pelas famílias, mas que não foram suficientes para absorver o crescimento populacional dos grandes centros e, na maioria das vezes, não eram acessíveis às camadas de menor renda.

Se na Europa e nos Estados Unidos as necessidades quantitativas foram supridas pelas políticas públicas implementadas a partir de meados do século XX, o

¹⁹ AUSTRALIAN BUREAU OF ESTATISTICS, 2018.

²⁰ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2017f.

mesmo não ocorreu na maior parte dos países da América Latina, mesmo, como no caso brasileiro, com taxas de juros diferenciadas para o setor.

Coube à própria população de baixa renda, através dos meios que tinha disponíveis, suprir sua necessidade de mais moradias sem maior interveniência direta de outros atores socioeconômicos, públicos ou privados. A disputa acirrada pela oferta é um dos mecanismos que favoreceu o deslocamento dos mais pobres para áreas cada vez mais distantes do centro, desprovidas de infraestrutura, e a ocupação irregular até mesmo de áreas ambientalmente frágeis.

Há, portanto, uma diferença fundamental no que diz respeito à eficácia das políticas públicas no enfrentamento das necessidades quantitativas. Na América Latina a baixa eficácia acabou por gerar um acirramento das carências qualitativas, tanto sob o aspecto da infraestrutura urbana quanto no que diz respeito às próprias edificações.

Chegamos então à segunda questão importante nesta discussão, as diferenças na forma de ocupação. Nos países desenvolvidos o aluguel no parque público foi, desde o início, a forma de ocupação mais frequente para as famílias de menor renda, enquanto na América Latina a propriedade prevaleceu. Como descreve Bonduki (1998) para o caso brasileiro, as economias mais frágeis, com mercados de trabalho mais instáveis em atividades de baixo valor agregado e baixa remuneração, favoreceram o fortalecimento da percepção da casa própria como garantia de uma estabilidade econômica mínima para as famílias, mesmo que em assentamentos irregulares.

Apesar dos investimentos na produção pelo setor público não atenderem plenamente às camadas de menor renda, as políticas públicas brasileiras continuaram priorizando o “sonho da casa própria” como solução universal de moradia, baseadas principalmente em um diferencial da taxa de juros dos financiamentos habitacionais em relação aos juros das demais modalidades de crédito para as pessoas físicas.

Sobre este aspecto, é importante salientar que a forma de ocupação dos imóveis destinados ao atendimento das famílias de menor renda não é necessariamente fator decisivo para os resultados das políticas públicas no enfrentamento das necessidades quantitativas. Os bons resultados tendem a estar muito mais relacionados à disponibilidade contínua de recursos suficientes. Na Europa Ocidental

e América do Norte o conjunto de políticas de bem-estar social (*Welfare State*) contaram com estes recursos, que também foram disponibilizados pelos governos centrais nos países socialistas do Leste Europeu, permitindo ações de longo prazo. O mesmo não ocorreu na América Latina.

Há indícios de que os melhores resultados no enfrentamento das necessidades quantitativas estejam relacionados também a um maior equilíbrio entre o estímulo à oferta e à demanda através de subsídios, em ambos os casos. Este fator, associado à estabilidade nas ações de longo prazo, permite ainda a constituição e manutenção de parcerias entre entes públicos e privados, com fins lucrativos ou não, que ampliam a capacidade de financiamento e diversificação do atendimento.

Com relação às políticas de subsídios, também fica evidente que na maioria dos casos não há distinção clara entre o que pode ser considerado complementação de renda e o que pode ser considerado atendimento habitacional. Do ponto de vista teórico a complementação seria necessária porque o rendimento familiar é insuficiente para o conjunto de despesas familiares, entre elas a habitação. Já no atendimento habitacional o subsídio, por ser específico, prioriza a moradia frente a outras necessidades familiares.

Esta dificuldade de distinção, nos casos em que há uma distribuição de renda pouco equilibrada, gera distorções. Muitas vezes a renda familiar é tão baixa que outras necessidades prioritárias como alimentação, saúde, educação e transporte também não são atendidas. Voltando à questão da forma de ocupação, nesses casos a propriedade, ainda que com limitações ao direito de transmissão, é um ativo que pode ser utilizado para supri-las, transformando o que seria atendimento habitacional em complementação de renda.

Assim, até mesmo grandes investimentos direcionados para atendimento habitacional acabam por não gerar os resultados esperados no que diz respeito ao acesso a moradias de melhor qualidade, ainda que eventualmente beneficiem as famílias no atendimento de suas necessidades básicas. Provavelmente a locação seria uma alternativa eficiente para minimizar este problema específico.

Por fim, é importante analisar os desdobramentos recentes das diferentes linhas de ação. Ainda no século XX o perfil demográfico da população na Europa, Estados Unidos e Austrália passa a apresentar mudanças significativas, com redução das taxas de crescimento e envelhecimento da população, comportamento já visível

também na América Latina. Ao mesmo tempo, o avanço do Neoliberalismo, com a redução do papel dos Estados, é acompanhado por mudanças significativas nas políticas habitacionais. Há uma grande variedade de experiências nos países analisados, iniciadas em diferentes momentos e com trajetórias próprias.

O gráfico a seguir mostra a evolução recente, no que diz respeito a forma de ocupação, em dez países analisados em relatório do AHURI (MARTIN et al., 2018).

Gráfico 6 – Evolução da participação das formas de ocupação na Oceania, Europa e América do Norte

Sources: ABS (2017a); CMHC (2014); Eurostat (2017); Kofner and Kemp (2014); Kirchner (2007); Statistics New Zealand (2014); Sutor (2016); US Census Bureau (2015).

Fonte: AHURI - Australian Housing and Urban Research Institute (MARTIN et al., 2018)

Consideradas as diferenças entre os dados compilados, como descrito pelos autores²¹, observamos que houve uma ampliação do acesso através da locação em

²¹ "As observed in Section 2.1.2, the PRS is considered and constituted differently across the 10 countries. For Australia we use the ABS definition of a 'private renter' household (see Section 1.3.1). The figures for Ireland, New Zealand and the United Kingdom are derived from national statistics which similarly distinguish rental housing where the landlord is a local authority or community organisation from other (private) landlords. The figures for Canada represent the total rental sector, less social housing dwellings as calculated by Sutor (2016). Similarly, the US figures are total rental, less public housing as provided by Schwartz. For Germany, the figures are for total rental housing, less 'social housing dwellings' as calculated by Kofner and Kemp (2014) and Kirchner (2007). It should be noted that many of these dwellings in Germany are owned by private individuals.

The data in Figure 2 for Belgium, Spain and Sweden are from Eurostat, which collects and presents comparative housing statistics across Europe. However, they differ from the data for other countries in two ways. First, the Eurostat figures refer to individuals, not households; secondly, the Eurostat figures refer to 'market rental' and 'below-market rental'. In Belgium and Spain these categories are approximate to social housing and private rental housing, respectively. Sweden, however, is different: almost all its rental housing is 'market rental' but a large part of the market is constituted by municipal housing companies which do not operate on a profit-maximising basis. Swedish 'market rents' are in fact set by a system of collectively bargained 'utility rents'." (MARTIN et al., 2018)

detrimento da propriedade na maior parte dos países e, eventualmente redução do parque público (“social housing”). Apenas no Canadá e Alemanha a tendência foi inversa, justamente os países com menor participação da propriedade.

Martin et al. (2018) descrevem ainda que subsídios anteriormente destinados ao parque público vêm sendo transferidos para o mercado privado de locação através de programas como o *Low-Income Housing Tax Credit* – LIHTC, nos Estados Unidos, e o *Rental Accommodation Scheme* – RAS, na Austrália e na Irlanda. Na Bélgica as agências públicas de habitação passaram a locar imóveis privados para acomodar os beneficiários, em uma espécie de sublocação.

Nos países desenvolvidos, alguns problemas, identificados por Lawson e Milligan (2016), como a elevação do custo dos imóveis e a redução do parque disponível a preços compatíveis com a renda das famílias, a escassez de oferta e a baixa qualidade das moradias, a exclusão social e a segregação relacionadas à forma de ocupação e à localização das unidades, e as necessidades específicas de habitação de minorias, ganharam relevância com a “bolha imobiliária” de 2007/2008.

Podemos observar que os cinco temas que as autoras (LAWSON & MILLIGAN, 2016) discutem têm permeado as políticas públicas dirigidas à habitação nestes países:

- Facilitar o acesso à propriedade para os novos núcleos familiares e famílias de menor renda;
- Promover o investimento privado em moradias a preços acessíveis;
- Fazer uso do mercado privado de locação para maximizar os resultados das políticas habitacionais;
- Estimular a diversidade e ampliar a possibilidade de escolha das famílias; e
- Promover a sustentabilidade da habitação e da vizinhança.

Na América Latina, apesar do foco predominante na propriedade, estes temas já vêm fazendo parte dos debates e das alternativas de políticas públicas para habitação.

No Brasil, os agentes promotores de grande parte dos empreendimentos no Programa Minha Casa Minha Vida foram incorporadores privados, como já acontecia também no México. No Chile, empreendimentos subsidiados com recursos públicos são geridos por cooperativas privadas, que captam subsídios e recursos para o financiamento e são responsáveis pelo projeto, contratação da construtora e

comercialização das unidades. Todos se caracterizam por altos subsídios e pela localização periférica nas grandes cidades.

No município de São Paulo há dois projetos, um do Governo Estadual²² e outro, recém lançado, do Governo Municipal²³, que envolvem parcerias público-privadas para habitação. Como veremos mais à frente, no item em que descrevemos o atendimento habitacional no município de São Paulo ao longo dos anos 2000, são iniciativas de grande significado quantitativo que preveem a execução de um número de unidades de HIS equivalente ao produzido exclusivamente com recursos públicos entre 2001 e 2012. Contudo, os resultados efetivos e o potencial de impacto no tecido urbano do centro expandido da capital paulista, onde está prevista a maior parte dos empreendimentos, só poderão ser avaliados posteriormente

Há também programas estruturados de subsídio à demanda para aluguel no mercado privado, ainda que com reduzido número de beneficiários, em São Paulo (Bolsa Aluguel/Parceria Social) e em Buenos Aires, na Argentina (“Alquilar se Puede”).

No Uruguai merece destaque a existência de um fundo público (*Contaduría General de la Nación*), que garante praticamente metade dos aluguéis em Montevideo e está disponível para famílias com renda de até três mil dólares, equivalente a quase dez salários mínimos no Brasil. Contudo, nas demais regiões a garantia de aluguéis através deste fundo é residual, não ultrapassando 4% dos casos (BLANCO; CIBILS & MUÑOZ, 2014).

Com base nas informações apresentadas consideramos como **atendimento habitacional social**, neste trabalho, aquelas ações que envolvem os aspectos comuns das diversas experiências:

- Participação, direta ou indireta, de agentes públicos;
- Subsídios à oferta e/ou à demanda; e
- Foco nas camadas da população mais vulneráveis de determinado território, tanto na questão econômica quanto social.

²² Parceria Público Privada Habitacional. Mais detalhes, consultar SÃO PAULO (Estado) (2018b).

²³ Parceria Público Privada Casa da Família. Mais detalhes, consultar SÃO PAULO (Município) (2018b).

Também identificamos nestas experiências características potenciais cuja aplicabilidade no caso brasileiro, em especial no Município de São Paulo, são discutidas posteriormente, nas conclusões deste trabalho.

São elas:

- Locação como alternativa complementar à propriedade no atendimento habitacional;
- Participação de agentes privados, com ou sem fins lucrativos, na provisão da oferta; e
- Equilíbrio na política de subsídios à oferta e à demanda.

CAPÍTULO 2.

O CONTEXTO BRASILEIRO

Algumas informações sobre condições específicas da situação brasileira são fundamentais para a compreensão das características de nossas políticas de atendimento habitacional. São aspectos demográficos, econômicos e institucionais que permearam o processo de urbanização do país e, em especial a urbanização dos grandes centros como o Município de São Paulo, sobre o qual concentraremos nossa análise.

2.1. Aspectos demográficos

A população urbana no Brasil aumentou rapidamente a partir dos anos 1960. Dados dos censos demográficos (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE) mostram que em 2010, depois de cinco décadas de intensa urbanização, mais de 84% dos brasileiros viviam e trabalhavam nas cidades. A urbanização é mais significativa no Sudeste, com 93% dos habitantes em áreas urbanas.

Quase um quinto da população brasileira em 2010 já estava concentrada em quatro grandes áreas metropolitanas do Sudeste: São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte.

Tabela 1 – Percentual da população urbana nos Censos Demográficos

REGIÃO	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010
Norte	29,6	35,5	42,6	50,2	57,8	69,8	73,6
Nordeste	26,4	34,2	41,8	50,7	60,6	69,0	73,1
Sudeste	47,5	57,4	72,8	82,8	88,0	90,5	93,0
Sul	29,5	37,6	44,6	62,7	74,1	80,9	84,9
Centro-Oeste	25,9	37,2	50,9	70,7	81,3	86,7	88,8
TOTAL BRASIL	36,2	45,1	56,0	67,7	75,5	81,2	84,4

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2017c.

Tabela 2 – Participação na população residente das maiores Regiões Metropolitanas em 2010

Participação total	19%	36.934.384
São Paulo (SP)	10%	19.683.975
Rio de Janeiro (RJ)	6%	11.835.708
Belo Horizonte (MG)	3%	5.414.701

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2017e.

Também é importante na compreensão das formas de atendimento das necessidades de moradia o atual perfil etário da população. Vivenciamos o “bônus demográfico”, situação em que a relação entre população ativa e inativa é positiva na medida em que a média de dependentes não ativos por trabalhador tende a ser menor, impactando positivamente a renda per capita. Os dados dos Censos Demográficos mostram que os jovens com até 14 anos representavam 42% da população em 1980 e, em 2010, são menos de um quarto dos habitantes do país, enquanto a população em idade produtiva, entre 15 e 59 anos, representava, em 2010, 65% do total. Também se destaca uma maior participação de pessoas com 60 anos ou mais na distribuição por faixa etária. Estes idosos já representavam em 2010 mais de 10% da população em uma tendência de crescimento que tende a produzir um impacto significativo nas próximas décadas.

Tabela 3 - Evolução da população em idade produtiva no Brasil

	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010
até 14 anos	42%	43%	42%	38%	35%	30%	24%
15 a 59 anos	54%	53%	53%	56%	58%	62%	65%
60 anos ou mais	4%	5%	5%	6%	7%	9%	11%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2017b.

Observa-se ainda a redução significativa do tamanho dos núcleos familiares. Boletim recente da Fundação SEADE (FERREIRA, 2018, p.4) mostra que “as taxas de crescimento dos domicílios diminuíram, mas se mantêm mais elevadas do que aquelas referentes à população: entre 2000 e 2010 os domicílios ampliaram-se em cerca de 2% ao ano, enquanto a população cresceu 1%”, indicando que a média de moradores por domicílio vem diminuindo. No Estado de São Paulo esta média passou de 4,4 moradores por domicílio em 1980 para 3,2 em 2010, em função da redução da natalidade, dos novos padrões de nupcialidade e dos novos arranjos familiares. O envelhecimento da população e a maior sobrevivência de idosos que vivem sós também contribuem para a menor densidade de moradores por domicílio. Segundo o mesmo boletim, a média de moradores por domicílio em 2050 deve chegar a 2,47 no Estado de São Paulo.

2.2. Aspectos econômicos

Na região Sudeste, principalmente nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, está a maior parte das atividades econômicas e dos empregos. E apesar dos recentes avanços tanto na expansão da industrialização quanto na distribuição de renda, ainda há muitas diferenças na distribuição de renda familiar entre as regiões brasileiras. Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD do IBGE (Gráfico 7) mostram que o rendimento médio mensal das famílias em domicílios particulares permanentes urbanos ao longo de mais de uma década sempre se manteve muito menor nas Regiões Norte e Nordeste do país, como mostra o gráfico a seguir. Esse

rendimento médio das famílias do Sudeste era 83% maior do que o das famílias do Nordeste em 2003 e, mesmo em um dos melhores momentos com relação à distribuição de renda, 2012, manteve-se a diferença de 56%.

A economia do Brasil mudou significativamente desde a década de 1940, mas a evolução não foi constante, com vários momentos de instabilidade. Os choques do petróleo da década de 1970 e da crise da dívida dos anos 80 causaram grandes dificuldades para a economia brasileira, com taxas de inflação superiores a 100% ao ano. Em 1994, o Plano Real criou uma nova moeda, inicialmente atrelada ao dólar e, a partir de então, as taxas de inflação vêm mantendo-se em padrões mais razoáveis.

Gráfico 7 – Valor do rendimento médio mensal das famílias residentes em domicílios particulares urbanos Brasil e Grandes Regiões (base 100)

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2017d.

A partir dos anos 2000 as mudanças estruturais da economia favoreceram a criação de novos empregos formais, 17,5 milhões de 2001 a 2010 (HADDAD & MEYER, 2011), que garantem rendimentos estáveis e maior segurança financeira para as famílias. Ainda que a maioria destas novas vagas requeira baixa qualificação e ofereça baixos salários, permite que famílias economicamente mais vulneráveis tenham mais acesso ao crédito para consumo de bens não duráveis.

Conforme Haddad e Meyer (2011), entre 2003 e 2008, o Brasil passou por um período de crescimento econômico consistente, com taxas acima de 4% ao ano, ao mesmo tempo em que os juros, historicamente muito altos, começaram a declinar. Houve aumento da renda, principalmente da população que compõe a base da pirâmide, e observou-se uma tendência à redução das desigualdades (IPEA, 2012).

Entre 2001 e 2011, a renda dos 20% mais pobres cresceu mais rápido do que a dos 20% mais ricos. Contudo a capacidade de poupança das famílias de baixa renda continuou limitada e a disponibilidade de crédito ainda continua sendo um desafio para o acesso à casa própria e à compra de outros produtos de alto valor.

A partir de 2011 as condições econômicas favoráveis começam a enfraquecer, encerrando o ciclo de crescimento. A exportação e os preços internacionais das commodities diminuiu devido à crise internacional do “subprime”, nos Estados Unidos, e à redução do crescimento da China. Houve redução na criação de novos empregos, aumento das taxas de desemprego e redução nos níveis do aumento da renda familiar, dificultando a estabilidade econômica de famílias mais vulneráveis e o crescimento do consumo via crédito.

Relatório do Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe das Nações Unidas – CEPAL, mostra que o Brasil ainda apresenta um dos maiores índices de desigualdade de renda da América Latina, com índice de Gini²⁴ de 0,515; conforme Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH), elaborado pelas Nações Unidas e publicado em março de 2017²⁵.

²⁴ O índice de Gini é um parâmetro internacional que permite comparar a desigualdade de renda dos grupos populacionais. Varia de zero a um, e quanto menor a desigualdade, mais próximo está de zero. A Noruega, por exemplo tem um índice de Gini em torno de 0,25, enquanto na África do Sul é superior a 0,63.

²⁵ CORRÊA, 2017.

**Gráfico 8 - Índice de desigualdade Gini, 2002-2016,
para América Latina (18 países)**

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a El índice de Gini se calculó considerando los ingresos iguales a 0.

^b Total urbano.

^c Cifras no comparables con las de años anteriores.

^d Cifras de 2016 estimadas sobre la base del "Modelo Estadístico 2016 para la continuidad del MCS-ENIGH".

^e Cifras de 2002 corresponden al área urbana.

^f Promedio construido sobre la base de información del año más cercano disponible para cada uno de los 18 países.

Fonte: CEPAL, 2017, p.44.

2.3. Aspectos institucionais

A autoconstrução e o autofinanciamento foram, já a partir da década de 40, mecanismos importantes na produção de moradias em nossas metrópoles, preenchendo as lacunas deixadas pela ausência de políticas habitacionais eficazes. O investimento público em habitações e os financiamentos para as camadas de baixa renda sempre foram incipientes frente à crescente urbanização verificada a partir da década de 30 (BONDUKI, 1998).

A partir da década de 50, realizar o sonho da casa própria passa a ser a principal motivação da expansão periférica, dentro de uma tradição cultural e econômica em que a propriedade de um imóvel é uma das únicas possibilidades de capitalização da população de baixa renda, conforme discutido por Gilbert (1981). A instabilidade nas leis do inquilinato durante várias décadas reforçou a prioridade das famílias pela casa própria como forma de estabelecer um mínimo de segurança frente a um mercado de trabalho com baixa exigência de especialização, alta rotatividade (CARDOSO, 1971; CAMARGO, 1975; MAUTNER, 1981; BONDUKI, 1998) e cada vez com menos oferta de novas vagas.

As políticas públicas de habitação no Brasil, em sua maior parte relacionadas à execução de grandes conjuntos habitacionais, reforçaram, na década de 70 e início dos anos 80, a tendência de expansão periférica.

A redução de recursos oriundos do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e a desestruturação do aparato de gestão do setor de Habitação do governo federal (BONDUKI, 2013), a partir de meados da década de 80, restringiram ainda mais as opções das camadas de menor renda, acirrando as contradições na disputa pelo espaço urbano para habitação, cujo reflexo mais evidente foi a expansão e o adensamento de ocupações irregulares.

Carolina Castro (1999), analisando o mercado imobiliário formal autofinanciado por cooperativas nos anos 90, identifica, entre outros aspectos, a distribuição destes empreendimentos na Região Metropolitana de São Paulo e a continuidade do processo de expansão periférica.

A forma como a maior parte da população brasileira conseguiu viabilizar sua moradia, um elemento importante no processo de estruturação do espaço urbano, é baseada nos conjuntos habitacionais e na autoconstrução, muitas vezes em ocupações irregulares, com o “desbravamento” de áreas não contempladas com a adequada infraestrutura urbana pela população de menor renda, que arca com os custos sociais e econômicos de sua consolidação (MAUTNER, 1981). A partir do momento em que estes “núcleos” são definitivamente incorporados à cidade, tendem a ser absorvidos pelo mercado gerando um novo processo de expulsão.

Quando o estoque de terras desocupadas é quase inexistente, este processo de expulsão tende a ser ainda mais evidente, como já observado na década de 80, quando os loteamentos populares em outros municípios da Região Metropolitana como Embu, Carapicuíba, Jandira e Itapevi passam a ser a alternativa de acesso à casa própria das populações de menor renda (ROLNIK et al., 1990).

O período denominado por Bonduki (2013, p. 32) como de “transição”, de 1986 a 2003, em que “o setor habitacional e urbano perdeu protagonismo e centralidade” caracteriza-se por mudanças significativas no cenário econômico e político institucional do país que favoreceram uma alteração no quadro da produção habitacional. Apenas alguns municípios e Estados que contavam com maior volume de recursos orçamentários próprios foram capazes de desenvolver alternativas como a consignação de recursos do ICMS para habitação no Estado de São Paulo e o

Programa de Mutirões com recursos do Fundo Municipal de Habitação na capital paulista.

No âmbito federal foram formuladas, neste período, como relatado por Bonduki (2013), as primeiras modalidades de subsídio do Programa de Subsídio Habitacional (PSH) e do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), a criação da Carta de Crédito e o Habitar Brasil-BID; este último contemplando a urbanização de assentamentos precários que, a partir da década de 90, terá importância crescente na redução do déficit e da inadequação habitacional.

A descentralização na execução das políticas públicas, preconizada na Constituição de 1988, exigia uma estrutura que a maioria dos municípios não possuía, impedindo-os de assumir plenamente a execução das políticas habitacionais. Do ponto de vista institucional merecem destaque no período as ações federais relacionadas ao fortalecimento institucional do setor habitacional nos municípios e à instalação do Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, que apesar de previsto desde a criação do fundo em 1966, só teve sua primeira reunião em 8 de novembro de 1989²⁶ em cumprimento ao estabelecido pela Lei nº 7.839 de 12 de outubro do mesmo ano.

Como resultado deste processo pode-se afirmar que as políticas habitacionais, seja na produção de unidades, na urbanização de assentamentos ou na formulação do planejamento, apoia-se atualmente em recursos federais e na execução coordenada pelos municípios, com a Caixa Econômica Federal e, mais recentemente, o Banco do Brasil como agentes operadores dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), que sempre foi a principal fonte de recursos para a política habitacional no país.

O conjunto de condições econômicas e demográficas a partir dos anos 2000 favoreceu a retomada paulatina do financiamento imobiliário e um dos marcos da consolidação deste arranjo institucional, baseado na descentralização executiva, é o lançamento, em 2009, do Programa Minha Casa Minha Vida pelo Governo Federal, que ampliou o acesso ao crédito imobiliário justamente das famílias mais beneficiadas pela redução da desigualdade de renda.

²⁶ Ver anexo A.

Contudo a ausência de uma política fundiária mais inclusiva e a consequente escassez de terra disponível a custos acessíveis nos grandes centros continuam impedindo o acesso de grande parte da população urbana a condições de moradia adequadas.

2.4. Atendimento habitacional

Entre 1940 e 1960, a população do Brasil cresceu quase 30 milhões de habitantes (Censos IBGE). No entanto, nestas duas décadas, apenas 142 mil unidades destinadas às famílias de menor renda foram construídas. De 1964 a 1986, o Banco Nacional da Habitação do Brasil - BNH foi responsável pela construção de 4,4 milhões de unidades, mas apenas um terço destinou-se para a população de baixa renda, que representa mais de 80% do déficit habitacional total. Também é importante observamos que esta produção foi equivalente a pouco menos de um quarto do acréscimo de 16,9 milhões de domicílios particulares permanentes entre os Censos Demográficos de 1970 e 1991²⁷.

Após a extinção do BNH – Banco Nacional de Habitação, em meados da década de 80, os governos do Estado e do Município passam a destinar recursos específicos para programas habitacionais, mas os orçamentos reduzidos limitaram as ações públicas em habitação durante mais de uma década. Um exemplo de política visando minorar a falta de recursos é a do Estado de São Paulo, com a majoração da alíquota do Imposto sobre Consumo de Mercadorias e Serviços – ICMS de 17 para 18% pela Lei no 6.556, de 30 de novembro de 1989, e a vinculação deste percentual adicional para investimentos habitacionais. Garantido por lei até 1997, e posteriormente incluído anualmente no orçamento em caráter discricionário, este mecanismo possibilitou a execução e comercialização de 90% das cerca de 500 mil²⁸ unidades produzidas com recursos do governo estadual entre 1990 e 2014.

Durante a década de 90, o autofinanciamento através das cooperativas privadas (CASTRO, 1999) foi uma das principais fontes de recursos para produção de unidades habitacionais para os extratos de menor renda.

²⁷ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2017a.

²⁸ SÃO PAULO (Estado), 2018a.

A partir dos anos 2000 as mudanças estruturais na economia, incluindo a estabilidade monetária, as taxas de juros reduzidas, o aumento da renda familiar, as políticas de redistribuição de renda e mudanças na regulamentação do setor favoreceram a ampliação dos financiamentos e da atividade de construção civil em todo o país, principalmente depois de 2005. O ritmo de lançamentos e vendas manteve um ritmo forte até 2011, apesar de uma diminuição momentânea em 2009, em razão da crise financeira internacional.

A partir de 2011, o enfraquecimento das condições econômicas favoráveis passou a dificultar a estabilidade econômica de famílias mais vulneráveis e o crescimento do consumo via crédito, que sustentou o ritmo de lançamentos e vendas de imóveis residenciais no período anterior.

CAPÍTULO 3.

ATENDIMENTO HABITACIONAL SOCIAL NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Esta parte do trabalho apresenta um quadro geral e a compilação de dados secundários que embasarão a apresentação das atuais políticas de atendimento habitacional no Município de São Paulo. É importante destacar que não se pretende aqui fazer uma análise detalhada dos programas, mas sim apresentar um quadro geral a partir do qual será possível desenvolver as análises sobre atendimento habitacional, objeto desta Tese.

No caso paulistano, ao contrário dos modelos espaciais desenvolvidos no contexto da Ecologia Urbana defendida pela Escola de Chicago, não são os grupos privilegiados que predominantemente migram para novas frentes de ocupação, mas justamente os de menor renda (TASCHNER & BÓGUS, 2000). Fishman (1987), iniciando a discussão sobre o subúrbio como utopia burguesa, identifica que britânicos e norte-americanos seguiram o padrão de classe média suburbana, derivada do conceito inglês de pitoresco, combinando cidade e campo em conjuntos residenciais nas periferias das grandes cidades que excluem tanto indústrias e comércio (exceto aquele de conveniência) quanto moradias para a baixa renda. Nas palavras de Fishman, a classe média usa seus recursos e riqueza para urbanizar as franjas urbanas, mantendo a classe trabalhadora na zona industrial intermediária; comprimida entre o centro de negócios e os subúrbios.

Já, segundo o mesmo autor, a Europa continental e a América Latina optaram por uma estrutura urbana “tradicional”, com a massa dos mais ricos no centro e os pobres empurrados cada vez mais longe. Baseada na autoconstrução e no

autofinanciamento, o processo brasileiro de expansão periférica preencheu as lacunas deixadas pelo investimento público em habitação de interesse social (HIS) e os financiamentos incipientes para as camadas de baixa renda frente à crescente urbanização verificada a partir da década de 30 (BONDUKI, 1998). Os mais ricos não investiram seus recursos na urbanização da periferia e tampouco houve investimentos públicos em mobilidade, como no caso de Paris (FISHMAN, 1987).

As políticas públicas de habitação no Brasil reforçaram, na década de 70 e início dos anos 80, essa tendência, com a execução de grandes conjuntos habitacionais em áreas distantes dos centros financiados com recursos do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), através do Banco Nacional de Habitação (BNH). A desestruturação do BNH (BONDUKI, 2013), a partir de meados da década de 80, restringiu ainda mais as opções para as camadas de menor renda. O reflexo da ausência de políticas de atendimento efetivas acirrou a expansão e adensamento de ocupações irregulares²⁹, inclusive na periferia, com o avanço para outros municípios das regiões metropolitanas e sobre áreas ambientalmente frágeis, como as áreas de preservação de manancial das represas Guarapiranga e Billings no sul e sudeste da região metropolitana de São Paulo.

O período seguinte, denominado por Bonduki (2013, p. 32) como de “transição”, de 1986 a 2003, caracteriza-se por mudanças significativas no cenário econômico e político institucional do país que favoreceram uma alteração no quadro da produção habitacional com a descentralização na execução das políticas públicas, preconizada na Constituição de 1988.

O mais recente marco desse novo arranjo institucional foi o uso de recursos federais, geridos pela Caixa Econômica Federal (Caixa) e tendo municípios e/ou unidades da federação atuando como agentes promotores, com o lançamento pelo governo Federal do Programa Minha Casa Minha Vida, na modalidade FAR Alienação³⁰, em 2009. Com a alocação de recursos orçamentários para subsídios

²⁹ Favelas e loteamentos irregulares.

³⁰ FAR Alienação: modalidade destinada às famílias com renda de até 1.600 reais e, em geral, viabilizada através de aporte de recursos complementares dos governos municipais ou estadual. Além desta modalidade, o Programa Federal Minha Casa Minha Vida, lançado em 2009, oferece mais duas alternativas. Uma com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, para empreendimentos promovidos por entidades sem fins lucrativos, e outra com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, para promoção de empreendimentos por agentes privados com fins lucrativos (incorporadoras). Mais detalhes sobre o programa são descritos no item em que

diretos e indiretos, houve uma ampliação do acesso ao crédito para a população de menor renda e consequente estímulo à produção para essas camadas da população.

A produção no âmbito do programa Minha Casa Minha Vida é, sem dúvida, impressionante. Em 2013, a então ministra do Planejamento, Miriam Belchior, em evento no Sindicato da Habitação de São Paulo (SECOVI-SP) afirmou que “no Estado de São Paulo (SP), já são mais de 510 mil unidades habitacionais contratadas e 228,5 mil moradias entregues”³¹. Na Região Metropolitana de São Paulo, mais da metade dos municípios contam com empreendimentos no âmbito do Programa, na modalidade FAR Alienação ou na modalidade Carta de Crédito FGTS³².

Contudo, a maior parte dos empreendimentos viabilizados através do programa federal reproduziu a localização periférica em um momento no qual o conceito de “cidade compacta”³³ ganhava visibilidade e passava a ser amplamente discutido.

O debate atual sobre a forma urbana que incorpore adequadamente o conceito de “cidade compacta” ainda está longe de um consenso, contudo, considerando os conceitos de gestão do espaço e planejamento urbanos instituídos a partir da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade, podemos inferir a busca por: limitação do processo de expansão, ocupação dos vazios urbanos, renovação e recuperação de espaços degradados, maior atratividade das áreas já ocupadas e dinamização do patrimônio construído; níveis de atuação elencados por Silva (2008) como inerentes ao processo de compactação urbana. Também a preocupação com a mobilidade, outro item citado pela autora, fica evidente não só na estrutura do Ministério das Cidades, que conta com a secretaria específica de Transporte e Mobilidade, mas também nos temas urbanos a serem enfrentados, com destaque para a própria questão da mobilidade, a carência de infraestrutura em ocupações irregulares e os processos de segregação sócio espacial.

discutimos os programas associados aos arranjos institucionais que incluem o Governo Federal (3.1.3).

³¹ BRASIL, 2013b.

³² Carta de Crédito FGTS (apoio à produção ou imóvel na planta), promovidas por empreendedores da iniciativa privada para famílias com renda de até dez salários mínimos e subsídios diretos, além de taxas de juros reduzidas para famílias com renda de até 3.250 reais.

³³ A partir da década de 80 ganham volume na bibliografia internacional questionamentos sobre os efeitos negativos da urbanização dispersa, como a dependência do automóvel e a segregação espacial de usos, que embasaram os conceitos do “Novo Urbanismo”. Reforçado pelas discussões relacionadas à sustentabilidade ambiental no início do milênio, este “modelo oposto baseia-se na concentração, conectividade e multifuncionalidade, caracterizado por uma geometria focada nas conexões humanas dentro do núcleo urbano: cidades compactas com uma menor dimensão e densidade intermédia, geometricamente integrada” (SILVA, 2008).

Este trabalho adota como premissa que, no caso da Região Metropolitana de São Paulo, o conceito de “cidade compacta”, com o adensamento de áreas específicas, dotadas de infraestrutura, com usos e população de perfis socioeconômicos diversificados compartilhando o território urbano, mas evitando a aglomeração excessiva, é importante elemento na busca da sustentabilidade econômica, social e ambiental, e tende a caracterizar-se como solução de consenso no “desenho urbano” e, portanto, com possibilidade de consolidar-se. O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, de 2014, incorpora estas diretrizes à política oficial de desenvolvimento urbano municipal (SÃO PAULO (Município), 2014b).

Como outro exemplo desta recente tendência podemos citar o desenvolvimento pelo governo do Estado de São Paulo do modelo de parceria público privada habitacional³⁴, que previa a viabilização, na área central da cidade de São Paulo, de 14 mil unidades habitacionais de interesse social e para o mercado popular.

A escassez de terra disponível para empreendimentos habitacionais nos grandes centros favorece ainda mais a utilização de tipologias verticalizadas e plurifamiliares nas soluções habitacionais urbanas, com redução da incidência da cota parte de terreno no custo de produção da unidade ao mesmo tempo em que pode, quando adequadamente utilizada, estimular a implantação do conceito de cidade compacta.

3.1. Arranjos Institucionais e Programas Relacionados

Os diferentes agentes de planejamento, operação e gestão organizados nos arranjos institucionais de cada nível de governo e entre os diferentes níveis (Federal, Estadual e Municipal) ao longo do tempo estão associados a formas de aplicação dos recursos e programas específicos.

Apresentamos a seguir uma breve descrição dos arranjos institucionais municipais e suas relações com a União e o Estado de São Paulo na execução dos

³⁴ Programa de parceria público privada estabelecido pela Agência Paulista de Habitação Social, braço da Secretaria Estadual da Habitação responsável por ampliar a participação da iniciativa privada e agentes públicos na produção de imóveis destinados à população de baixa renda (SÃO PAULO (Estado), 2013).

programas que tiveram maior ênfase em cada período, e depois a organização interna das relações estaduais e federais com as quais a esfera municipal dialoga.

3.1.1. Governo municipal

Em 1964 é criada a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP), empresa de economia mista cujo principal acionista é a Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP). Seu principal papel até os anos 2000 foi o de agente local do SFH na aplicação de recursos do FGTS para fins habitacionais nos limites da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Nos primeiros 20 (vinte) anos, a COHAB-SP produziu conjuntos habitacionais em grandes glebas periféricas sendo responsável por todo o processo, desde a compra de terras até a gestão dos créditos do financiamento, incluindo contratação, acompanhamento e fiscalização de projetos e obras. Na segunda metade da década de 1980, a produção foi concentrada em conjuntos de renda média localizados principalmente em áreas remanescentes das obras do sistema metroviário em bairros como Brás, Belém, Carrão e Jabaquara. A partir da década de 1990, a empresa não tem mais acesso aos recursos federais do FGTS para produção, limitando-se à gestão dos créditos concedidos.

Ainda na década de 1970, é criada a Secretária de Bem-Estar Social (SEBES) que atende à crescente população das favelas. Forma-se nesta secretaria o primeiro grupo de profissionais atuando na busca de melhoria das condições habitacionais dessas famílias. No final da década (1979), é instituído com recursos do orçamento municipal o Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (FUNAPS), destinado à melhoria das condições habitacionais da população das favelas, e, em seguida, é criada a Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) que, através de sua Superintendência de Habitação Popular (HABI), passa a ser responsável pelo planejamento, gestão e operação dos recursos do FUNAPS.

Durante a gestão de Luiza Erundina (1989-1992) na Prefeitura, no início da década de 1990, o FUNAPS passa por transformações legais dando origem ao Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal Comunitária (FUNAPS Comunitário – FUNACOM). Com as mudanças os recursos do fundo são utilizados em extenso programa de mutirões de autoconstrução no qual o município era responsável pela fiscalização e disponibilizava terreno e recursos, ficando as

demais atividades a cargo da associação comunitária beneficiada com o empreendimento.

Em 1994, é criado o Fundo Municipal de Habitação (FMH) ao qual são repassados todos os recursos, obras e empreendimentos anteriormente vinculados ao FUNAPS/FUNACOM. Também é instituído o Conselho Municipal de Habitação (CMH), com função de gestão dos recursos do referido fundo cuja operação passa a ser de responsabilidade da COHAB-SP. O planejamento das ações vinculadas ao FMH continuou como atribuição da SEHAB-HABI. Os últimos convênios de mutirão foram firmados no início dos anos 2000.

Ao longo dos anos 1990 e na década seguinte o município também foi responsável pela aplicação de recursos federais do Programa Especial de Habitação Popular (PEHP), associados a recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a contrapartidas do FMH em dois programas: o Programa de Verticalização de Favelas (PROVER), conhecido como “Cingapura”, na década de 1990, e a implementação de parque público para locação a partir de 2000. Em ambos o Governo Municipal volta a ser responsável por todo o processo, inclusive comercialização ou locação, gestão de créditos e gestão social pós-ocupação.

Em 1999, o governo federal criou o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e o município atua como parceiro na viabilização de empreendimentos na cidade durante toda a primeira década dos anos 2000 no âmbito do Programa de Arrendamento Residencial – PAR (MALERONKA, 2005). Nesse programa os beneficiários arrendam o imóvel e ao final do período contratual recebem a propriedade do imóvel (*“leasing”*). Parte significativa dos recursos do FAR é representada por cotas do FGTS, que continua sendo a principal fonte de recursos para habitação e infraestrutura. Nessas parcerias o município é responsável apenas pela disponibilização de terras ou edifícios para reformas e pela seleção do construtor, sendo as demais atribuições de responsabilidade da construtora ou das empresas contratadas para gestão do arrendamento e administração condominial e gestão social, fiscalizadas diretamente pela Caixa; agente operador do fundo.

Nessa primeira década também foram de grande importância na produção de unidades habitacionais no município o aporte de recursos do governo do Estado através da Secretaria Estadual de Habitação (SH) e da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), em parceria com a SEHAB ou com

a COHAB-SP, para atender famílias removidas em razão de risco ou obras de infraestrutura urbana e, inclusive, para permitir a urbanização de favelas. Na maior parte desses convênios o governo estadual repassou os recursos e o município foi responsável pelas demais atividades relacionadas aos empreendimentos, e em alguns casos o município apenas disponibilizou a terra, indicou a demanda e ficou responsável pela regularização fundiária e das edificações.

Depois de 2003, com o início da operação do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), a provisão de novas unidades de HIS passa a contar também com seus recursos. Trata-se de um fundo com gestão intersecretarial e para o qual são destinadas as receitas geradas por instrumentos financeiros previstos no Estatuto da Cidade, como a outorga onerosa do direito de construir; sua principal fonte de recursos. Associada a recursos federais, a receita da outorga onerosa viabilizou parte da produção de unidades vinculadas a obras de urbanização de favelas.

Os recursos do Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura (FMSAI), instituído em 2009 para receber 7,5% da receita bruta obtida a partir da exploração dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Município de São Paulo pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP), também passam a ser usados na produção de unidades vinculadas a obras de urbanização.

Também a partir de 2009, com a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida - MCMV, são retomadas as parcerias do município com o Governo Federal para produção de unidades habitacionais na faixa 1 do programa, que atende famílias de menor renda, tanto na modalidade que utiliza recursos do FAR (proposto pela prefeitura) quanto na viabilizada com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) - proposto por entidades organizadoras³⁵ -, para a qual o município contribui com recursos financeiros do Fundo Municipal de Habitação - FMH.

Os arranjos institucionais municipais estão sintetizados no Esquema a seguir:

³⁵ Nesta modalidade organizações sem fins lucrativos, em geral associações e movimentos de moradia, são habilitadas pelo Ministério das Cidades através de chamamentos públicos para desenvolver projetos habitacionais em glebas ou terrenos por elas apresentados durante o processo de habilitação. No Município de São Paulo os empreendimentos viabilizados nesta modalidade tiveram os recursos federais complementados por valores disponibilizados pelo Fundo Municipal de Habitação – FMH.

Esquema 2 – Arranjos Institucionais: Município de São Paulo

Fonte: Elaborado pela autora.

O Quadro 5 sintetiza os programas pelos períodos em que cada um deles foi o “carro-chefe” da provisão municipal de moradias para a baixa renda, indicando a respectiva fonte de recursos, inclusive estaduais e federais³⁶, e as etapas em que a Prefeitura atuou diretamente.

Apenas nos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida – MCMV viabilizados com recursos federais do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, conhecido como MCMV Entidades, o Município não foi o responsável por disponibilizar a terra ou o imóvel para reforma. Todos os outros programas foram realizados com empreendimentos em áreas públicas ou imóveis desapropriados pela Prefeitura e, na maioria dos casos, os recursos relativos ao terreno/imóvel não foram reembolsados ao Poder Público Municipal. Este fato denota a importância da atuação direta do Município no enfrentamento da escassez de terras disponíveis e adequadas para produção de unidades habitacionais para a baixa renda.

³⁶ Para mais detalhes sobre as fontes de recursos estaduais e municipais, ver a descrição dos arranjos institucionais nessas esferas de governo nos tópicos a seguir.

O desenvolvimento do projeto, sua aprovação, regularização e seleção do executor também são na maioria dos casos responsabilidades do Município, com exceção dos programas vinculados à entidades, mutirões e MCMV – FDS, e do Programa de Arrendamento Residencial - PAR. Nas parcerias entre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU e a Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB em que os terrenos foram transferidos ao Estado, a companhia estadual foi responsável por desenvolver os projetos, cuja aprovação e regularização ficaram sob a responsabilidade da Prefeitura, e selecionar o executor.

O acompanhamento das obras é realizado pelas entidades³⁷, quando essas são as promotoras (mutirões e MCMV – Entidades); pela Caixa, quando envolve recursos do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR; pela CDHU, nos convênios CDHU/SEHAB com transferência do terreno à CDHU; e pelo município nos demais casos. A fiscalização da obra só não é responsabilidade do município quando envolve recursos do FAR ou do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS e nas obras gerenciadas pela CDHU.

A seleção final da demanda a ser atendida é prerrogativa do município quando não se trata de empreendimentos promovidos por entidades e do Programa de Arrendamento Residencial – PAR; caso em que a definição final depende de análise de crédito pela Caixa. No caso do MCMV com recursos do FAR, a Caixa não avalia a capacidade de financiamento, verificando apenas o cumprimento dos critérios de atendimento do programa.

O município não comercializa nem faz a gestão de crédito do PAR, das obras gerenciadas pela CDHU ou do MCMV, e aporta recursos orçamentários ou de fundos específicos apenas para obras nos mutirões, em parte da provisão vinculada à urbanização e no Programa Minha Casa Minha Vida.

³⁷ Organizações sem fins lucrativos, em geral associações e movimentos de moradia.

Fonte: Elaborado pela autora.

Como mostra o Quadro 5, a gestão social, que compreende a habilitação para o processo de comercialização e a preparação dos beneficiários para a auto-gestão do condomínio, foi responsabilidade da Prefeitura nos grandes conjuntos periféricos, no Cingapura/Prover, nos convênios CDHU/SEHAB em terrenos não transferidos ao Estado, nos convênios CDHU/COHAB, na provisão vinculada a obras de urbanização, e nos primeiros empreendimentos executados com recursos do FAR pelo MCMV.

Especificamente no parque público de locação, Programa Locação Social, o município é responsável pela gestão social, pela administração da locação e pela gestão do condomínio durante toda a vida útil do empreendimento. Os primeiros empreendimentos concluídos no âmbito do programa, criado em 2002, foram concluídos em 2004. Em uma década de existência o total de unidades chegou a apenas 903 (novecentas e três) como mostra o quadro a seguir³⁸:

Quadro 3 - Empreendimentos do Programa Locação Social concluídos

EMPREENDIMENTO	UNIDADES	ANO CONCLUSÃO
Parque do Gato	486	2004
Residencial Olarias	137	2004
Vila dos Idosos	145	2007
Senador Feijó	45	2009
Asdrúbal do Nascimento	40	2009
Palacete dos Artistas	50	2014
TOTAL	903	

Fonte: Elaborado pela autora a partir de informações disponíveis no HabitaSAMP³⁹.

³⁸ Mais detalhes sobre o programa podem ser encontrados no tópico “O atendimento no Município de São Paulo nos anos 2000”, página 122.

³⁹ SÃO PAULO (Município), 2015.

Além da provisão de novas unidades habitacionais o Município também aplica recursos em obras e serviços para urbanização ou regularização fundiária e em subsídios para locação ou verbas de apoio habitacional. Os valores utilizados em apoio representam custos adicionais, normalmente a cargo do município, além da provisão da nova unidade para atender e acomodar temporariamente famílias removidas por risco ou para obras de urbanização. Em urbanização e regularização também estão incluídos os gastos municipais com a remoção, demolição e destinação final de resíduos sólidos e acompanhamento técnico-social durante as obras e após a ocupação de novas unidades.

3.1.2. Governo estadual

As ações desenvolvidas pelo governo estadual para atender às necessidades habitacionais dos paulistas mantiveram durante cerca de 35 (trinta e cinco) anos uma organização institucional bastante estável.

Conforme o Relatório de Sustentabilidade da CDHU (SÃO PAULO (Estado), 2015), em 1949 foi criada uma autarquia que passou a atuar como agente promotor na produção e na comercialização de habitações a partir de 1964, com recursos federais do Banco Nacional da Habitação – BNH. A produção de unidades habitacionais é iniciada apenas a partir de 1967, mas das mais de 605 (seiscentas e cinco) mil unidades habitacionais (UH) produzidas até 2014, apenas quatro mil foram executadas nos primeiros oito anos.

Com a fundação da empresa de economia mista Companhia Estadual de Casas Populares – Cecap, em 1975, o volume de produção passa a ser mais significativo. A companhia recebeu posteriormente as denominações de Companhia de Desenvolvimento de São Paulo - Codespaulo (1981) e Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Estado de São Paulo - CDH (1984), quando se vinculou à recém-criada Secretaria Executiva de Habitação. Em 1987, a Secretaria Executiva passou a receber a denominação de Secretaria Estadual da Habitação, e no ano seguinte, a empresa é denominada Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU).

Em meados da década de 1970 é criada a Secretaria de Habitação do Estado (SH) que assume o planejamento e a gestão das políticas habitacionais contando, em

maior ou menor grau, conforme o período, com o apoio da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano SA (EMPLASA).

A principal fonte de recursos para execução de obras e subsídios na aquisição foi a obtida com a majoração da alíquota do Imposto sobre Consumo de Mercadorias e Serviços (ICMS), de 17% para 18%, definida pela Lei nº 6.556, de 30 de novembro de 1989. A vinculação obrigatória deste percentual adicional para investimentos habitacionais foi garantida por lei até 1997, o que possibilitou a execução e comercialização de 90% das unidades produzidas com recursos do governo estadual. A partir de 1998, o mesmo percentual do ICMS vem sendo anualmente destinado no orçamento para fomento da produção habitacional, apesar de não haver garantia por lei de continuidade dessa destinação.

No município de São Paulo, o governo estadual aplicou recursos em quase 20 (vinte) mil unidades, principalmente durante a década de 1990, em especial na região leste. E 3,4 mil destas unidades foram entregues entre 2009 e 2012, tendo sido executadas no âmbito de convênios com o governo municipal já citados anteriormente. A mudança mais significativa no arranjo institucional do Estado de São Paulo em relação à provisão habitacional acontece em 2005 com a criação do Fundo Estadual de Habitação (FEH); do Conselho Estadual de Habitação (CEH), exigência para adesão da unidade da federação ao Sistema Nacional de Habitação (SNH) do governo federal; e da Agência Paulista de Habitação Social (Casa Paulista), em 2011.

O Esquema 3 sintetiza as formas de organização das instituições ao longo do tempo:

Esquema 3 – Arranjos Institucionais: Estado de São Paulo

Fonte: Elaborado pela autora.

Atualmente o governo do estado atua na provisão de unidades em quase todos os municípios de São Paulo através das seguintes formas de atuação⁴⁰:

Atendimento de demanda geral com renda de um a dez salários mínimos, com prioridade para famílias com renda de até cinco salários mínimos, através de parcerias com municípios. O município, em geral, aporta como contrapartida o terreno e responsabiliza-se pela realização do trabalho social. É disponibilizada em duas modalidades:

1. Empreitada - produção direta pela CDHU do empreendimento, incluída a infraestrutura e tratamento das áreas condominiais; e
2. Administração direta - repasse de recursos financeiros às Prefeituras Municipais para a execução, por meio da administração direta do município da construção das unidades habitacionais em núcleo habitacional urbano e implantação da infraestrutura e melhorias urbanísticas.

⁴⁰ SÃO PAULO (Estado), 2016.

Atendimento de demandas específicas através de construção direta pela CDHU ou repasse de recursos às prefeituras para que contratem as obras. Atende aos seguintes grupos de necessidades:

1. Quilombolas – atendimento com soluções adequadas à origem, cultura e costumes de famílias moradoras em áreas remanescentes de Quilombos, com processo de titulação concluído, assistidas pelo ITESP - Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo.
2. Indígenas - promove soluções habitacionais adequadas à origem, cultura e costumes de comunidades homologados por legislação federal, com ocupação supervisionada pela Fundação Nacional do Índio - FUNAI.
3. Idosos - o Programa Vila Dignidade é uma parceria entre a Secretaria de Habitação do Estado, a SEDS-Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social e as prefeituras dos municípios paulistas, para implantação de equipamento público com unidades habitacionais em pequenas vilas, com áreas de convivência social e desenho universal para moradia de idosos independentes de baixa renda com acompanhamento social permanente pelo município.
4. Famílias removidas para liberação de áreas para obras públicas viárias ou de urbanização – envolve parcerias com governos municipais, principalmente na Região Metropolitana de São Paulo e Baixada Santista, e outros órgãos, como DERSA e Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM). No atendimento deste grupo estão os programas de saneamento ambiental em mananciais de interesse regional que envolvem diferentes parceiros.
 - a. Mananciais do Alto Tietê – sob coordenação da Secretaria de Saneamento e Energia, trata de intervenções de saneamento ambiental que abrangem a urbanização de favelas, o reassentamento habitacional e a expansão de infraestrutura básica. A provisão é destinada ao reassentamento das famílias afetadas por obras de urbanização, em execução pela Prefeitura do Município de São Paulo. São uma contrapartida do Estado no contrato do Programa de Aceleração de Crescimento-PAC, programa federal, e objeto de contrato específico para obtenção de recursos federais do Pró-Moradia.

- b. Programa Serra do Mar e Sistema de Mosaicos da Mata Atlântica – abrange 23 (vinte e três) municípios e a provisão de unidades tem por objetivo a recuperação do Parque Estadual da Serra do Mar. Envolve parceria da Secretaria de Habitação do Estado com a Secretaria do Meio Ambiente.
 - c. Habitação Sustentável no Litoral Paulista – conta com recursos internacionais de financiamento firmado pelo Governo do Estado por meio do Banco do Brasil e promove o desenvolvimento habitacional nos municípios da região costeira e áreas de influência da Serra do Mar. Compreende ações como urbanização de favelas e reassentamento habitacional, erradicação de áreas de risco, renovação urbana de áreas centrais e revitalização de cortiços, provisão de moradias⁴¹ e financiamento para reforma de moradias.
5. Desde a criação da Agência Casa Paulista, em 2011, o governo do Estado tem atuado também no fomento à provisão através do aporte de recursos:
- a. Aos municípios, principalmente do interior do Estado, para viabilizar unidades no MCMV;
 - b. Aos funcionários públicos como subsídio; e,
 - c. Através de parceria público-privada para produção de unidades na região central do município de São Paulo.

Além da execução de novas unidades, o Governo do Estado de São Paulo atuou diretamente até 2012 na urbanização de assentamentos, como nos Bairros Cota da Serra do Mar, no âmbito do programa denominado Serra do Mar e Sistema de mosaicos da Mata Atlântica, e desenvolveu anteriormente o Programa de Atuação em Cortiços, promovendo reformas de habitações coletivas e disponibilizando cartas de crédito para parte das famílias removidas, em parceria com a Prefeitura de São Paulo.

⁴¹ Há previsão de repasse de recursos para as prefeituras municipais através Agência Casa Paulista para viabilizar a provisão no âmbito deste programa.

3.1.3. Governo federal

Segundo Albuquerque (2006), até a década de 60 houve duas tentativas de instituir uma política nacional de habitação social de caráter universal, ambas frustradas. A primeira data do final do governo de Getúlio Vargas e tratava da unificação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão – IAPs, que atendiam diferentes categorias profissionais, no Instituto de Serviços Sociais do Brasil – ISSB. A segunda foi a criação da Fundação da Casa Popular, no período posterior a Segunda Guerra.

Com a criação do Banco Nacional de Habitação - BNH, em 1964, e a instituição da poupança compulsória do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, dois anos depois, consolida-se a estrutura federal que até hoje garante a maior parte dos recursos aplicados na provisão de novas unidades habitacionais no país, através do Sistema Financeiro da Habitação – SFH. Cabe lembrar que o modelo previa o equilíbrio financeiro do sistema e, portanto, parcela significativa da população não preenchia as condições necessárias para acesso ao crédito. Com a extinção do BNH, a Caixa Econômica Federal assume a função de agente operador dos recursos geridos pelo Conselho Curador do FGTS desde a sua implementação.

Durante os primeiros anos, o planejamento das ações habitacionais ficou a cargo do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), órgão sucessor da Fundação da Casa Popular, responsável por identificar necessidades e apoiar os municípios na elaboração de seu planejamento urbano territorial. O órgão passa por uma reestruturação em 1967, quando da instituição do FGTS, até ser definitivamente extinto em 1974. Deste momento até a instituição do Ministério das Cidades - MCidades, no início dos anos 2000, o planejamento das ações foi atribuído por curtos períodos a diversos órgãos federais vinculados ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente ou ao Ministério de Ação Social.

A partir de 2003, o MCidades passa a controlar as atividades do Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN), anteriormente vinculado ao Ministério da Justiça; da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) e da Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre (TRANSURB), que respondiam ao Ministério dos Transportes; e assume a formulação e planejamento de:

- Políticas de desenvolvimento urbano com recursos do FGTS;

- Programas de habitação e saneamento operacionalizados pela Caixa, inclusive o PAR viabilizado com recursos do FAR com aporte de cotas do FGTS e outros recursos do orçamento da União, como opção à aquisição com financiamento pelo FGTS;
- Programa de Subsídio Habitacional (PSH), viabilizado com recursos do orçamento federal e sob a gestão da Secretaria do Tesouro Nacional; e
- Programas de Saneamento e Transporte do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES).

A Lei no 11.124, de 16 de junho de 2005, institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e institui o Conselho Gestor do FNHIS. O fundo incorporou recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), que existia desde 1974, e dotações do Orçamento Geral da União; classificadas na função de habitação. O sistema apoia-se em três princípios básicos: pacto federativo, descentralização das ações e controle social. Portanto, para adesão ao mesmo, as unidades da federação e os municípios devem constituir seus próprios fundos destinados à HIS, com os respectivos conselhos gestores, e elaborar planos de habitação de interesse social como previsto na legislação pertinente.

O Esquema 4 resume a evolução do arranjo institucional a nível federal e destaca, em 2009, a criação do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV):

Esquema 4 – Arranjos Institucionais: União

Após a extinção do BNH, o Sistema Financeiro da Habitação, com alta inadimplência e baixa liquidez (ALBUQUERQUE, 2006), só viabilizava a produção de empreendimentos de maior valor, destinados às camadas de população com renda média, e o fluxo de recursos federais para a produção de habitação de interesse social no Município de São Paulo foi intermitente. Entre os programas federais disponíveis, Albuquerque (2006) cita:

- Plano de Ação Imediata para a Habitação – governo Collor (1989-1992)
- Morar-Município – governo Itamar Franco (1992-1995)
- Habitar-Brasil – governos Itamar Franco e Fernando Henrique (1992-2003)

Instituído em 1999, o Programa de Arrendamento Residencial – PAR⁴², utilizando recursos do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, viabilizou a construção de cerca de 3.000 unidades no Município de São Paulo até 2006, inclusive a reforma de edifícios na área central, como o Residencial São Paulo e Joaquim Carlos. Os terrenos ou edifícios para reforma eram propriedade da Companhia Metropolitana de Habitação – COHAB/SP ou foram desapropriados para inclusão no programa, e o valor desses imóveis, parcial ou total, dependendo do caso, foi a contrapartida da Prefeitura nos empreendimentos. Dois empreendimentos (Raposo

⁴² O programa atendia famílias com renda mensal de quatro a seis salários mínimos.

Tavares e Itaquera), concluídos em 2009, também contaram com recursos do Governo Estadual a fundo perdido, o que permitiu o atendimento de famílias de menor renda.

O Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH também permitiu subsídio na complementação do preço de comercialização de alguns empreendimentos executados com recursos do Fundo Municipal de Habitação – FMH, mas a quantidade de beneficiários foi pouco significativa.

Até a instituição do Programa Minha Casa Minha Vida – MCMV, os recursos do Fundo de Desenvolvimento Social foram utilizados em empreendimentos no município vinculados ao Programa Crédito Solidário, que beneficiava famílias de baixa renda organizadas em associações, cooperativas, sindicatos ou entidades da sociedade civil organizada.

Em 2007 foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC que engloba um conjunto de políticas cujo objetivo principal é, como o nome já indica, acelerar o crescimento econômico. Reúne ações e programas sob responsabilidade de diferentes ministérios, priorizando os investimentos em infraestrutura, como saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos. Desta forma, além do aporte de recursos nos fundos habitacionais, o Orçamento Geral da União (OGU) também disponibiliza recursos por meio de outras ações reunidas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para produção de unidades habitacionais vinculadas à eliminação de riscos e urbanização.

No âmbito do PAC puderam ser utilizados no Município de São Paulo recursos federais para obras de contenção e drenagem de assentamentos irregulares, como por exemplo, na Favela de Paraisópolis. Em 2010, o Programa Minha Casa Minha Vida – MCMV passa a ser tratado como uma das prioridades na continuidade do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 2.

O Programa Federal Minha Casa Minha Vida⁴³

Ainda que nos últimos três anos o volume de recursos destinados ao Minha Casa Minha Vida tenha sido reduzido, limitando-se praticamente à conclusão de obras anteriormente contratadas, o programa ainda está vigente e merece destaque pelo volume de unidades contratadas durante o período de plena operação.

O Programa MCMV financia a produção, aquisição ou requalificação de imóveis habitacionais e é viabilizado com recursos do FAR, do FGTS e do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), conforme a modalidade. Está subdividido em dois subprogramas nacionais: o de Habitação Rural (PNHR) e o de Habitação Urbana (PNHU).

O Programa Nacional de Habitação Rural é destinado à produção ou reforma de imóveis para agricultores e trabalhadores rurais, e representa um volume proporcionalmente pequeno de atendimentos e recursos.

No Programa Nacional de Habitação Urbana concentram-se os maiores recursos do governo federal, com três modalidades: FDS, FAR e FGTS. Desde 2009 os valores máximos de operação e subvenção foram ajustados por diversas vezes, a última atualização foi no primeiro semestre de 2017. A evolução dos valores da operação, da subvenção e da renda familiar máxima em cada modalidade estão sintetizadas no Quadro 6.

⁴³ Ver no apêndice A relação da legislação aplicável ao Programa.

Quadro 4 – Características básicas das modalidades do MCMV

FONTE DE RECURSOS	PROPONENTE	COBERTURA DO FUNDO GARANTIDOR ⁽¹⁾	VALOR MÁXIMO DA OPERAÇÃO POR UNIDADE DE INTERESSE SOCIAL		SUBVENÇÃO AO BENEFICIÁRIO		RENDA FAMILIAR MÁXIMA	
			2010	2017	2010	2017	2010	2017
FGTS	empresa privada	não	R\$ 190.000,00 ⁽²⁾	R\$ 144.000,00	até R\$ 25 mil	até R\$ 21 mil	R\$ 5.000 (R\$ 3.250 para direito a alguma subvenção além de juros reduzidos)	R\$ 9.000 (R\$ 4.000 para direito a alguma subvenção além de juros reduzidos)
FAR	estados ou municípios	sim	R\$ 76.000,00	R\$ 93.000,00	até R\$ 73 mil	até R\$ 82 mil	R\$ 1.600	R\$ 1.800
FDS	entidade associativa	sim	R\$ 76.000,00	R\$ 93.000,00	até R\$ 73 mil	até R\$ 82 mil	R\$ 1.600	R\$ 1.800

⁽¹⁾ Fundo instituído em conjunto com o Programa Minha Casa Minha Vida como mecanismo de mitigação do risco de crédito.

⁽²⁾ Em 2010 não há registro de um valor máximo para recursos do FGTS específicos para Habitação de Interesse Social. Em 2017, com a instituição da Faixa 1,5 do programa, esta diferenciação é apresentada com clareza. O teto máximo em 2017 é de 240 mil para recursos do FGTS mas, nestes casos não há subvenção ao beneficiário.

Fonte: Elaborado pela autora.

Os valores máximos da operação também variam em função do porte e da localização dos municípios. Os valores vigentes para habitação de interesse social⁴⁴ no Estado de São Paulo são os do quadro a seguir:

⁴⁴ Para recursos da Área Orçamentária Habitação Popular do FGTS o valor do imóvel na Capital pode chegar a 240 mil reais e a 300 mil reais se o recurso tiver origem em outras áreas orçamentárias do Fundo.

Quadro 5 – Valor máximo da operação por unidade segundo o perfil dos municípios

FONTE DE RECURSOS	VALOR MÁXIMO DA OPERAÇÃO	PERFIL DE MUNICÍPIO
FGTS	R\$ 144.000,00	Capital
	R\$ 133.000,00	Outros municípios de regiões metropolitanas com 100 mil habitantes ou mais
	R\$ 122.000,00	Com mais de 100 mil habitantes ou municípios de regiões metropolitanas com menos de 100 mil habitantes
	R\$ 106.000,00	De 50 a 100 mil habitantes, exceto regiões metropolitanas
	R\$ 85.000,00	De 20 a 50 mil habitantes, exceto regiões metropolitanas
	R\$ 74.000,00	Demais municípios, exceto regiões metropolitanas
FAR e FDS ⁽¹⁾	R\$ 96.000,00	Capital
	R\$ 95.000,00	Outros municípios de regiões metropolitanas com 100 mil habitantes ou mais
	R\$ 88.000,00	Com mais de 250 mil habitantes ou municípios de regiões metropolitanas com menos de 100 mil habitantes
	R\$ 84.000,00	De 50 a 250 mil habitantes, exceto regiões metropolitanas
	R\$ 73.000,00	De 20 a 50 mil habitantes, exceto regiões metropolitanas
	R\$ 64.500,00	Demais municípios, exceto regiões metropolitanas

⁽¹⁾ para requalificação de imóveis os valores podem ser até 30% maiores

Fonte: Elaborado pela autora.

A consulta ao relatório de unidades contratadas pelo Programa Minha Casa Minha Vida⁴⁵ na modalidade Habitação Urbana, com recursos do Fundo de Arrendamento Social - FAR ou do Fundo de Desenvolvimento Social - FDS, destinada a atender famílias com renda de até R\$ 1.600,00 (um mil e seiscentos reais), mostra que quase 90% das unidades foram contratadas nos cinco primeiros anos do programa, de maio de 2009 até dezembro de 2013. Em 2014 o

⁴⁵ CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017.

número de unidades contratadas, 109 mil, foi de pouco mais da metade da média dos anos anteriores, e nos posteriores a contratação anual não chegou sequer a 20 mil unidades.

Refletindo a situação econômica do país, até mesmo a contratação de empreendimentos com recursos do FGTS, por empreendedores privados e que atendem famílias com superior aos três salários mínimos, também foram residuais a partir de 2014.

No primeiro semestre de 2017 foi lançada uma nova modalidade do programa, denominada Faixa 1,5, que se destina a famílias com renda de até R\$ 2.600,00 (dois mil e seiscentos reais). Esta nova modalidade combina o financiamento com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS a taxas de juros reduzidas, acompanhada de redução da remuneração e das taxas de administração pelo agente operador, e descontos cobertos por recursos do Orçamento Geral da União. Ainda assim não houve até o momento nenhuma indicação de retomada efetiva do programa.

3.2. Necessidades habitacionais no Município

A principal referência no Brasil para estimativas de necessidades habitacionais tem sido o trabalho da Fundação João Pinheiro, “Déficit Habitacional no Brasil”, cujo primeiro relatório data de 1995. Em parceria com o Ministério das Cidades, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), por meio do Programa Habitar/Brasil/BID, suas projeções foram atualizadas em 2000 e anualmente de 2007 a 2013⁴⁶. O estudo desenvolveu uma metodologia, cujos dados são gerados com base na análise dos resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do IBGE. Além da abrangência, já que cobre todo o território nacional, o trabalho é referência para as políticas públicas do setor habitacional e permite comparar áreas com diferentes características e estabelecer critérios mínimos para a definição de prioridades.

⁴⁶ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016.

Apesar de seu enfoque quantitativo, a metodologia permite uma visão segmentada do déficit segundo a renda das famílias, e trabalha com dois segmentos distintos do conceito mais amplo de necessidades habitacionais: (1) déficit habitacional, que indica deficiência no estoque, e (2) inadequação das moradias, cujo dimensionamento tem por objetivo permitir a orientação de políticas complementares à construção que visem a melhoria dos domicílios e da qualidade de vida dos moradores. O déficit habitacional inclui quatro componentes: (a) domicílios precários (rústicos ou improvisados); (b) coabitação familiar (famílias conviventes e cômodos); (c) ônus excessivo com aluguel urbano; e (d) adensamento excessivo de domicílios alugados. Por sua vez são cinco os componentes da inadequação habitacional: (a) carência de infraestrutura (energia elétrica, água e esgotamento sanitário); (b) adensamento excessivo de domicílios próprios; (c) ausência de banheiro exclusivo; (d) cobertura inadequada; e (e) inadequação fundiária.

No outro extremo da pesquisa sobre necessidades habitacionais estão os estudos localizados em áreas que serão objeto de intervenção pública, quando são realizados levantamentos censitários do perfil socioeconômico das famílias e das condições das edificações. Na urbanização de favelas e assentamentos precários estes levantamentos sempre são realizados.

Desde 2005 (BRASIL, 2005), para aderir ao Sistema Nacional de Habitação – SNH e ter acesso a recursos do Governo Federal, os municípios devem desenvolver seu Plano de Habitação de Interesse Social – PLHIS. Rosana Denaldi (2013) fez um interessante estudo sobre a abrangência e qualidade desses planos, identificando que a maior parte deles utiliza as informações da Fundação João Pinheiro para quantificar seu déficit habitacional, sem levantamentos específicos.

A Fundação SEADE desenvolveu, em conjunto com a Secretaria de Estado da Habitação e a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano, uma metodologia específica para quantificar o problema habitacional do Estado de São Paulo para subsidiar o desenvolvimento do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social. Como a Fundação João Pinheiro, o estudo também distingue duas ordens de carência, déficit e inadequação habitacional, mas considera déficit apenas “a moradia construída com material inadequado, ou seja, o barraco” (SEADE, 2010, p.11) e baseou-se em duas evidências empíricas: Pesquisa de Condições de Vida – PCV, da própria Fundação Seade, executada em 1990, 1994, 1998 e 2006, em amostras

diferenciadas do território paulista; e pesquisa em amostra de domicílios localizados em municípios com população urbana inferior a 50 mil habitantes da Região Administrativa de São José do Rio Preto (Pesquisa de Condições Habitacionais – PCH, 2002 e 2003) especificamente para confirmar a pertinência da exclusão da coabitação como componente do déficit.

Nesse estudo são sete os componentes da inadequação: (a) moradia de alvenaria localizada em favela; (b) moradia localizada em cortiço; (c) moradia com espaço interno insuficiente; (d) moradia com congestionamento domiciliar; (e) moradia com infraestrutura interna insuficiente; (f) moradia própria sem documentação de posse; e (g) moradia alugada com renda domiciliar inferior a três salários mínimos. A classificação dos domicílios é feita em cascata como ilustra o quadro a seguir.

Quadro 6 - Procedimento utilizado no Plano Estadual de Habitação para classificação dos domicílios conforme necessidades habitacionais

Componentes		Classificação
Barraco isolado ou em favela? <i>Se não:</i>	<i>Se sim:</i>	Déficit
Moradia localizada em área de risco de desmoronamento? <i>Se não:</i>	<i>Se sim:</i>	Déficit
Moradia invadida localizada em área de risco de enchente e sem pavimentação e guias e sarjetas? <i>Se não:</i>	<i>Se sim:</i>	Déficit
Moradia localizada em favela? <i>Se não:</i>	<i>Se sim:</i>	Inadequação
Moradia localizada em cortiço? <i>Se não:</i>	<i>Se sim:</i>	Inadequação
Moradia com espaço interno insuficiente? <i>Se não:</i>	<i>Se sim:</i>	Inadequação
Moradia com congestionamento domiciliar? <i>Se não:</i>	<i>Se sim:</i>	Inadequação
Moradia com infraestrutura interna insuficiente? <i>Se não:</i>	<i>Se sim:</i>	Inadequação
Moradia própria sem documentação de posse? <i>Se não:</i>	<i>Se sim:</i>	Inadequação
Moradia alugada com renda inferior a três salários mínimos? <i>Se não:</i>	<i>Se sim:</i>	Inadequação
Moradia adequada		Adequação

Fonte: SEADE, 2011, p.16.

O Centro de Estudos da Metrópole – CEM/CEBRAP utiliza uma metodologia específica a partir das características dos setores censitários subnormais⁴⁷, sobrepondo os perímetros das favelas e setores subnormais para estimar domicílios e população em favelas, de modo a corrigir eventual sub dimensionamento nos levantamentos dos Censos do IBGE. De qualquer forma, não podemos considerar que todos os domicílios em assentamentos informais constituem déficit que implique em substituição da unidade, nem mesmo são obrigatoriamente situação de inadequação (BÓGUS & PASTERNAK, 2015).

No caso do Município de São Paulo há algumas referências locais sobre necessidades de atendimento habitacional. Em 1980, foi realizado um censo de favelas. Depois disso, não houve nenhum levantamento de caráter universal, mas através de fotos aéreas e de cadastramentos realizados durante intervenções em assentamentos os dados de 80 foram atualizados para 1987. Posteriormente um levantamento amostral, realizado em 1993 pela Secretaria de Habitação – SEHAB em parceria com a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE, permitiu produzir uma recontagem de famílias residentes nessas áreas. Os dados embasaram a elaboração da Política Setorial do Governo Municipal para Habitação das gestões Maluf (1993-1996) e Pitta (1997-2000).

No primeiro Plano Municipal de Habitação de São Paulo – PMH (2012) déficit e acréscimo de domicílios foram estimados a partir de estudo específico da Fundação SEADE, de 2008, que projeta as necessidades habitacionais no município por faixa de renda em diferentes cenários de crescimento econômico, permitindo uma aproximação quantitativa e qualitativa.

Segundo o PMH, a necessidade de novas unidades habitacionais no município de São Paulo é estimada a partir de quatro componentes: o acréscimo de domicílios,

⁴⁷ De acordo com o Manual de Delimitação dos Setores, o Censo 2010 classifica como aglomerado subnormal “cada conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa. A identificação atende aos seguintes critérios:

“a) Ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos);

“b) Possuírem urbanização fora dos padrões vigentes (refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos) ou precariedade na oferta de serviços públicos essenciais (abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e fornecimento de energia elétrica).” (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2011).

o déficit anterior, a obsolescência ou mudança de uso de imóveis e a vacância natural. O acréscimo de domicílios e o déficit anterior são os itens com maior peso na composição da estimativa de necessidade de novas unidades, de modo que os outros dois componentes podem ser considerados como residuais. No PMH de 2012, o déficit estimado para fevereiro de 2009 totalizou 227 mil unidades (SÃO PAULO (Município), 2012), das quais cerca de 40% eram de famílias em coabitação forçada, o que teoricamente implica na necessidade de provisão de uma nova unidade

O Plano Municipal de 2012 apresenta ainda uma estimativa da necessidade de novos domicílios segundo a faixa de renda em salários mínimos. Tomando como referência a estimativa mais conservadora, que considerou a hipótese de estagnação econômica (SÃO PAULO (Município), 2012, p. 282), ao final de 2017 haveria necessidade de aproximadamente mais 160 mil novas unidades apenas para acomodar o acréscimo de domicílios com renda mensal de até três salários mínimos. Estas unidades atenderiam à dinâmica demográfica da população paulistana em um cenário de estagnação econômica, incluindo novos núcleos familiares resultantes de uniões, separações, migração e outras situações que demandem uma nova moradia.

Outro aspecto de destaque do plano é a regionalização do déficit, com a indicação detalhada da modalidade de ações previstas em cada área.

Considerando o valor do imóvel que as famílias de cada grupo de renda têm capacidade de adquirir, calculado de acordo com as linhas de financiamento disponíveis e os demais critérios aplicados pela Caixa Econômica Federal em julho de 2014, podemos observar que no Município de São Paulo 75% das famílias que compunham o déficit habitacional estimado dependeriam do financiamento e subsídios federais disponíveis no âmbito do MCMV Faixa 1, que na época do plano atendia famílias com renda de até 1.600 (um mil e seiscentos) reais por mês.

Este plano chegou a ser apresentado a Câmara de Vereadores, mas não chegou a ser apreciado e, portanto, não foi transformado em Lei. Em 2016, a Secretaria Municipal de Habitação conduziu a revisão participativa do Plano Municipal de Habitação. A nova versão foi apresentada à Câmara, mas também não foi apreciada.

Esta nova versão estima a demanda por linhas de ação com um horizonte de 16 (dezesesseis) anos (SÃO PAULO (Município), 2016a). São 811 mil famílias que neste período demandarão intervenções no território, 235 mil que dependerão de ações de regulação do mercado de aluguéis, e seriam necessárias 369 mil novas unidades para

atender ao crescimento demográfico, população de rua, coabitação e remoção para desadensamento em urbanização de favelas ou recuperação de cortiços.

Os avanços significativos são referentes a explicitação de: (a) uma proposta de articulação da política habitacional com as demais ações públicas; (b) diretrizes para gestão; (c) diretrizes para priorização das ações; e, principalmente, (d) propostas de programas diversificados em cada uma das linhas programáticas.

Propositalmente nosso enfoque principal na avaliação das diferentes formas de analisar as necessidades habitacionais não foi pelo viés quantitativo ou da disparidade entre as informações. Nos interessa muito mais a possibilidade de utilizar essas referências na qualificação das necessidades e, portanto, utilizá-las para identificar alternativas de atendimento além da construção e venda de novas unidades.

O aspecto qualitativo mais importante para o desenvolvimento desta Tese é a distinção de tipos de atendimento necessários, que podem incluir políticas alternativas como a locação.

3.3. O atendimento no Município de São Paulo nos anos 2000

Nas regiões de maior crescimento urbano a expansão horizontal de baixa densidade foi a regra. Conforme Mautner (1998), até a década de 50 a área urbana do município de São Paulo era reduzida, apoiava-se principalmente no transporte sobre trilhos, trens e bondes, e no acesso à moradia através do aluguel.

O processo migratório associado à industrialização e às altas taxas de crescimento vegetativo da população, a partir de então, são acompanhadas pelo parcelamento extensivo de áreas além do perímetro atendido pelo transporte sobre trilhos onde a construção das residências unifamiliares é promovida pelo adquirente de cada lote. Ocorre uma inversão na condição de ocupação dos imóveis residenciais: se 74% das moradias eram alugadas até 1950, mais da metade passa a ser própria no período seguinte. Também neste período, que se estende até meados da década de 80, o setor público parcela glebas rurais e constrói grandes conjuntos habitacionais em áreas afastadas do centro.

A partir de meados da década de 80, acentua-se a ocupação de áreas institucionais dos loteamentos periféricos, em geral margens de córregos e terrenos

mais íngremes, e de áreas com restrição de uso ou de preservação ambiental. A informalidade da posse da moradia nas favelas ou nos loteamentos irregulares, como em outros países latino-americanos, acentua-se. Conforme o Censo 2010 do IBGE em grandes cidades, como São Paulo, cerca de 10% dos domicílios estão em setores subnormais e representam apenas parte da irregularidade.

Esta forma de expansão da cidade, sem o desenvolvimento simultâneo de infraestrutura e serviços necessários, deixou como herança sérios problemas estruturais, como a ocupação de áreas ambientalmente frágeis ou de risco geológico, os grandes deslocamentos diários que exigem enormes investimentos em mobilidade urbana e a amplitude das redes de saneamento e distribuição de água e energia elétrica.

Os anos 2000 caracterizaram-se, em resumo, por aspectos bastante positivos em relação à provisão de unidades habitacionais e ao acesso das famílias a melhores condições de moradia. Do ponto de vista demográfico as famílias tornaram-se menores, o crescimento da população desacelerou, houve avanços na escolaridade da população e a faixa etária da população em idade ativa e produtiva cresceu em relação às demais, o denominado “bônus demográfico”. As taxas de desemprego mantiveram-se baixas e houve redução na desigualdade de renda e elevação da renda média familiar, facilitando o acesso ao crédito. Outro estímulo importante à produção, no período, foi a desoneração com o regime tributário diferenciado.

Contudo, a situação de desequilíbrio quantitativo mostra que, apesar desses aspectos positivos, a provisão necessária para atendimento das enormes necessidades habitacionais enfrenta barreiras importantes, em especial: as limitações no acesso à terra em função do alto valor, a manutenção da propriedade como principal forma de acesso à moradia, e a limitação de recursos disponíveis para subsidiar a aquisição pelas famílias de menor renda. Recentemente este quadro ganha contornos ainda mais preocupantes pela expectativa de elevação das taxas de desemprego e da inadimplência, que teriam como consequência uma maior dificuldade de acesso ao crédito.

3.3.1. O que há de novo no marco regulatório municipal – PDE 2014

Em julho de 2014 foi aprovado o novo Plano Diretor Estratégico – PDE do Município de São Paulo (2014b). Destacamos dois aspectos diretamente relacionados ao atendimento habitacional social: as zonas especiais de interesse social (ZEIS) e as definições de habitação de interesse social (HIS) e de mercado popular (HMP).

O novo PDE de São Paulo (2014) alterou as áreas demarcadas como ZEIS, com destaque para o acréscimo de ZEIS 2 (lotes e glebas vazios) na região Noroeste; ampliação de áreas demarcadas como ZEIS ao longo dos eixos ferroviários, na Operação Urbana Consorciada Água Espraiada (OUCAE) e no extremo sul do município; e diversificação dos tipos de ZEIS nas regiões central, oeste e parte da zona leste, inclusive com a nova tipologia de ZEIS 5, os vazios em áreas com boa infraestrutura onde os percentuais obrigatórios de HIS 1 ou 2 e HMP são menores que nas demais tipologias.

O conjunto de mapas a seguir (Mapas 1 e 2) mostra estas alterações:

Mapa 1 – ZEIS 2002/2004

Fonte: ZEIS do PDE (Lei 13.430/02) alteradas pelo PRE (Lei 13.885/04)
(SÃO PAULO (Município), 2002 e 2004)

Mapa 2 - ZEIS 2014

Fonte: ZEIS do PDE (Lei 16.050/14)
(SÃO PAULO (Município), 2002 e 2004)

As exigências legais para enquadramento de empreendimentos como HIS e HMP de acordo com o PDE de 2002, revisado pelo PRE de 2004, comparadas com as condições do novo Plano Diretor Estratégico aprovado em 2014, estão indicadas nos Quadros 9 e 10, e os impactos destas alterações são discutidos nos tópicos a seguir.

Quadro 7 – Exigências do PDE para Habitação de Interesse Social (HIS)

2004 (Lei 13.885/04 - Artigo 2º, XXVI)	2014 (Lei 16.050/14 - Quadro 1)
<ul style="list-style-type: none"> •destinada a famílias com renda igual ou inferior a 6 salários mínimos ou com capacidade de pagamento a ser definida em lei específica; 	<ul style="list-style-type: none"> •destinada ao atendimento habitacional das famílias de baixa renda, classificando-se em dois tipos: HIS 1: até R\$2.172,00 (3 sm) ou renda per capita de até R\$362,00; HIS 2: superior a R\$ 2.172,00 (3sm) ou R\$362,00 per capita e igual ou inferior a R\$4.344,00 (6 sm) ou R\$724,00 per capita;
<ul style="list-style-type: none"> •promoção pública ou conveniada com o Poder Público; 	<ul style="list-style-type: none"> •promoção pública ou privada;
<ul style="list-style-type: none"> •com um sanitário, até uma vaga de garagem; 	<ul style="list-style-type: none"> •no máximo um sanitário e uma vaga de garagem.
<ul style="list-style-type: none"> •área útil de, no máximo, 50 m², com possibilidade de ampliação quando as famílias beneficiadas estiverem envolvidas diretamente na produção das moradias. 	<ul style="list-style-type: none"> •não há limite.

Obs: PDE 2014 - valores nominais atualizados anualmente (em janeiro) pelo IPCA, sem ultrapassar os limites em sm.

Fonte: Elaborado pela autora.

Quadro 8 – Exigências do PDE para Habitação de Mercado Popular (HMP)

2004 (Lei 13.885/04 - Artigo 2º, XXVI)	2014 (Lei 16.050/14 - Quadro 1)
<ul style="list-style-type: none"> •destinada a famílias com renda igual ou inferior a 16 salários mínimos ou com capacidade de pagamento a ser definida em lei específica; 	<ul style="list-style-type: none"> •destinada ao atendimento habitacional das famílias com renda mensal superior a R\$4.344,00 (6 sm) e igual ou inferior a R\$7.240,00 (10 sm);
<ul style="list-style-type: none"> •promoção pública ou conveniada com o Poder Público; 	<ul style="list-style-type: none"> •promoção pública ou privada;
<ul style="list-style-type: none"> •até dois sanitários e uma vaga de garagem; 	<ul style="list-style-type: none"> •até dois sanitários e uma vaga de garagem.
<ul style="list-style-type: none"> •área útil de, no máximo, 70 m². 	<ul style="list-style-type: none"> •não há limite.

Obs: PDE 2014 - valores nominais atualizados anualmente (em janeiro) pelo IPCA, sem ultrapassar os limites em sm.

Fonte: Elaborado pela autora.

3.3.3. Público x privado

O setor público possui experiência com as camadas de mais baixa renda, onde foca seus esforços, e conta com possibilidade de usar diretamente alguns instrumentos que facilitam o acesso à terra como a demarcação das ZEIS, que cria um estoque potencial de terras; o poder de desapropriação para usos de interesse social; e o Imposto Patrimonial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo, já previsto na legislação paulistana, que onera o proprietário de imóveis subutilizados e possibilita a desapropriação com Títulos da Dívida Pública. Por outro lado, o setor público além de trabalhar com recursos bastante reduzidos frente às necessidades também se ressentia de sua “morosidade” operacional, com um ritmo de decisões lento em relação ao setor privado. Cabe ainda destacar que a provisão em áreas demarcadas como ZEIS praticamente só foi realizada pelo setor público, principalmente nas ZEIS tipo 1, aquelas em que já havia ocupação irregular, para atender realocação de famílias.

No que diz respeito às ações públicas, a maior parte visa melhorar a infraestrutura básica e a oferta de serviços urbanos na ocupações irregulares, e garantir a posse das moradias. Além disso, recursos públicos são dedicados à construção de novas moradias, principalmente para famílias removidas em função das obras ou de risco físico.

Apartamentos de dois dormitórios em edifícios sem elevador são a tipologia predominante. Nos primeiros conjuntos habitacionais populares executados com recursos do Sistema Financeiro de Habitação – SFH também foram executadas residências unifamiliares, em geral embriões para ampliação futura no lote, e alguns mutirões ao longo dos anos 90 também optaram por moradias em lotes.

O parque público de locação implantado pelo Município de São Paulo no âmbito do Programa Locação Social, apesar de quantitativamente limitado⁴⁸, introduziu a diversidade de tipos de unidades. Tanto nas reformas de edifícios existentes quanto na implantação de novos empreendimentos há estúdios e apartamentos de um e dois dormitórios. Essa diversidade também pode ser observada nos empreendimentos do Programa de Arrendamento Residencial resultantes da reforma de edificações

⁴⁸ 903 unidades distribuídas em seis empreendimentos até 2014: Palacete dos Artistas, Asdrúbal do Nascimento, Senador Feijó, Residencial Parque do Gato, Residencial Olarias e Vila dos Idosos.

existentes. Nas construções novas os apartamentos são de dois dormitórios e alguns edifícios contam com cerca de 12 (doze) pavimentos e elevador.

O setor público conclui, entre 2001 e 2012, aproximadamente 28 mil unidades habitacionais na cidade⁴⁹; 40% delas com recursos exclusivamente municipais, e as demais em parceria com outros níveis de governo. O Governo Federal participou com recursos em mais de um terço das unidades e o Governo Estadual também teve papel importante com participação em 27% das unidades produzidas.

A observação da distribuição dos recursos destinados à melhoria das condições habitacionais e liquidados por período⁵⁰ mostra que houve uma mudança na diretriz das ações municipais. No biênio 2003-2004, 98% dos recursos liquidados foram utilizados na provisão de unidades habitacionais, este percentual foi de 54% no quadriênio 2005-2008 e chegou a 17% no seguinte, 2009-2012. Não houve recursos destinados à urbanização e regularização fundiária liquidados no primeiro biênio (2003-2004), contudo esta destinação representou 25% no quadriênio 2005-2008 e 75% no quadriênio seguinte.

Em função desta diretriz de atuação municipal, a maior parte das unidades viabilizadas com recursos exclusivamente municipais ou em parceria com o governo estadual foram vinculadas ao atendimento de famílias removidas de áreas que receberam obras de urbanização. Também foram utilizados recursos federais na produção de unidades para atendimento a famílias da Favela de Heliópolis, no vetor sudeste do município.

A provisão de unidades vinculada às obras de urbanização, destaque no período 2005 a 2012, foi basicamente de apartamentos com dois dormitórios, mas trouxe alguma diversidade com relação à implantação e ao desenho dos edifícios como nos casos do Jardim Edite, Real Parque, Heliópolis – SABESP (projeto de Ruy Ohtake) e Heliópolis – Pilões (projeto de Biselli Katchborian).

Mas a maior parte das parcerias com o governo federal foi para unidades vinculadas ao Programa de Arrendamento Residencial – PAR em terrenos de propriedade municipal, principalmente no extremo leste da cidade (Cidade Tiradentes, José Bonifácio e São Mateus). No âmbito do mesmo programa foram requalificados alguns edifícios desapropriados pelo município na região central.

⁴⁹ Conforme relação de empreendimentos produzidos pelo Poder Público no apêndice B.

⁵⁰ SÃO PAULO (Município), 2014a.

O mapa a seguir mostra que as unidades estão localizadas principalmente nos bairros mais distantes, em áreas demarcadas como Zona Especial de Interesse Social – ZEIS no Plano Diretor de 2002, revisto pelo Plano Regional Estratégico de 2004.

Mapa 3 – Produção pública – distribuição espacial x ZEIS 2004

Fonte: Elaborado pela autora⁵¹.

O setor privado ressent-se da descontinuidade das políticas públicas habitacionais e tem atuado como agente promotor, incorporando empreendimentos com características de HIS e HMP apenas em período mais recente, sendo, portanto, menos experiente nestes segmentos. A baixa realização de empreendimentos em áreas demarcadas como ZEIS por este setor indica que os benefícios da aprovação de empreendimentos como HIS e HMP não é fator determinante da decisão no negócio, mas o impacto do custo da terra tem impacto na localização dos empreendimentos privados para a baixa renda. Por outro lado, a maior agilidade

⁵¹ ZEIS do PDE (Lei 13.430/02) alteradas pelo PRE (Lei 13.885/04) (SÃO PAULO (Município), 2002 e 2004); e produção habitacional pública segundo São Paulo (Município), 2015.

operacional do setor privado facilita uma captação de recursos diversificada, inclusive de fundos de investimento. Provavelmente uma das principais vantagens hoje dos empreendedores que atuam com recursos privados em relação ao setor público seja a possibilidade de viabilizar empreendimentos para atender diferentes faixas de renda, aplicando efetivamente estratégias de preços que permitam parcelas de subsídio cruzado, desonerando parcialmente os gastos públicos para esse fim.

As informações sobre a produção privada foram compiladas a partir dos dados da Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio – EMBRAESP para o Município de São Paulo⁵². Além da localização, o banco de dados tem informações sobre a área útil das unidades, data de lançamento, data da previsão de entrega, quantidade de dormitórios, banheiros, vagas de garagem e unidades lançadas de cada empreendimento. O valor de venda em reais na data de lançamento também consta do banco de dados e, para esta análise, foram atualizados para cada empreendimento pelo INCC, da data de lançamento até julho de 2014.

Em média o setor privado previa a entrega de 22 (vinte e duas) mil unidades no Município de São Paulo por ano entre 2001 e 2012. Nos dois primeiros anos do período, em que havia previsão de entrega de muitas das unidades produzidas por cooperativas ao longo da década de 90, o número de unidades chegou a 30 (trinta) mil. Com a menor participação das cooperativas as entregas anuais reduzem-se, chegando a 19 (dezenove) mil em 2005. A ampliação dos financiamentos e retomada da atividade de construção civil fica evidente com o aumento gradual das entregas anuais a partir de 2006, chegando a 43 (quarenta e três) mil em 2010. O Programa Minha Casa Minha Vida não teve impacto importante neste aumento da previsão de entrega porque foram, na maior parte, lançados a partir de 2009 com entrega prevista a partir de 2011, mas foi importante na manutenção da previsão de entrega acima da média observada para o conjunto do período em 2011 e 2012, respectivamente 29 (vinte e nove) mil e 30 (trinta) mil unidades.

A maior parte das unidades produzidas pela iniciativa privada não são aprovadas como de interesse social ou mercado popular. Aproximadamente 24% das unidades

⁵² A partir da base de dados de lançamentos residenciais da EMBRAESP disponibilizada pelo CEM/CEBRAP (CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE, 2013).

aprovadas entre 2002 e 2012 preenchiam os critérios estabelecidos para HIS ou HMP e foram objeto de convênio com o Poder Público⁵³.

Neste contexto, ampliou-se a oferta, promovida pelo setor privado, de unidades habitacionais para os segmentos de menor renda. Cerca de 50 mil unidades, que atendem aos parâmetros de habitação de interesse social (HIS) e com valores compatíveis com a capacidade de endividamento de famílias com renda de até seis salários mínimos, foram lançadas no município de São Paulo entre 2003 e 2012. Parte desta produção (9%) ocupou áreas mais centrais do núcleo urbano como a região da Luz, Brás, Barra Funda, Cambuci e Mooca, em consonância com diretrizes de ocupação urbana que já se delineavam no Estatuto da Cidade, de 2001. Contudo, grande parte desta nova produção, tanto em São Paulo quanto no resto do país, ainda repete um padrão de oferta de unidades para a população de menor renda em áreas urbanas com menor densidade de ocupação e, ainda que dotadas de infraestrutura, com reduzida oferta de empregos.

Com a alocação de recursos orçamentários para subsídios diretos e indiretos, através do Programa Minha Casa Minha Vida do Governo Federal, houve uma ampliação do acesso ao crédito para a população de menor renda e consequente estímulo à produção para estas camadas da população. Na Região Metropolitana de São Paulo, mais da metade dos municípios contam com empreendimentos no âmbito do Programa, na modalidade FAR Alienação ou na modalidade Carta de Crédito FGTS.

No município de São Paulo parte significativa dos empreendimentos privados em Zonas Especiais de Interesse Social foi viabilizada após o lançamento do programa, ou seja, quando as famílias com menor renda passaram a ter acesso ao crédito imobiliário. Parte destes casos são em áreas próximas aos grandes conjuntos habitacionais públicos construídos até os anos 80, onde a infraestrutura incipiente enfrentada pelas famílias, à época da implantação, já foi bastante ampliada, com disponibilidade de transporte, escolas, equipamentos de saúde e comércio e serviços de conveniência nas imediações. Apesar de menos frequentes, houve ainda lançamento de empreendimentos privados populares em áreas mais centrais como Mooca e Cambuci.

⁵³ SÃO PAULO (Município), 2018d.

A tendência quanto ao efeito das mudanças na definição de HIS e HMP entre os Planos Diretores Municipais de 2002 e 2014 pode ser observada ao analisarmos as unidades lançadas⁵⁴ pelo setor privado com entrega prevista de 2009 a 2012 que, por suas características, poderiam compor empreendimentos de habitação de interesse social ou mercado popular, ainda que não tenham sido objeto de convênio com o poder público e, portanto, não tenham projetos aprovados nessas condições.

O recorte temporal selecionado (2009 a 2012), no que diz respeito ao cenário econômico, caracteriza-se como um momento no qual o nível de atividade econômica é menos impactado pelas grandes alterações macroeconômicas. Também evita influências que as discussões sobre a revisão do Plano Diretor, iniciadas ao final deste período, pudessem vir a ter sobre o comportamento do mercado privado, além de permitir a comparação com a produção pública ao longo de uma gestão completa do governo municipal.

As características consideradas contemplam aspectos físicos dos imóveis: quantidade de sanitários, vagas de garagem e área útil máxima; e o valor de comercialização da unidade que possa ser suportado pela renda mensal máxima estabelecida em lei para as famílias adquirentes caso houvesse convênio com o poder público.

Considerando os limites de renda familiar estabelecidos em 2004 e as condições vigentes de financiamento, as famílias com renda de até seis salários mínimos têm capacidade financeira para adquirir imóveis de até 168 mil reais. Portanto, imóveis até este valor com apenas um sanitário, no máximo uma vaga de garagem e até 50 m² de área útil tem características de HIS e, do total de 131,5 mil unidades com previsão de entrega entre 2009 e 2012, produzidas pelo setor privado, 11% (14,9 mil) atendem a essas condições. Cerca de um terço das unidades (42,1 mil) tem características de HMP com até 70 m² de área útil, no máximo dois sanitários, uma vaga de garagem e valor de até 396 mil, cujo financiamento é compatível para famílias com renda de 16 salários mínimos. As 57% restantes (74,5 mil unidades) não atendem aos critérios de HIS ou HMP e foram denominadas “unidades de mercado”.

As alterações do Plano Diretor de 2014 alteram substancialmente esse quadro. Nenhuma das unidades viabilizadas pelo setor privado tem valor até 90 mil reais, não

⁵⁴ A partir da base de dados de lançamentos residenciais da EMBRAESP disponibilizada pelo CEM/CEBRAP (CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE, 2013).

havendo, portanto, imóveis que famílias com renda de até 2.172 reais (três salários mínimos) tenham capacidade de adquirir, aquelas classificadas como HIS 1 no novo Plano Diretor. O menor valor atualizado entre os empreendimentos analisados é de 108 mil reais, que só poderia ser classificado como HIS 1 se comercializado com famílias de mais de sete membros para manter o limite previsto de renda per capita de R\$ 362,00, bem acima do tamanho médio das famílias paulistanas, 3,14 moradores por domicílio particular permanente segundo o Censo de 2010, e incompatível com a área média das unidades de 47 m².

De acordo com o novo Plano Diretor, em que não há limite máximo de área útil, 13% (17,4 mil) das unidades poderiam ser classificadas como HIS 2, já que contam com apenas um sanitário, no máximo uma vaga de garagem e tem valor de venda atualizado de no máximo 168 mil reais, mas apenas 20% (26 mil unidades) poderiam ser classificadas como HMP e, portanto, 67% (88,1 mil) não contariam com os estímulos à produção previstos para empreendimentos de HIS ou HMP.

O esquema a seguir resume o impacto das mudanças entre o PDE 2002 / PRE 2004 e o Plano Diretor Estratégico de 2014.

**Esquema 5 -
Classificação das unidades com previsão de entrega
entre 2009 e 2012.**

Observamos ainda que as áreas demarcadas como Zona Especial de Interesse Social - ZEIS não foram foco de atuação prioritária do setor privado para produção de imóveis com características de habitação de interesse social e mercado popular, como mostra o mapa a seguir.

**Mapa 4 –
Produção privada - distribuição espacial HIS ou HMP x ZEIS 2004⁵⁵**

Fonte: Elaborado pela autora.

As unidades com características de habitação de interesse social nos distritos mais centrais, República e Bela Vista, são requalificações de edifícios, e mesmo nos distritos mais distantes do centro há unidades de moradia popular; como por exemplo no Itaim Paulista, Lajeado, Guaianazes, São Mateus, Pedreira, Capão Redondo, Jardim São Luiz e Anhanguera.

Durante o período analisado, a produção pública é bem menor que a produção privada, contudo só as unidades produzidas pelo setor público são acessíveis para famílias com renda de três salários mínimos ou menos. Também sob o aspecto da

⁵⁵ Definições de ZEIS: PDE (Lei 13.430/02) alteradas pelo PRE (Lei 13.885/04); empreendimentos privados: a partir de base de dados de lançamentos residenciais da EMBRAESP (CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE, 2013).

localização, o comportamento dos dois setores apresenta diferenças significativas, a produção em Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS é prioritariamente do setor público mesmo nas áreas mais centrais do município.

A produção privada, tanto com características de habitação de interesse social (HIS) quanto de moradia popular (HMP), concentra-se no setor sudoeste, área de atuação prioritária também de empreendimentos de maior valor de venda. Mas é importante observarmos a presença de lançamentos privados além do centro expandido. Há exemplos no extremo leste, Itaim Paulista, Vila Curuçá, Lajeado, Itaquera, Parque do Carmo e São Mateus; no norte do município, Jaraguá e Cachoeirinha; assim como na região sul, Cidade Ademar, Campo Grande, Socorro e Capão Redondo. Não há entre os empreendimentos privados diferenças significativas quanto à localização daqueles com características de HIS e HMP.

3.3.4. Público e privado

Nos projetos do Governo Estadual⁵⁶ e, no recém-lançado, do Governo Municipal⁵⁷, que envolvem parcerias público-privadas para habitação, merece destaque a diversidade de rendas a serem atendidas no conjunto de empreendimentos que, no caso do projeto estadual pode variar de R\$ 810,00 a R\$ 8.100,00, que na época do lançamento do edital (setembro de 2014) equivaliam a respectivamente um e dez salários mínimos regionais no Estado de São Paulo.

O edital definia quatro perímetros, denominados lotes, contemplando 14.124 unidades no total, mas apenas o Lote 1, com 3.683 unidades, teve interessados.

O contrato do Lote 1 foi firmado em março de 2015, as primeiras 126 unidades foram entregues em dezembro de 2016⁵⁸ e outras 91 foram concluídas no final de 2017⁵⁹. Todas são Habitação de Interesse Social – HIS. Estão também em andamento as obras do Complexo Júlio Prestes que totalizarão 1.130 unidades de HIS e 720 de mercado popular – HMP.

⁵⁶ Parceria Público Privada Habitacional. Mais detalhes, consultar SÃO PAULO (Estado) (2018b).

⁵⁷ Parceria Público Privada Casa da Família. Mais detalhes, consultar SÃO PAULO (Município) (2018b).

⁵⁸ Residencial São Caetano localizado no Bom Retiro, em terreno de 2.036 m², com frente para a rua São Caetano, nº 629, e para a rua da Cantareira, nº 118 (SÃO PAULO (Estado), 2017b).

⁵⁹ Residencial Alameda Gleite, com frente para a alameda Gleite, números 783/787 e para a rua Helvetia, números 786/788/798/800 (SÃO PAULO (Estado), 2017a).

Mapa 5 – Mapa geral dos lotes, perímetros e áreas de intervenção da Parceria Público Privada Habitacional do Governo Estadual

Fonte: Anexo II – Diretrizes para as intervenções urbanas do edital de Concorrência Internacional nº 001/2014, da Secretaria da Habitação do Estado de São Paulo (SÃO PAULO (Estado), 2018b).

O aporte do poder público estadual no programa é variável para cada faixa de renda de famílias atendidas. Tomando como exemplo o Lote contratado, o valor mensal máximo estabelecido na concorrência por unidade entregue para cada faixa de renda familiar é o da tabela a seguir:

Tabela 4 – Valor mensal máximo por unidade entregue para cada faixa de renda familiar, no Lote 01 da Parceria Público Privada Habitacional do Governo Estadual

	Preço Unitário Máximo		Proposta de Preço Unitário	
PREÇOS UNITÁRIOS				
Preço Unitário por Habitação para RF1 (PU-RF1)	R\$	2.957,29	R\$	2.957,29
Preço Unitário por Habitação para RF2 (PU-RF2)	R\$	1.426,46	R\$	1.426,46
Preço Unitário por Habitação para RF3 (PU-RF3)	R\$	420,65	R\$	420,65
Preço Unitário por Habitação para RF4 (PU-RF4)	R\$	284,69	R\$	284,69
Preço Unitário Operacional por Habitação (PU-OH)	R\$	485,63	R\$	485,63
Preço Unitário dos Outros Investimentos por Habitação (PU-OI)	R\$	1.306,52	R\$	1.306,52
DESCONTO	0,00%			

Fonte: Anexo V – Diretrizes para elaboração do plano de negócios do edital de Concorrência Internacional nº 001/2014, da Secretaria da Habitação do Estado de São Paulo (SÃO PAULO (Estado), 2018b).

A parceria municipal, cujo edital esteve em consulta pública entre janeiro e fevereiro de 2018, propõe-se a atender uma faixa ainda mais ampla de renda, de R\$ 937,00 (um salário mínimo nacional) até R\$ 18.740,00 (vinte salários mínimos nacionais), mas o concessionário terá direito à contraprestação do poder público apenas pela quantidade de unidades entregues para famílias com renda de até seis salários mínimos, HIS 1 e HIS 2, segundo a legislação municipal, que são 28.630 do total de 31.170 unidades previstas.

A tabela abaixo mostra a previsão da distribuição das unidades planejadas, segundo a faixa de renda a que se destinam, em cada uma das parcerias:

Tabela 5 - Distribuição das unidades (HIS 1, HIS 2 e HMP) nas parcerias público privadas do Estado e da Prefeitura

		HIS 1	HIS 2⁽¹⁾	HMP	unidades
Estadual	Edital	33%	31%	36%	14.124
	Contratado (LOTE 1)	30%	31%	39%	3.683
Municipal	Em consulta pública	56%	21%	23%	28.630

⁽¹⁾ Para fins de comparação consideramos que no programa estadual serão atendidas com unidades de tipologia HIS 2 as famílias com renda entre R\$ 2.430,01 e R\$ 4.344,00 - equivalentes a um valor de mais de 3,00 à 5,36 salários mínimos regionais paulistas, na data de lançamento do edital, onde estão denominadas como RF3 e RF4.

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados públicos dos respectivos editais de licitação e contrato⁶⁰.

3.3.5. Políticas de subsídios

Essa sistematização preliminar reforça a necessidade de discutirmos formas alternativas à aquisição para acesso à moradia, como a locação ou o arrendamento, por exemplo, em especial nos aspectos relacionados à necessidade de recursos financeiros envolvidos na gestão do parque, seja ele público ou privado. No caso de recursos privados ainda é essencial avaliar a necessidade de subsídios públicos que garantam ao investidor o retorno do capital investido, tornando o negócio suficientemente atrativo, mas garantindo a equidade na utilização de recursos públicos não retornáveis.

Outro aspecto relevante é a exploração de arranjos alternativos entre os agentes das diferentes esferas de governo e entre agentes públicos e privados que possam garantir a disponibilidade de subsídios e sua utilização eficaz.

Tomando como exemplo o Município de São Paulo, observamos categorias de subsídio (Quadro 11) que vêm sendo utilizados em nosso contexto. Nossas práticas são mais diversificadas quando destinadas à demanda; apenas medidas fiscais como

⁶⁰ Concorrência Internacional nº 001/2014 da Secretaria da Habitação do Estado de São Paulo (SÃO PAULO (Estado), 2018b), e documentos referentes ao aviso de Consulta Pública da COHAB-SP (SÃO PAULO (Município), 2018b).

o regime especial de tributação para a construção civil (RET)⁶¹, que desonera a folha de pagamento, e as taxas de juros reduzidas, com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, em relação às praticadas nos financiamentos com outros recursos privados, podem ser classificadas como específicas para a oferta.

⁶¹ O RET é o regime especial de tributação que concentra a tributação do IRPJ (Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas), CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido), PIS/PASEP (Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público) e COFINS (Contribuição para Financiamento da Seguridade Social) incidentes na construção civil em uma alíquota única. Essa alíquota atualmente é de 4% sobre o valor da receita bruta auferida em decorrência da venda de unidades imobiliárias de empreendimentos optantes sujeitos ao Patrimônio de Afetação e fica em 1% para empreendimentos do programa Minha Casa Minha Vida (BRASIL, 2004; 2013a).

Quadro 9 – Subsídio habitacional no Município de São Paulo

		À DEMANDA	À OFERTA
DIRETO	Pagamento único	Subvenção para aquisição	Subvenção para produção de habitação pública ou comunitária
		Despesas iniciais relacionadas ao aluguel (mudança, garantia)	
	Pagamento contínuo	Auxílio para aluguel	Subvenção na operação (após a construção) para viabilizar que promotores públicos ou privados (com ou sem fins lucrativos) cobrem valores de aluguel menores que os de mercado
		Redução da taxa de juros do financiamento para aquisição	Redução da taxa de juros do financiamento para produção
INDIRETO	Pagamento único	Isenção fiscal sobre os ganhos de capital para o proprietário morador	Subvenção única em função da depreciação
		Concessões de impostos (<i>stamp duty concessions</i>)	
	Pagamento contínuo	Redução de impostos e taxas sobre juros	Medidas fiscais como regimes diferenciados de tributação
		Créditos fiscais para inquilinos	

Nota: os exemplos de subsídio destacados com fundo cinza são os utilizados no Município de São Paulo.

Fonte: adaptado pela autora a partir da classificação de Hulse (2002, p. 04).

É importante destacarmos que, em termos quantitativos, o volume de recursos destinados diretamente a estimular a oferta também é significativo no Brasil⁶². Finalmente, como nosso atendimento habitacional é fortemente baseado na propriedade, o subsídio, mesmo quando destinado à demanda, é vinculado ao “produto” imóvel; o que não acontece quando a subvenção é destinada a facilitar o acesso à moradia pela locação, como descrito para a Austrália e demais países anglo-saxônicos - Nova Zelândia, Canadá e Estados Unidos - analisados por Hulse (2002).

No caso brasileiro as formas de subsídios são pouco discutidas sob o ponto de vista das possíveis alternativas e sua eficácia no que diz respeito ao potencial de atendimento habitacional social e seus reflexos na gestão do espaço urbano. Ainda que as subvenções, mesmo quando dirigidas à demanda, possam também ter importância como indutoras de diretrizes mais amplas de gestão urbana, como a garantia de moradia acessível às camadas de menor renda em áreas com oferta de empregos e bem servidas por infraestrutura, não há exemplos efetivos desse tipo de direcionamento.

3.3.6. Alternativas quanto à forma de atendimento

As experiências de locação de unidades no Município de São Paulo compreendem o Programa Locação Social, o Programa Bolsa Aluguel/Parceria Social e a Verba de Apoio Habitacional, atualmente conhecida como Auxílio Aluguel.

O Programa Locação Social envolveu uma parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento que financiou, a fundo perdido, análises prévias de programas internacionais similares para embasar a proposta, e pesquisas posteriores de acompanhamento e monitoramento. O Governo Federal também foi parceiro no programa financiando também a fundo perdido, através do Programa Especial de Habitação Popular - PEHP, a execução do parque de locação cujas primeiras unidades foram entregues ao final de 2004. A gestão desse parque, que totaliza hoje 903 (novecentas e três) unidades, ficou a cargo da prefeitura através da COHAB-SP,

⁶² Por exemplo, de julho a dezembro de 2010 os financiamentos com recursos do SFH destinados à produção habitacional representaram 70% do valor destinado ao financiamento da aquisição de imóveis residenciais novos ou usados, como pode ser observado pelos dados das tabelas disponíveis em BANCO CENTRAL DO BRASIL (2010a; 2010b). Os financiamentos do Sistema Financeiro de Habitação – SFH contam pelo menos com taxas de juros inferiores às de mercado.

enquanto operadora do Fundo Municipal de Habitação – FMH. A Resolução nº 23 do Conselho Municipal de Habitação – CMH é a norma municipal de referência do programa.

A implantação do parque municipal público de locação foi iniciada na gestão Marta Suplicy (2001-2004). Nessas unidades a família é beneficiada com um subsídio no aluguel que representa a diferença entre o valor do retorno do investimento, calculado segundo norma do Fundo Municipal de Habitação, e sua capacidade de pagamento calculada como um percentual da renda, variável por faixa, valor mensal e tamanho da família; portanto, em função da renda per capita. São poucos empreendimentos se considerarmos a ordem de grandeza das necessidades habitacionais do Município, que apresentam situações muito diferenciadas de gestão social, condominial, controle da regularidade da ocupação e situação de adimplência do aluguel, condomínio e outras taxas. O que mais chama a atenção nessa forma de atendimento é a evidente necessidade de padronização nas ações pós-ocupação e de equipes específicas para gestão do programa. Casos como o da Vila dos Idosos, destinado apenas a pessoas idosas vivendo sozinhas ou apenas com mais um familiar com menos de 60 anos, onde o acompanhamento dos técnicos é mais próximo e constante, em função do perfil da demanda, tendem a apresentar resultados mais eficazes que outros empreendimentos.

O Programa Bolsa Aluguel, exclusivamente com recursos do FMH, teve início em 2004 e, em 2006, foi objeto de mudanças normativas visando melhorias em seus aspectos operacionais, quando passou a denominar-se Programa Parceria Social. Prevê a disponibilização de um valor de subsídio para as famílias beneficiárias a ser utilizado na complementação do valor de aluguel de imóveis residenciais no parque privado, durante a vigência do contrato de aluguel entre beneficiário e locador. O programa é regido pelas Resoluções CMH nº 4 e nº 31 do Conselho Municipal de Habitação – CMH.

O programa exige que o beneficiário firme um contrato de locação, garanta o apoio financeiro por um período de 30 (trinta) meses que pode ser eventualmente renovado e, proporcionalmente, atende um número muito menor de famílias que as demais ações. Implantado em 2004, praticamente não teve inclusão de novos beneficiários até 2008 e possibilitou pouquíssimas renovações. A partir de 2008 a ação foi retomada com a denominação de Parceria Social, chegou a atender cerca de

sete mil famílias⁶³, e desde 2013 vem repetindo o histórico da versão anterior, sem inclusão ou renovação de benefícios⁶⁴. O programa não é tratado efetivamente como uma política de atendimento.

Já a experiência de apoio financeiro municipal (Verba de Apoio Habitacional/Auxílio Aluguel) atende a um número significativo de famílias, 28.620 em 27 de janeiro de 2018⁶⁵, e não exige necessariamente a comprovação da locação de um imóvel. Em princípio se caracterizam como atendimentos temporários, até que as famílias removidas por situação de risco ou para execução de obras tenham acesso a um novo imóvel ou possam retornar à moradia original.

O Auxílio Aluguel municipal é um desdobramento das primeiras ações municipais de atendimento à população favelada, promovidas, na época, pelos setores responsáveis pela assistência social no município. Quando nos casos de remoção as famílias recebiam um determinado valor destinado ao retorno ao local de origem ou sua acomodação em outra moradia, normalmente um novo barraco até na mesma favela. Mesmo quando as políticas de atendimento habitacional ficaram a cargo de uma secretaria específica, esse tipo de ação continuou a ser utilizado nos mesmos moldes.

A partir dos anos 2000 a dotação orçamentária destinada a esse tipo de atendimento, denominado Verba de Apoio Habitacional, passa a ser usada de forma cada vez mais frequente no atendimento emergencial e, teoricamente, temporário, principalmente para famílias obrigadas a deixar áreas de risco ou removidas para abertura de frente de obras em assentamentos sob processo de urbanização. Em geral os recursos são repassados pela Prefeitura às famílias a cada três ou quatro meses até o momento do previsto atendimento definitivo em unidades próprias. Contudo, mais de metade das famílias receberam a verba de apoio habitacional ao longo de cinco anos ou mais, indicando uma inadequação do conceito do atendimento às necessidades efetivas. O Gráfico 9, a seguir, mostra com clareza a evolução do uso desta forma de atendimento.

⁶³ Em novembro de 2012. Fonte: arquivo pessoal da autora.

⁶⁴ Conforme Lista de Beneficiários (SÃO PAULO (Município), 2018a), há 549 atendidos no Programa Parceria Social.

⁶⁵ Segundo relatório da Prefeitura de 04 mar. 2016 (SÃO PAULO (Município), 2016c), estavam em andamento os atendimentos de mais de 30 mil famílias pelo Auxílio Aluguel nessa data. Em 27 jan. 2018, o relatório municipal indicava 28.620 munícipes recebendo Auxílio Aluguel (SÃO PAULO (Município), 2018c).

Gráfico 9 – Famílias que receberam Verba de Apoio Habitacional (Auxílio Aluguel) em cada mês entre julho de 2003 e dezembro de 2016.

Fonte: Organizado pela autora a partir das planilhas de atendimentos em andamento e encerrados da Secretaria Municipal de Habitação da Prefeitura da Cidade de São Paulo; disponíveis em: SÃO PAULO (Município) (2016b; 2017).

Há ainda famílias do município recebendo apoio financeiro com recursos estaduais, através do Auxílio Moradia Emergencial e Auxílio Moradia Provisório. São casos em que as áreas das quais as famílias foram removidas são objeto de ações do Governo Estadual como obras viárias da DERSA - Desenvolvimento Rodoviário S.A., ou infraestrutura de saneamento básico.

Todas as experiências de apoio financeiro para acomodação em imóvel residencial no Município de São Paulo são utilizadas em situações de remoção emergencial e fixadas em um valor único para todas as famílias beneficiadas por cada um dos programas, independentemente da localização ou das características do imóvel em que a família irá se acomodar.

3.3.7. A gestão do atendimento

Considerando-se a “casa” como o eixo estruturador da busca pela qualidade de vida, ao atendimento habitacional deveriam estar associadas ações que visam à sustentabilidade, em seus três eixos fundamentais - ambiental, social e econômico, estruturada em relação ao indivíduo e sua família, à coletividade e ao ambiente construído, pressuposto contemplado no Caderno de Orientação Técnico Social (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2013), documento de apoio aos programas sob a gestão do Ministério das Cidades, inclusive o Minha Casa Minha Vida.

Teríamos, portanto, uma matriz de ações de caráter abrangente e diversificado, exemplificada no quadro a seguir:

Quadro 10 - Matriz de ações na gestão do atendimento habitacional

Focos Eixos	Indivíduo/Família	Coletividade	Ambiente construído
Ambiental	Atendimento à saúde	Coleta e tratamento de resíduos Controle de poluentes Saneamento básico Preservação de flora e fauna	Manutenção preventiva Manutenção corretiva Alta performance energética
Social	Atendimento educacional Gestão de conflitos familiares Atendimento psicossocial	Acesso à cultura Acesso ao lazer Gestão de conflitos comunitários Participação comunitária Integração Identificação de lideranças	Cumprimento das obrigações em relação ao ambiente construído ⁽²⁾ Respeito às regras de organização e uso do ambiente construído ⁽²⁾
Econômico	Geração de renda familiar Transferência de renda Educação financeira	Economicidade dos bens e serviços ⁽¹⁾ Geração de renda coletiva	Auto-sustentabilidade do ambiente construído

(1) acesso aos bens e serviços públicos

(2) estabelecidos pelo grupo

Fonte: Elaborado pela autora a partir do Caderno de Orientação Técnico Social (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2013).

Cabe lembrar que o Caderno de Orientação Técnico Social da Caixa Econômica Federal que tem “a finalidade de apoiar as equipes técnicas dos Estados, Distrito Federal, Municípios e Entidades Organizadoras no desenvolvimento do Trabalho Técnico Social (TTS) nos Programas sob a gestão do Ministério das Cidades operacionalizados pela Caixa” (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2013, p.2), já contempla as diretrizes mais abrangentes do apoio às famílias, estabelecidas na regulamentação do Programa Minha Casa Minha Vida, incluindo:

“estímulo ao exercício da participação cidadã e do controle social; formação de entidades representativas dos beneficiários; intersetorialidade na abordagem do TTS; disponibilização de informações sobre as políticas de proteção social; articulação com outras políticas públicas de inclusão social; desenvolvimento de ações visando a elevação socioeconômica, a qualidade de vida das famílias e a sustentabilidade dos empreendimentos”

(CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2013, p.20)

Na modalidade do Programa Minha Casa Minha Vida destinada a atender aos grupos de menor renda, viabilizada pelo poder público (FAR) ou por entidades (FDS), compete aos agentes promotores, respectivamente os municípios e as associações de moradia, o acompanhamento técnico-social das famílias beneficiadas. Este acompanhamento, no caso do Município de São Paulo, já era corrente antes mesmo do lançamento do programa federal, tendo início antes da ocupação das unidades, durante a habilitação das famílias para atendimento, e estendendo-se após a ocupação por períodos variáveis, mas nunca inferiores a três meses.

Nos programas de mutirão vinculados ao Fundo Municipal de Habitação - FMH, durante os anos 1990 e início dos anos 2000, era determinado pelos convênios, como obrigação das associações promotoras, contratar profissional especializado para planejar e desenvolver o trabalho técnico social de acompanhamento das famílias.

Segundo a Resolução nº 8 do CMH – Conselho Municipal de Habitação, de março de 2004, já eram consideradas diretrizes do trabalho social para o programa:

- Garantir a participação dos beneficiários do programa em todas as fases do processo de produção de moradia;
- Valorizar o aprendizado da gestão coletiva dos recursos públicos;
- Realizar trabalhos de capacitação e formação da população envolvida, assim como atividades de geração de emprego e renda; e
- Buscar parcerias para a promoção de campanhas de educação ambiental e inserção social, na perspectiva da construção da cidadania dos beneficiários do programa.

A execução da maioria dos empreendimentos vinculados a estes programas, principalmente pelo fluxo irregular de recursos, estendeu-se por longos períodos como mostra o gráfico a seguir:

Gráfico 10 – Unidades construídas por tempo de obra

tempo de obra

Base: 12.308 unidades em 101 empreendimentos concluídos

Fonte: Gráfico adaptado de apresentação realizada durante 2ª Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Habitação – Gestão 2009-2011, no dia 18 mar. 2010, em São Paulo – SP (arquivo pessoal da autora).

Isto fez com que, na prática, esse acompanhamento não fosse sistemático, e não há registros sobre a avaliação dos resultados destas atividades. Contudo, principalmente nos empreendimentos verticalizados, houve atuação direta de técnicos do poder público no apoio às famílias. De modo geral esse acompanhamento consistiu na orientação às famílias, indicadas conforme aprovação em assembleias das entidades, durante o processo de habilitação e assinatura dos contratos; apoio na organização de sorteios para escolha e atribuição das unidades; e apoio na mudança e organização inicial do condomínio.

Posteriormente, em empreendimentos viabilizados por convênios entre a Prefeitura, pela SEHAB ou COHAB, e o Governo Estadual, pela CDHU, também ficou a cargo da Prefeitura, diretamente ou através de empresas terceirizadas, realizar as mesmas atividades de cunho técnico social que nos mutirões.

No caso do MCMV, nas modalidades também subsidiadas que atendem grupos com renda maior, que pode chegar a 4.000 reais, não há obrigatoriedade de acompanhamento técnico-social, e as tradicionais administradoras, que apoiam os beneficiados na instalação e gestão do condomínio, não contam com metodologias de trabalho que enfoquem, além da questão condominial, outros aspectos da vida pessoal, familiar e comunitária desses grupos.

Observa-se uma dependência muito grande da população beneficiada em relação ao poder público. É comum a procura de apoio na gestão do condomínio, na resolução de conflitos e em questões de manutenção preventiva ou corretiva por beneficiários de empreendimentos comercializados há muitos anos, principalmente quando o processo de regularização não foi concluído. Contudo é o programa de locação social que demanda maior envolvimento dos técnicos municipais.

No parque público de locação, que totaliza 903 unidades em seis empreendimentos, todas os procedimentos relacionados à gestão condominial, patrimonial e social dependem de ações diretas dos agentes públicos, exigindo uma ampla gama de atribuições que envolve outras atividades além das normalmente realizadas pelos técnicos sociais nos demais programas.

Estas diversas atividades, no exemplo paulistano, são distribuídas entre a Secretaria de Habitação – SEHAB e a Companhia Metropolitana de Habitação – COHAB-SP, como operadora do Fundo Municipal de Habitação. A primeira é responsável pelo trabalho técnico-social enquanto a COHAB-SP, diretamente ou através de empresa contratada, tem como atribuição todas as atividades relacionadas à gestão do patrimônio como:

- Administração dos contratos de locação, fazendo o controle e cobrança de aluguéis ou taxas e propondo, quando necessário, ações de despejo; e
- Planejamento e execução de manutenção preventiva e corretiva tanto das áreas comuns quanto das áreas privativas, quando de responsabilidade do proprietário do imóvel.

Também são atribuições da COHAB-SP todas as atividades relacionadas à gestão condominial como: controle de receitas e despesas ordinárias, contratação de mão-de-obra e serviços rotineiros (limpeza, portaria, segurança) e prestação de contas das despesas condominiais, entre outros.

Em 2004, quando o programa teve início, foi contratada uma empresa pela COHAB-SP para administração condominial dos dois primeiros empreendimentos, Parque do Gato e Olarias, cabendo diretamente à COHAB-SP apenas a gestão patrimonial. Mas em pouco mais de um ano esta alternativa tornou-se inviável já que o valor de condomínio que as famílias tinham capacidade de pagar era insuficiente para cobrir até mesmo as despesas ordinárias.

Conforme dados citados por Cantero e Khaled (2008), o relatório desenvolvido para o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID em novembro de 2007, para o desenvolvimento e implementação de um sistema de monitoramento e avaliação do Programa de Locação Social, indica aspectos preocupantes no que diz respeito à gestão do atendimento,

O primeiro deles diz respeito à irregularidade na ocupação. Apenas três anos após a ocupação inicial um terço das famílias no Parque do Gato e 20% no Olarias eram ocupantes irregulares, terceiros para quem os beneficiários originais repassaram seus imóveis. No Parque do Gato 41% dos ocupantes irregulares moravam antes em imóveis alugados e este percentual é de apenas 8% entre os beneficiários originais que ainda estavam no programa, sendo maioria (79%) os que antes residiam na Favela do Gato, removida para dar lugar ao empreendimento ou outras ocupações irregulares. No Olarias o percentual de ocupantes irregulares que vieram de imóveis alugados é de 73%, e de 35% entre os beneficiários originais, que também vieram em grande parte (39%) de favelas ou outras ocupações irregulares.

Mais da metade dos moradores, 51% no Parque do Gato e 63% no Olarias, não respeitavam os regulamentos e regras básicas de convivência. Além do repasse das unidades para terceiros, outras regras básicas não eram cumpridas como: não alterar instalações das áreas comuns; não realizar obras na unidade sem consentimento da COHAB; não lançar lixo e objetos nas áreas comuns; não deixar móveis, veículos ou outros objetos nas áreas comuns; participar da escala de limpeza das áreas comuns; utilizar as lixeiras e respeitar os dias e horários de coleta.

No que diz respeito à convivência e manutenção os moradores entrevistados declaram como maiores problemas aspectos como: sujeira, presença de usuários de drogas, falta de segurança, vandalismo e deficiências no esgoto sanitário.

Como também citado por Cantero e Khaled (2008), a inadimplência de aluguéis e taxas de condomínio e o repasse irregular das unidades, na maior parte da vezes pela “venda” do direito de uso, indicam as dificuldades enfrentadas pelo programa. Afirmam ainda que é necessário que custos dos trabalhos sociais sejam “incorporados na equação dos novos empreendimentos, de modo a absorver as variáveis da gestão condominial e da promoção socioeconômica e cultural da população ali atendida” (p. 09).

Também fica evidente a necessidade de um quadro técnico com formação diversificada para suprir as necessidades específicas deste tipo de programa, dimensionado adequadamente para atender todos os empreendimentos e, principalmente, capaz de articular-se com outros órgãos e entidades de forma a proporcionar mais opções de apoio às famílias beneficiadas.

Os dados apresentados mostram que o desafio é qualitativo, além de quantitativo, evidenciando a necessidade premente de garantir maior eficácia do recurso público disponibilizado em forma de subsídio para atendimentos habitacionais.

3.4. Limites e alcances do atendimento habitacional em São Paulo

No Município de São Paulo temos um histórico que contempla diversas experiências com aporte considerável de recursos. A análise dos arranjos institucionais ao longo do tempo e dos programas de atendimento habitacional relacionados mostra que a atuação dos diferentes níveis de governo apresenta certa similaridade no que diz respeito às estruturas de planejamento e governança. A forte dependência dos recursos federais faz com que as ações sejam focadas prioritariamente em uma única estratégia, aquela viabilizada pelo Governo Federal em determinado momento.

Mesmo o Governo do Estado de São Paulo, com recursos próprios, opta também pela produção de unidades para aquisição pelos beneficiários, mesma política de atendimento a qual se destina a maior parte dos recursos federais.

Não há complementariedade no que diz respeito à diversidade de opções de atendimento. O Bolsa Aluguel, criado em 2004 e posteriormente denominado como Parceria Social, atendeu concomitantemente apenas cerca de sete mil famílias, com direito a um valor para complementação do aluguel em imóveis de livre escolha.

O Programas de Mutirões com uso de mão-de-obra dos próprios beneficiários, iniciado ainda durante os anos 90, tinha pouco mais de 12 mil unidades concluídas em 2010. O Locação Social, criado em 2002 e com as primeiras unidades concluídas pela Prefeitura em 2004, conta hoje com um parque público de apenas 903 unidades para aluguel aos beneficiários.

As propostas alternativas tanto em relação à forma de produção quanto em relação a forma de ocupação podem, portanto, ser consideradas pontuais. Caracterizam-se mais como ações independentes de determinados grupos gestores do que políticas públicas de governo com fluxo contínuo de recursos.

Da mesma forma, as ações de urbanização de assentamentos irregulares e provisão de unidades vinculadas a estas obras específicas, no caso do Município de São Paulo, também teve recursos concentrados em quadriênios de determinadas gestões.

Ao longo de mais de cinco décadas a provisão de novas unidades para aquisição foi a única linha de ação que contou com certa continuidade na alocação de recursos para financiamento e subsídios, ainda que com variações sazonais. Mesmo assim o volume de produção sempre foi insuficiente para atender à demanda crescente, gerando, segundo a revisão do Plano Municipal de Habitação de 2016, a necessidade de 369 mil novas unidades em um período de 16 anos; além de ações de regulação do mercado de aluguéis e de urbanização⁶⁶.

Com relação aos planos merece destaque a regionalização das necessidades habitacionais da versão de 2012, vinculada às bacias hidrográficas, indicando um vínculo importante da habitação com o território urbano. Já a revisão de 2016 tem como elemento inovador a proposição clara de linhas de ação e programas distintos vinculados a diferentes necessidades da demanda por atendimento habitacional.

Os planos trouxeram para a pauta de discussão estes dois importantes aspectos da política de atendimento habitacional, mas é importante ressaltar que nem a proposição inicial de 2012 nem a revisão de 2016 foram transformadas em Lei, de modo que não tem reflexo direto e obrigatório nas políticas públicas.

O que se observa é o uso significativo de uma ação, prevista como de caráter emergencial, que vem se transformando em válvula de escape para a ausência de uma política eficaz, a Verba de Apoio Habitacional/Auxílio Aluguel, atendendo desde 2014 em torno de 28 mil famílias⁶⁷. Trata-se de um subsídio à demanda que, na medida em que não é acompanhado por um estímulo à oferta, não prevê nenhuma qualificação mínima dos imóveis a serem ocupados e nem mesmo tem uso obrigatório com habitação, o que gera algumas idiosincrasias.

⁶⁶ SÃO PAULO (Município), 2016a.

⁶⁷ SÃO PAULO (Município), 2018c.

A primeira delas é que a ação se caracteriza mais como transferência de renda do que como programa de atendimento habitacional, já que não há destinação obrigatória do recurso. Além disto, na medida em que a oferta a valores acessíveis é insuficiente e não se exige qualificação mínima dos imóveis, quando o recurso é efetivamente utilizado para moradia o subsídio concedido às famílias não garante habitação adequada e, em alguns casos, pode até mesmo estimular uma produção de unidades em assentamentos informais para fins de locação; como indica estudo recente sobre a Favela de Paraisópolis⁶⁸.

A análise do conjunto de experiências paulistanas mostra que, apesar das necessidades habitacionais da população de baixa renda não serem plenamente atendidas, houve uma contínua busca por soluções. O principal mérito destes exemplos é deixar claro que alternativas à propriedade do imóvel, tanto no parque público quanto em unidades privadas, podem ser uma possibilidade de atendimento habitacional complementar à viabilizada com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, quer sejam viabilizadas exclusivamente com recursos municipais, como o Bolsa Aluguel/Parceria Social, ou com recursos de diferentes níveis de governo, como o Locação Social.

Outro aspecto importante é que, principalmente nos últimos anos, esta integração de recursos tem sido cada vez mais frequente. Empreendimentos do Programa de Arrendamento Residencial – PAR tiveram a construção ou reforma

⁶⁸ “A proporção de domicílios alugados em Paraisópolis também aumentou no decênio, segundo os censos demográficos. Houve no período um aumento de 12% para 30% nas casas alugadas na favela de acordo com estimativas oficiais; sendo essa porcentagem na cidade de São Paulo em 2010, apenas para comparação, de 23,5%. É importante que se note, quanto a isso, o impacto que as próprias políticas públicas produziram no mercado imobiliário residencial local. Em vigor em Paraisópolis desde 2002, devido às remoções de famílias residentes em situação de risco ou em frentes de obras, o “auxílio aluguel” concedido pela Prefeitura de São Paulo originou uma demanda significativa por casas de aluguel por famílias de renda baixa.

Constituído por auxílios mensais pagos às famílias, para que possam complementar o pagamento de uma moradia provisória até que sejam contempladas por alguma unidade habitacional produzida pelo Poder Público, o “auxílio aluguel” beneficiava quase 30 mil famílias do Município de São Paulo em dezembro de 2016. Deste total, destaca-se, 14% provinham do distrito de Vila Andrade; que compreende basicamente as famílias removidas pelas obras realizadas em Paraisópolis. Ainda que nem todas elas estejam obrigatoriamente pagando aluguel ou morando em Paraisópolis, o volume de beneficiários provenientes dessa favela certamente deve ter contribuído para as mudanças ocorridas no mercado imobiliário local; em um contexto em que o acesso à uma moradia pelos mais pobres ali não se dá mais pela posse, mas pela locação privada. Uma situação clara de aumento da demanda solvável, com capacidade de pagamento pelo bem, frente a uma oferta ainda escassa que favoreceria os investimentos em imóveis para fins de locação.” (MEYER et al., 2017, p. 12-13).

financiadas com recursos federais em terrenos ou imóveis repassados pelo município por valor simbólico. Da mesma forma obras de urbanização de favelas foram beneficiadas com recursos federais vinculados ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, recursos do Governo Estadual com construção de novas unidades pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano – CDHU e recursos municipais através, por exemplo, do Fundo de Desenvolvimento Urbano - FUNDURB e Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura - FMSAI.

Por outro lado, são evidentes as lacunas que precisam ser ultrapassadas no que diz respeito à operacionalização das ações, dentre as quais podemos citar:

- A descontinuidade dos programas, que dificulta inclusive a consolidação e manutenção de um corpo técnico capacitado para gerir determinados programas;
- Os subsídios à demanda têm seu foco e eficácia prejudicados pela ausência de acompanhamento contínuo e sistematizado dos beneficiários;
- A rigidez orçamentária inviabiliza atividades corriqueiras como despesas ordinárias de manutenção nos empreendimentos do parque de Locação Social; e, principalmente,
- Não há distinção clara entre atendimento habitacional e transferência de renda, não havendo, portanto, definição objetiva das atribuições de cada conjunto de órgãos setoriais.

CAPÍTULO 4.

VALORES ENVOLVIDOS

Uma questão de fundo no debate sobre as opções quanto à forma de ocupação é o pressuposto de que a família recebe o subsídio, mas se torna proprietária do imóvel. Para avaliar este pressuposto realizamos um exercício simplificado, identificando os valores investidos pelas famílias e pelo poder público, a título de subsídio, e comparando-os com o valor do imóvel, de modo a obter o resultado econômico para cada um destes grupos no caso da compra do imóvel e da locação. Como a finalidade deste exercício é apenas estabelecer uma comparação, estabelecemos para cada aspecto alguns padrões comuns que serão detalhados caso a caso.

Nosso primeiro passo foi estimar quanto as famílias com renda de um a seis salários mínimos nacionais poderiam dispor para pagar a prestação de seu imóvel, ou a parcela mensal de aluguel, e as despesas acessórias como condomínio e manutenção preventiva e corretiva do imóvel. Definimos como padrão uma família com dois dependentes para fins de cálculo do imposto sobre a renda. No cálculo das despesas básicas, consideramos as taxas relativas à habitação (energia, gás, água e esgoto), transporte, educação e assistência à saúde com base no percentual médio identificado pela Pesquisa de Orçamento Familiares – POF de 2008, do IBGE, para o Município de São Paulo. No caso das despesas com alimentação, optamos por utilizar o percentual de cada faixa de renda; já que o impacto destes gastos é significativamente maior para as famílias de menor renda, chegando à 25%.

Tabela 6 - Demonstrativo de capacidade de comprometimento das famílias com despesas de habitação

Renda familiar bruta	em salários mínimos	1	2	3	4	5	6
	em Reais	R\$ 954,00	R\$ 1.908,00	R\$ 2.862,00	R\$ 3.816,00	R\$ 4.770,00	R\$ 5.724,00
Contribuição INSS (11% da renda bruta)		-R\$ 104,94	-R\$ 209,88	-R\$ 314,82	-R\$ 419,76	-R\$ 524,70	-R\$ 629,64
Dedução para cálculo IRRF ^(1 e 2)		-R\$ 379,18	-R\$ 379,18	-R\$ 379,18	-R\$ 379,18	-R\$ 379,18	-R\$ 379,18
Renda para cálculo do IRRF ⁽¹⁾		R\$ 469,88	R\$ 1.318,94	R\$ 2.168,00	R\$ 3.017,06	R\$ 3.866,12	R\$ 4.715,18
Alíquota IRRF ⁽¹⁾		0,0%	0,0%	7,5%	15,0%	22,5%	27,5%
Valor a deduzir do IRRF ⁽¹⁾		R\$ -	R\$ -	R\$ 142,80	R\$ 354,80	R\$ 636,13	R\$ 869,36
Valor do IRRF ⁽¹⁾		R\$ -	R\$ -	-R\$ 19,80	-R\$ 97,76	-R\$ 233,75	-R\$ 427,31
Renda líquida familiar		R\$ 849,06	R\$ 1.698,12	R\$ 2.527,38	R\$ 3.298,48	R\$ 4.011,55	R\$ 4.667,05
Taxas relativas à habitação 10% da Renda Familiar ^(3 e 4)		-R\$ 95,40	-R\$ 190,80	-R\$ 286,20	-R\$ 381,60	-R\$ 477,00	-R\$ 572,40
ALIMENTAÇÃO ⁽⁴⁾	% da Renda Familiar	25%	25%	20%	15%	15%	10%
	Valor	-R\$ 238,50	-R\$ 477,00	-R\$ 572,40	-R\$ 572,40	-R\$ 715,50	-R\$ 572,40
TRANSPORTE 12% da Renda Familiar ⁽⁴⁾		-R\$ 114,48	-R\$ 228,96	-R\$ 343,44	-R\$ 457,92	-R\$ 572,40	-R\$ 686,88
EDUCAÇÃO 1% da Renda Familiar ⁽⁴⁾		-R\$ 9,54	-R\$ 19,08	-R\$ 28,62	-R\$ 38,16	-R\$ 47,70	-R\$ 57,24
ASSISTÊNCIA À SAÚDE 7% da Renda Familiar ⁽⁴⁾		-R\$ 66,78	-R\$ 133,56	-R\$ 200,34	-R\$ 267,12	-R\$ 333,90	-R\$ 400,68
Valor possível de comprometimento com habitação ⁽⁵⁾		R\$ 324,36	R\$ 648,72	R\$ 1.096,38	R\$ 1.581,28	R\$ 1.865,05	R\$ 2.377,45

(1) Fonte: Manual sobre o Imposto sobre a Renda Retido na Fonte 2016 - Receita Federal - Ministério da Fazenda. Consultado em 16/01/2018 e disponível em <http://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/tributaria/declaracoes-e-demonstrativos>

(2) Considerando dois dependentes

(3) Inclui energia, gás, água e esgoto.

(4) Referência: Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008 - IBGE - Tabela 1594.

(5) Renda líquida familiar menos despesas básicas. Inclui valores disponíveis para prestação do imóvel ou parcela mensal de aluguel e as despesas acessórias como condomínio e manutenção preventiva e corretiva do imóvel.

Fonte: Elaborado pela autora.

Com base nas conclusões de artigo de Goodman (2004), consideramos que um condomínio vertical com 200 (duzentas) unidades habitacionais é aquele em que os benefícios da economia de escala na redução de custos já são evidentes, ainda que possam apresentar variações significativas em função de outros fatores como a qualidade dos imóveis, as tecnologias empregadas e a idade da edificação. Estimamos então um valor de condomínio de R\$ 156,58 (cento e cinquenta e seis reais e cinquenta e oito centavos) por unidade para as despesas relativas às áreas comuns da edificação, considerando as premissas do quadro a seguir:

Quadro 11 – Estimativa de valor do condomínio

TIPO DE DESPESA		Valor total	Quantidade	Referência		
				Valor	Tipo	Observações
Pessoal	folha	R\$ 7.600,00	4	R\$ 1.900,00	salário médio	salários e adiantamentos
	13º e férias	R\$ 844,44	-	11,11%	percentual sobre a folha	1 vez mais 1/3 dividido por 12 meses
	benefícios e obrigações trabalhistas	R\$ 3.922,33	-	46,45%	percentual sobre a folha + 13 e férias	vales transporte, alimentação e refeição; seguro de vida; exames médicos; etc
	encargos trabalhistas	R\$ 5.098,46	-	60,38%	percentual sobre a folha + 13 e férias	INSS, FGTS, PIS, IRRF, Contribuição Sindical
Consumo áreas comuns	Luz	R\$ 4.500,00	3	R\$ 1.500,00	por elevador	Principal consumo elevadores
	Outras	R\$ 200,00	-	-	Fixo	Água, Gás, Telefone, Internet
Manutenção	Elevadores	R\$ 2.250,00	3	R\$ 750,00	por elevador	-
	Bombas	R\$ 200,00	-	-	Fixo	-
	Outros	R\$ 500,00	-	-	Fixo	Segurança, interfone, etc
Material de consumo		R\$ 800,00	-	-	Fixo	Limpeza, utensílios, material de escritório, uniformes, etc
Administração		R\$ 2.500,00	-	-	Fixo	-
TOTAL DE DESPESAS ORDINÁRIAS		R\$ 28.415,24				
Extras		R\$ 2.841,52	-	10,00%	percentual do total de despesas ordinárias	
Fundo reserva para manutenção corretiva		R\$ 60,00		0,01%	percentual do valor da unidade	
TOTAL MENSAL		R\$ 31.316,77				
TOTAL MENSAL POR UNIDADE		R\$ 156,58				

Fonte: Elaborado pela autora.

Estimamos também as despesas relativas à manutenção e reforma das áreas privativas das moradias. Também neste caso utilizamos o percentual identificado pela Pesquisa de Orçamento Familiares – POF de 2008, do IBGE, para o Município de São Paulo para as famílias de menor renda (8%), mas, neste caso, fixamos o valor em Reais referente a este percentual sobre um salário mínimo como a despesa para todas as rendas, R\$ 76,32 (setenta e seis reais e trinta e dois centavos).

Desta forma, considerando o valor que cada faixa de renda teria para pagar a prestação de seu imóvel foi possível estimar, a valor presente⁶⁹, o volume de recursos dispendidos pelas famílias e pelo poder público, a título de subsídios, na aquisição de um imóvel de 240 mil reais, valor máximo do imóvel em São Paulo para atender famílias com renda de até sete mil reais pelo Programa Minha Casa Minha Vida, com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, para habitação popular.

Nesta estimativa, a valor presente, consideramos as condições de prazo, 360 meses, e juros, 8,16% ao ano, máximos no âmbito desta modalidade do programa. Também foram incluídos os encargos mensais relativos a taxa de administração. R\$ 25,00 (vinte e cinco reais) por mês e a remuneração do agente financeiro de 2,16% ao ano sobre o saldo devedor. A taxa de atualização monetária utilizada foi o índice das cadernetas de poupança em 2017, 6,16%. O valor estimado de subsídio compreende a diferença, a valor presente, entre os encargos mensais totais do financiamento e o que as famílias de cada renda podem dispor de seu orçamento.

A seguir estimamos as despesas das famílias com condomínio, manutenção e reforma do imóvel por um período de 50 (cinquenta) anos. O prazo de 50 anos foi considerado em função dos critérios estabelecidos pela Norma ABNT NBR 15.575:1⁷⁰, que sugerem este período como o mínimo para a vida útil da estrutura principal; composta por fundações e elementos estruturais (pilares, vigas, lajes e outros, paredes estruturais, periféricas, contenções e arrimos).

Com estes dados foi possível estabelecer, a valor presente, qual o efetivo resultado para as famílias sob o ponto de vista econômico. Ao fim de 50 anos, nem mesmo as famílias com renda de seis salários mínimos nacionais (R\$ 5.724) teriam como resultado valor equivalente a pelo menos 100% do valor do imóvel, como mostra o quadro a seguir:

⁶⁹ Estimativa a valor presente conforme memória de cálculo no apêndice C.

⁷⁰ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2013.

Quadro 12 - Resumo do dispêndio pelas famílias e do subsídio necessário para aquisição de imóvel de 240 mil Reais e permanência no mesmo por 50 anos

Renda Familiar		Valor presente do financiamento		Condomínio	Manutenção e reforma da área privativa	Total das despesas da família ⁽²⁾	Resultado para a família ⁽³⁾
Bruta	Disponível ⁽¹⁾	Beneficiário	Subsídio				
R\$954	R\$91	R\$32.924	R\$529.931	R\$93.950	R\$45.792	R\$172.667	R\$89.283
R\$1.908	R\$416	R\$147.850	R\$415.006			R\$287.592	R\$52.204
R\$2.862	R\$863	R\$275.481	R\$287.375			R\$415.223	R\$32.011
R\$3.816	R\$1.348	R\$377.558	R\$185.298			R\$517.300	R\$46.311
R\$4.770	R\$1.632	R\$423.907	R\$138.948			R\$563.650	R\$68.066
R\$5.724	R\$2.145	R\$487.512	R\$75.344			R\$627.254	R\$127.436

⁽¹⁾ Para encargos mensais do financiamento. Renda líquida menos despesas básicas (transporte, alimentação, educação, saúde e taxas relacionadas à habitação), condomínio, manutenção e reforma do imóvel.

⁽²⁾ Financiamento, condomínio, manutenção e reforma da área privativa.

⁽³⁾ Valor do imóvel menos despesas mais o valor disponível mensal após o término do financiamento.

Fonte: Elaborado pela autora.

Avaliamos então qual seria a necessidade de subsídio caso as famílias alugassem o imóvel pelo mesmo período. Consideramos, neste caso, um valor mensal de locação de R\$ 953,98 (novecentos e cinquenta e três reais e noventa e oito centavos), que representa 0,4% do valor do imóvel⁷¹. As demais despesas são as mesmas que na opção de aquisição, e a necessidade de subsídio foi calculada considerando que os beneficiários teriam ao final de 50 anos o mesmo resultado econômico no caso das famílias com renda de um (R\$ 954) ou três salários mínimos (R\$ 2.862), e no mínimo os valores alcançados com a aquisição, no caso de rendas superiores.

⁷¹ FIPE, 2017.

Quadro 13 - Resumo do dispêndio pelas famílias e do subsídio necessário para aluguel de imóvel de 240 mil Reais por 50 anos

Renda Familiar		Aluguel	Condomínio	Manutenção e reforma da área privativa	Total das despesas da família ⁽²⁾	Valor presente disponível ⁽¹⁾	Subsídio				Resultado para a família ⁽³⁾
Bruta	Disponível ⁽¹⁾						Para aluguel	Para condomínio, manutenção e reforma	Para outros fins	Total	
R\$954	R\$91	R\$572.389	R\$93.950	R\$45.792	R\$712.132	R\$54.874	R\$572.389	R\$139.742	R\$34.409	R\$746.541	R\$89.283
R\$1.908	R\$416					R\$249.490	R\$514.846	R\$0	R\$0	R\$514.846	R\$52.204
R\$2.862	R\$863					R\$518.086	R\$226.057	R\$0	R\$0	R\$226.057	R\$32.011
R\$3.816	R\$1.348					R\$809.026	R\$0	R\$0	R\$0	R\$0	R\$96.895
R\$4.770	R\$1.632					R\$979.289	R\$0	R\$0	R\$0	R\$0	R\$267.158
R\$5.724	R\$2.145					R\$1.286.725	R\$0	R\$0	R\$0	R\$0	R\$574.593

⁽¹⁾ Renda líquida mensal menos despesas básicas (transporte, alimentação, educação, saúde e taxas relacionadas à habitação), condomínio, manutenção e reforma do imóvel.

⁽²⁾ Aluguel, condomínio, manutenção e reforma da área privativa.

⁽³⁾ Subsídio mais valor disponível menos despesas

Fonte: Elaborado pela autora.

Podemos observar que para atender com o aluguel os resultados econômicos previstos para os beneficiários, o subsídio para as famílias com renda de 954 reais é 41% superior ao necessário no caso da aquisição; 746 mil para locação e 530 mil reais para aquisição. Para famílias com renda de 1.908 reais é 24% superior, 515 mil para locação e 415 mil reais para aquisição. Nas demais rendas o subsídio necessário é sempre menor na opção de locação.

Também merece destaque o fato de que o subsídio, no caso da menor renda, é superior ao valor integral das despesas de aluguel, condomínio e manutenção, indicando uma transferência de renda adicional como estratégia para garantir o mesmo resultado econômico da aquisição. Já os grupos de famílias com rendas médias de 1.908 reais e 2.862 reais, teriam apenas o aluguel parcialmente subsidiado. As demais famílias não precisariam de nenhum subsídio para alcançar no mínimo o mesmo resultado que na aquisição.

Isto é um aspecto positivo pois, na medida em que o subsídio seja efetivamente direcionado para as despesas de condomínio, manutenção e reforma, há uma garantia de que a operação do empreendimento, sua manutenção e conservação serão mais adequadas. Nas políticas de aquisição estas despesas ficam a cargo diretamente das famílias, e as de menor renda muitas vezes não têm condições de arcar com as mesmas.

Ainda assim, se houver uma distribuição entre as rendas médias das famílias beneficiárias, o valor do subsídio pode ser equivalente nas duas opções de forma de ocupação, sempre considerando a permanência por prazo de 50 anos. Em um empreendimento com 200 unidades em que os beneficiários apresentassem renda familiar média conforme quadro a seguir, o total de subsídios ficaria em torno de 60 milhões de reais tanto para locação quanto para a aquisição pelos beneficiários.

Quadro 14 - Comparação de subsídios na aquisição e na locação em empreendimento com 200 unidades

RENDA FAMILIAR MÉDIA DO GRUPO	DISTRIBUIÇÃO UNIDADES		SUBSÍDIO			
			LOCAÇÃO		AQUISIÇÃO	
	NÚMERO	%	UNITÁRIO	TOTAL	UNITÁRIO	TOTAL
R\$954	40	20%	R\$746.541	R\$29.861.637	R\$529.931	R\$21.197.258
R\$1.908	40	20%	R\$514.846	R\$20.593.837	R\$415.006	R\$16.600.247
R\$2.862	40	20%	R\$226.057	R\$9.042.277	R\$287.375	R\$11.494.982
R\$3.816	40	20%	R\$0	R\$0	R\$185.298	R\$7.411.925
R\$4.770	20	10%	R\$0	R\$0	R\$138.948	R\$2.778.964
R\$5.724	20	10%	R\$0	R\$0	R\$75.344	R\$1.506.873
TOTAL	200	100%		R\$59.497.750		R\$60.990.248

Fonte: Elaborado pela autora.

Por outro lado, o subsídio será 33% maior na locação se forem atendidas apenas famílias com renda média de um e dois salários mínimos, 126,1 milhões na locação e 94,5 milhões de reais na aquisição.

Mas em ambos os casos há uma diferença do ponto de vista orçamentário na avaliação de longo prazo. Os desembolsos com subsídio no caso da aquisição acontecem nos primeiros 30 anos enquanto na locação são distribuídos por um período maior e, portanto, com menor impacto nos orçamentos anuais.

Não incluímos nesta discussão o financiamento da produção. Como premissa, tanto quando destinados para venda como para locação, consideramos que os imóveis poderiam ser construídos sob as mesmas condições de financiamento da produção hoje disponíveis com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, que preveem juros reduzidos, e das prerrogativas de regimes especiais de tributação aplicadas hoje aos empreendimentos no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, no caso de produção por agentes privados.

Poderiam ainda ser produzidos diretamente com recursos públicos, como também já acontece hoje no Estado de São Paulo, com a utilização do percentual adicional do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, ou no Município de São Paulo nos empreendimentos viabilizados exclusivamente com recursos do Fundo Municipal de Habitação – FMH. Nesta situação os investimentos públicos dariam origem a um parque público de locação, mas não excluiriam a necessidade dos subsídios, já que a sustentabilidade do sistema dependeria do retorno sobre o investimento público, representado pelo aluguel integral, e das despesas condominiais, de manutenção e reforma, total ou parcialmente cobertas também por subsídios aos beneficiários.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As discussões mais recentes sobre a questão habitacional na América Latina, como podemos ver em Blanco et al. (2014) ou Cecchini et al. (2015) concluem que soluções únicas não atendem à demanda real, com suas variadas características, de modo que a propriedade não é uma alternativa universal e adequada para todas as famílias.

As informações apresentadas mostram que, no caso do Município de São Paulo, os grandes empreendimentos habitacionais em glebas de baixo custo com unidades completas ou apenas embriões, executados por empreitada ou em regime de mutirão, consolidaram-se ao longo dos anos conforme foram sendo supridos os primeiros obstáculos de sua inserção urbana com a disponibilização de infraestrutura, equipamentos públicos, comércio e serviços. Contudo, não foram suficientes para suprir quantitativamente a demanda e, sob o aspecto qualitativo, ainda se observa nestas áreas a deficiência na efetiva inserção e inclusão sociais.

A inadimplência do financiamento e das taxas relativas ao imóvel, o repasse do direito de uso a terceiros, com o retorno dos beneficiados a condições habitacionais inadequadas, e a gestão ineficiente do patrimônio edificado com seus reflexos negativos no território urbano são exemplos de fatores negativos recorrentes nestes casos e que podem estar associados à ausência de uma visão abrangente do atendimento habitacional.

Tanto o padrão de novas unidades em áreas periféricas quanto a inadimplência e a gestão ineficiente continuam recorrentes nas experiências mais recentes, como

no caso dos empreendimentos viabilizados pelo Programa Minha Casa Minha Vida. A inadimplência do aluguel e taxas de condomínio e as dificuldades de gestão são também problemas enfrentados por alternativas como o Locação Social.

A urbanização de assentamentos precários e informais, que também tem tido prioridade como ação pública, só faz sentido quando acompanhada por políticas de acesso ao mercado formal de terras e moradias que previnam a recorrência e adensamento das ocupações irregulares.

Precisamos considerar também que a oferta pública de soluções habitacionais para famílias de baixa renda, por meio da produção de novas unidades, da regularização fundiária, urbanística e edílica ou de subsídios para acesso a outras formas de atendimento habitacional, é apenas uma das frentes de um processo de inserção social muito mais amplo e, em geral, não é acompanhado de um arcabouço de outras medidas que favoreçam a eficácia do benefício.

Cabe destacar que há inúmeros agentes, públicos e privados, envolvidos em atividades, programas e ações voltados à inserção social; contudo, a falta de integração dificulta o acesso pelo usuário final do conjunto aos meios dos quais ele poderia dispor para melhoria de sua qualidade de vida, em seu sentido mais amplo.

Prova disto é que ao longo dos anos 2000 houve, no Brasil, um avanço constante no sentido do direito à cidade em substituição ao simples direito à moradia e, neste sentido, cada vez mais é evidente a necessidade de ampliar as estratégias e políticas para disponibilizar soluções habitacionais em larga escala. Se ainda não há um consenso, certamente é porque não se trata de uma questão de resolução simples. Segundo Blanco et al. (2014), quando a meta é produzir moradia de alta densidade e acessível, chegar a melhor combinação entre políticas de regulação e de subsídios sustentáveis é difícil. Há, portanto, um longo caminho de novas experiências a ser percorrido e avaliado.

Voltando a nossa discussão inicial sobre o atendimento habitacional como serviço e não como produto, entendemos que a política exclusiva de aquisição da unidade habitacional pelo beneficiário não garante efetivamente que a família incorpore ao seu patrimônio o valor integral do Imóvel, como discutimos no capítulo 4 – Valores envolvidos.

Beneficiário e poder público, através dos subsídios, pagam por um “produto” e parte deste valor acaba sendo consumido pelas despesas associadas à moradia,

como condomínio, manutenção e reformas do próprio imóvel ou, eventualmente, com outros gastos prioritários da família, prejudicando as condições de habitabilidade do imóvel. Há uma forte influência da precariedade da situação financeira das famílias na gestão do patrimônio e na rotatividade na gestão condominial.

Ainda que a aquisição continue sendo uma opção importante, nossa demanda, mesmo que concentrada nas camadas de mais baixa renda, não pode ser considerada homogênea e carece de uma maior diversidade de opções de atendimento que se adequem às suas necessidades específicas. A fase do ciclo de vida familiar, redes sociais e de suporte são aspectos relevantes na diferenciação entre grupos de famílias de baixa renda como mencionado por Cecchini e al. (2015). Neste sentido, a locação pode trazer algumas vantagens para parcelas significativas da população, como alternativa complementar à propriedade no atendimento habitacional.

Como vimos, o volume de subsídios necessário para viabilizar o acesso das famílias a imóveis alugados pode ser similar ao necessário para o acesso pela aquisição, além de apresentar uma vantagem em relação à questão orçamentaria por se diluir em um maior período. Além disso há a possibilidade de, mantendo-se o nível de gasto público, subsidiar diretamente parte ou o total de despesas com condomínio e manutenção das moradias pelas famílias de menor renda, garantindo a habitabilidade do imóvel.

Esta alternativa exige um acompanhamento mais próximo dos locatários, o que facilitaria o encaminhamento do usuário final aos meios, gerenciados por outros setoriais, dos quais ele poderia dispor para melhoria de sua qualidade de vida; como programas de transferência de renda, apoio no atendimento à saúde e educação e programas de geração de renda. Por outro lado, exige a disponibilidade de um corpo técnico capacitado para a gestão condominial, patrimonial e social desses empreendimentos, com quantidade de profissionais adequada ao volume de atendimentos previstos.

Neste sentido a participação de agentes privados, com ou sem fins lucrativos, na gestão e operação destes empreendimentos pode vir a ser uma opção importante na viabilização de alternativas deste tipo.

Outra questão relevante, ainda relacionada à política de subsídios, é a questão do equilíbrio entre os estímulos à oferta e à demanda. Políticas de subsídio para

locação de imóveis por beneficiários finais devem sempre ser acompanhadas por estímulos à produção para fins de locação. Até o momento, a produção tem contado com taxas de juros reduzidas e regimes especiais de tributação apenas para empreendimentos destinados à venda e, ainda assim, nossas políticas habitacionais nunca conseguiram estimular a oferta para as camadas de menor renda, que compõem a maior parte das nossas necessidades habitacionais, no volume necessário.

Por outro lado, a escassez de recursos orçamentários públicos praticamente torna inviável a produção direta e, mesmo um parque público de locação, dependeria da disponibilidade de recursos a juros baixos para a viabilização dos empreendimentos. Neste contexto, a extensão dos estímulos, hoje correntes apenas na provisão para a venda, à provisão para locação, poderiam atrair recursos privados para o desenvolvimento de serviços de atendimento habitacional através do aluguel.

Outros elementos que poderiam favorecer o interesse dos agentes privados na produção de unidades são a demanda significativa e o equilíbrio na relação jurídica da locação alcançado com a legislação vigente a partir de 1991. Além do subsídio direto também podem ser consideradas outras possibilidades como a instituição de um fundo garantidor público de locação, como o do modelo uruguaio, para atender as famílias com renda um pouco superior, cinco ou seis salários mínimos, e que não dependam tanto do subsídio direto.

Também é importante que os estímulos à produção possam ser vinculados às prioridades de atendimento por regiões da cidade e, neste caso, o Plano Diretor Estratégico pode ter papel fundamental direcionando a localização da produção privada para este fim.

A modelagem de uma alternativa de atendimento habitacional deve considerar as faixas de renda de seu público alvo, que em nosso exemplo poderia prever o atendimento de famílias com renda de até seis salários mínimos, priorizando faixas com renda média de um a três salários mínimos.

Do ponto de vista da forma como os subsídios serão repassados, é preciso avaliar a capacidade de monitoramento e controle de programas que repassem os valores direto aos beneficiários, “vouchers”, para locação de imóveis de livre escolha.

Como citamos no item 1.4, fontes de financiamento e políticas de subsídio, esta alternativa dá maior flexibilidade quanto às necessidades individuais do beneficiário,

pode aumentar ou diminuir ao longo do tempo em função da situação socioeconômica e da composição familiar, mas exige maior ênfase em sistemas eficientes de coleta dinâmica de dados, análise de informação e distribuição para que os subsídios sejam aplicados de forma segura, constante e com foco no atendimento do público alvo. O Auxílio Aluguel e o Bolsa Aluguel/Parceria Social, em São Paulo, são exemplos das dificuldades de manter este efetivo controle.

O parque público de locação, ainda que numericamente reduzido em São Paulo, já mostrou as dificuldades de gestão e manutenção desta alternativa. Dificuldade que é reforçada quando observamos os exemplos internacionais.

Entre estes dois extremos, a alternativa ainda não utilizada no Brasil é a de empreendimentos para locação promovidos e operados por agentes privados atendendo a diretrizes específicas estabelecidas pelas políticas públicas, nas quais parte do aluguel de famílias de baixa renda selecionadas pelo agente público seria pago ao proprietário com recursos orçamentários. A proposta da parceria público privada para habitação do Estado de São Paulo para a área central da Capital será uma importante experiência para avaliarmos a capacidade de gestão de empreendimentos de baixa renda por agentes privados já que, apesar dos imóveis serem destinados à venda, as empresas promotoras serão responsáveis pela gestão condominial e social por longos períodos.

Nas experiências internacionais mais bem-sucedidas ainda chama a atenção a tendência de reunir em um mesmo empreendimento famílias de mais baixa renda com famílias de renda média, o que vem de encontro ao nosso cenário (capítulo 4) onde os subsídios para acesso à locação ficam similares aos subsídios para aquisição.

Ainda que, sob o aspecto institucional, nos casos analisados o poder público local seja responsável pela priorização e o monitoramento dos atendimentos, todos envolvem a articulação de diferentes níveis de governo; inclusive com a combinação de recursos orçamentários de origens diversas.

Uma política abrangente de locação obrigatoriamente deve envolver além dos governos Federal, estaduais e municipais, agentes financeiros como bancos de fomento, fundos públicos, como o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e os fundos estaduais e municipais de habitação, além de agentes privados, com ou sem fins lucrativos, como os de incorporação, gestão condominial, patrimonial e social ou fundos de investimento. Mas caberá sempre aos entes públicos a formulação

institucional da política, a adequação das ferramentas legais e jurídicas bem como a formatação de sistemas de acompanhamento, monitoramento e avaliação de programas.

Concordamos com Blanco et al. (2014, p. xviii) quando, ao analisar a situação da América Latina e do Caribe, afirma que:

“a política habitacional deve estar vinculada a um conceito de serviço e não a um conceito de propriedade. Uma boa política deve possibilitar o acesso a um mercado que ofereça variedade, qualidade e oportunidade ... e a moradia de aluguel pode ser um componente chave de um sistema de provisão de serviços de moradia efetivo, flexível e inclusivo”⁷².

Esta certamente é a questão de base: políticas vinculadas exclusivamente ao conceito de propriedade, que entendem o atendimento como a oferta de um “produto”, dificultam e chegam a inviabilizar a estruturação e aplicação de novas alternativas de atendimento. Certamente não podemos descartar os argumentos favoráveis à propriedade, mas o estímulo exclusivo a esta forma de acesso também acaba gerando distorções que só podem ser equilibradas através de uma oferta significativa de alternativas.

É ainda essencial que as ações sejam tratadas como políticas públicas de longo prazo, com vinculação de recursos específicos para gerar segurança tanto para os beneficiários quanto para outros agentes público ou privados eventualmente envolvidos. Só desta forma as políticas de atendimento baseadas exclusivamente no conceito de “produto” poderão, com o passar do tempo, ser complementadas por programas de locação vantajosos para parcelas significativas da demanda e com potencial de benefícios para as cidades como um todo; já que podem contribuir para uma inclusão social mais efetiva e, na medida em que tenham capacidade de atrair capital privado e fomentar o desenvolvimento de negócios específicos, gerem um volume de oferta suficiente para equilibrar as dinâmicas de mercado e preços.

⁷² Tradução livre realizada pela autora: “La política de vivienda debe basarse en el concepto de servicio y no en una forma de tenencia. Una buena política debe propender al acceso dentro de un mercado que ofrezca variedad, calidad y oportunidad ... vivienda en alquiler puede ser un componente clave de un sistema de provisión de servicios de vivienda efectivo, flexible e inclusivo” (BLANCO et al., 2014, p. xviii).

REFERÊNCIAS ⁷³

⁷³ De acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT NBR 6023 2002).

ALBUQUERQUE, M. J. **Verticalização de favelas em São Paulo**: balanço de uma experiência (1989 a 2004). Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

ARRIGOITIA, M. S. Social Housing in Europe. **European Policy Analysis** (S. I. Studies, Ed.), Washington D. C., v. 01, jun. 2015.

ARTHURSON, K. Australian Public Housing and the Diverse Histories of Social Mix. **Journal of Urban History**, Beverly Hills, 01 mar. 2008. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0096144207311192>>. Acesso em: xxx.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 15.575:1**: Edificações habitacionais – Desempenho – Parte 1: Requisitos gerais. Rio de Janeiro, 2013.

AUSTRALIAN BUREAU OF STATISTICS. **Housing**: Australian Social Trends. Camberra, 08 mar. 2011. Disponível em: <<http://www.abs.gov.au/AUSSTATS/abs@.nsf/Previousproducts/5609.0Main%20Features2Dec%202010?opendocument&tabname=Summary&prodno=5609.0&issue=Dec%202010&num=&view=>>>. Acesso em: 25 fev. 2016.

_____. **Housing** – Australian Social Trends, Data Cube. Camberra, dez. 2012. Disponível em: <[http://www.abs.gov.au/ausstats/subscriber.nsf/LookupAttach/4102.0Data+Cubes-11.12.123/\\$File/41020_housing_indicators_2012.xls](http://www.abs.gov.au/ausstats/subscriber.nsf/LookupAttach/4102.0Data+Cubes-11.12.123/$File/41020_housing_indicators_2012.xls)>. Acesso em: 24 fev. 2016.

_____. **Population clock**. Camberra, 2018. Disponível em: <<http://www.abs.gov.au/>>. Acesso em: 25 jan. 2018.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Financiamentos Imobiliários para Aquisição por faixas de aplicação** – Recursos do SBPE concedidos no período. Brasília, DF, 2010a. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/fis/SFH/port/est2010/12/quadro26.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2015.

_____. **Financiamentos Imobiliários para Construção por faixas de aplicação** – Recursos do SBPE concedidos no período. Brasília, DF, 2010b. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/fis/SFH/port/est2010/12/quadro27.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2015.

_____. **Histórico** – Notas econômico-financeiras para a Imprensa. Brasília, DF, 2018a. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/infecon/notas.asp?idioma=p>>. Acesso em: 25 jan. 2018.

_____. **Indicadores Monetários**. Brasília, DF, Sistema Gerenciador de Índices Monetários, 2018b. Disponível em:

<<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>>. Acesso em: 25 jan. 2018.

BLANCO, A. G.; CIBILIS, V. F., & MUÑOZ, A. F. **Busco casa en arriendo**: promover el alquiler tiene sentido. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo - Sector de Instituciones para el Desarrollo - División de Gestión Fiscal y Municipal, 2014. Disponível em:

<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6730/FMM_Book_Busco_casa_en_arriendo.pdf?sequence=1>. Acesso em: 22 nov. 2015.

BÓGUS, L. M., & PASTERNAK, S. **São Paulo**: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil**. São Paulo: FAPESP, 1998.

_____. Planos Locais de Habitação: as origens dos dilemas atuais nas regiões metropolitanas. In: R. D. (org.). **Planejamento habitacional**: notas sobre a precariedade e terra nos Planos Locais de Habitação. São Paulo: Anablume, 2013. p. 29-43.

BRADY, K. As histórias de "terror" de inquilinos despejados. **UOL Notícias**, Alemanha, 30 nov. 2017. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/deutschewelle/2017/11/30/as-historias-de-terror-de-inquilinos-despejados.htm>>. Acesso em: 25 fev. 2018.

BRASIL. Lei nº 10.931, de 02 ago. 2004. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.931.htm>. Acesso em: 16 out. 2015.

_____. Lei nº 11.124, de 16 jun. 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2005. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=17/06/2005&jornal=1&pagina=1&totalArquivos=96>>. Acesso em: 25 fev. 2018.

_____. Lei nº 11.977, de 07 jul. 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2009. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Leis/L11977c_ompilado_2009_07_07.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2015.

_____. Lei nº 12.722, de 03 out. 2012. Altera as Leis nos 10.836, de 9 de janeiro de 2004, 12.462, de 4 de agosto de 2011, e 11.977, de 7 de julho de 2009; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2012. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Leis/L12722_2012_10_03.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2015.

_____. Lei nº 12.844, de 19 jul. 2013. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2013a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12844.htm>. Acesso em: 16 out. 2015.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Minha Casa, Minha Vida já contratou 75% da meta para 2014**. Brasília DF, 15 jul. 2013b. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/investimento-e-pac/noticias/minha-casa-minha-vida-ja-contratou-75-da-meta-para>>. Acesso em: 11 ago. 2013.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **COTS: Caderno de Orientação Técnico Social**. Brasília, DF: CAIXA, 2013.

_____. **Relatório de unidades contratadas até 25 de maio de 2017**. Brasília, DF, mai. 2017. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/site/paginas/downloads.aspx>>. Acesso em: 12 nov. 2017.

CAMARGO, C. P. F. **São Paulo 1975: crescimento e pobreza**. São Paulo: São Paulo Loyola, 1982.

CANTERO, J. A.; & GHOUBAR, K. Sobre a sustentabilidade da produção pública de habitações populares para a “locação social” na cidade de São Paulo. In: Anais do 7º Seminário Internacional Espaço sustentável: inovações em edifícios e cidades, do NUTAU/USP - Núcleo de Pesquisa em Tecnologia da Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2008, São Paulo. **Anais...** São Paulo: NUTAU, 2008. Disponível em: <<https://www.usp.br/nutau/CD/130.pdf>>. Acesso em: 04 mar. 2018.

CARDER, P. Congregate Housing. In: CARSWELL, A. T. (Ed.). **The Encyclopedia of Housing**. 2ª ed. Los Angeles: Sage Reference, 2012. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=DCfrCgAAQBAJ&pg=PT161&lpg=PT161&dq=%E2%80%9CHousing+Plus+Services%E2%80%9D+REGULATION&source=bl&ots=z0TYRUobxg&sig=JnDnAGUD2f5PiA4C_2lijo99yfQ&hl=pt-BR&sa=X&ved=0ahUKEwixruyo8bnYAhVJfZAKHR0cAxYQ6AEIajAI#v=onepage&q=%E2%80%9CHousing%20Plus%20Services%E2%80%9D&f=false>. Acesso em: 02 jan. 2017.

CASTRO, C. M. **A explosão do autofinanciamento na produção de moradia em São Paulo nos anos 90**. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas). São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

CECCHINI, S. et al. **Towards universal social protection Latin American pathways and policy tools**. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago 2015.

CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE. **Bases de Dados** – Lançamentos imobiliários residenciais. São Paulo, xxx. Disponível em: <<http://web.fflch.usp.br/centrodametropole/716>>. Acesso em: xxx.

CEPAL. **Hogares por condición de tenencia de la vivienda**. Comisión Económica para América Latina y el Caribe - División de Estadísticas, Santiago, 2016.

Disponível em:

<<http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=166&idioma=e>>. Acesso em: 24 fev. 2016.

_____. **Panorama Social da América Latina**. Santiago, 2017. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43228/1/S1701051_pt.pdf>. Acesso em: xxx.

CHAMORRO, C. D. **Política Habitacional do Chile**: História, resultados y desafíos. Camara Chilena de la Construcción, abr. 2013. Disponível em: <<http://biblioteca.cchc.cl/datafiles/29833-2.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2015.

CORRÊA, M. Brasil é o 10º país mais desigual do mundo: País apresenta mais disparidades do que vizinhos como Chile e México. **O Globo**, Rio de Janeiro, 21 mar. 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/brasil-o-10-pais-mais-desigual-do-mundo-21094828#ixzz588Wt0BMB>>. Acesso em: 25 fev. 2018.

DENALDI, R. **Planejamento Habitacional**: notas sobre a precariedade e terra nos Planos Locais de Habitação. São Paulo: Annablume, 2013.

D'OTTAVIANO, M. C. L. Locação social no Brasil. In: Encontro da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional - ENANPUR, 2013, Recife. **Anais...** Recife: ANPUR, 2013a.

_____. Moradia de aluguel no Brasil Curitiba, Salvador e São Paulo. In: Encontro da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional - ENANPUR, 2013, Recife. **Anais...** Recife: ANPUR, 2013b.

_____. Política habitacional no Brasil e Programa de Locação Social paulistano. **Caderno CRH**, v. 27, n. 71, p. 255-266, ago. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v27n71/a03v27n71.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2018.

_____. São Paulo o programa de locação social. In: Encontro da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional - ENANPUR, 2013, Recife. **Anais...** Recife: ANPUR, 2013c.

EUROPEAN PARLIAMENT. **A política de habitação nos Estados-membros da UE** - Resumo. European Parliament, dez. 1996. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w14/summary_pt.htm#top?textMode=on>. Acesso em: 03 ago. 2015.

FERNALD, M. **America's Rental Housing** — Evolving Markets and Needs. Cambridge: JCHS, 2013. Disponível em: <http://www.jchs.harvard.edu/sites/jchs.harvard.edu/files/jchs_americas_rental_housing_2013_1_0.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2016.

FIPE – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas. **Índice FIPEZAP de preços de imóveis anunciados** – Índice Residencial: locação para apartamento de dois dormitórios, em nov. 2017. São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://www.fipe.org.br/pt-br/indices/fipezap/#fipezap-historico>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

FISHMAN, R. Bourgeois topias: visions of suburbia. In: Fishman, R. **Bourgeois utopias: the rise and fall of suburbia**. New York: Basic Books, 1987. p. 03-17.

FREITAS, F. G.; WHITEHEAD, C.; & SANTA ROSA, J. **Finance and subsidy policies in Brazil and European Union: a comparative analysis**. Brasília, DF: Brazil. Ministry of Cities/ (MCIDADES/SNH), Ministry of Planning Budget and Administration (MPOG), 2015.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS - FGV Projetos. **Crédito imobiliário no Brasil: caracterização e desafios**. São Paulo, mar. 2007. Disponível em: <<file:///C:/Documents%20and%20Settings/abarbon/Meus%20documentos/2016/pessoal/bibliografia/trabalho-fgv.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2015.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil**. Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos/2742-deficit-habitacional-no-brasil-3>>. Acesso em: 11 fev. 2016.

GILBERT, A. **A home is forever?** Residential Mobility and homeownership in self-help settlements. London: Cópia para revisão, 1998. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1068/a311073>>. Acesso em: 24 jul. 2016.

_____. **La vivienda en América Latina**: Documento de Trabalho. BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento, set. 2001. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/4309/La%20vivienda%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 22 jul. 2015.

GILBERT, A. G.; & WARD, P. M. Residential Movement among the Poor: The Constraints on Housing Choice in Latin American Cities. **Transactions of the Institute of British Geographers**, Hoboken, v. 7, n. 2, p. 129-149, 1982. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/622218>>. Acesso em: 25 fev. 2018.

GOODMAN, J. Determinants of operating costs of multifamily rental housing. **Journal of Housing Economics**, Amsterdã, v. 13, p. 226-244, 2004.

GOTTDIENER, M. **A produção social do espaço urbano**. São Paulo: EDUSP, 1997.

GROENHART, L.; & BURKE, T. What has happened to Australia's public housing? Thirty years of policy and outcomes, 1981 to 2011. **Australian Journal of Social Issues**, Camberra, v. 49, n. 2, p. 127-149, 2018. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/j.1839-4655.2014.tb00305.x/pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2018.

HADDAD, E., & MEYER, J. F. P. The Financial Crisis and Brazil's Expanding Markets In: **Global Housing: Markets, Crises, Policies and Institutions**. New Jersey: John Wiley & Sons, p. 491-510, 2011.

_____. Mercado imobiliário locação residencial no Brasil. In: Encontro da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional - ENANPUR, 2013, Recife. **Anais...** Recife: ANPUR, 2013.

HARAHAN, M. F., SANDERS, A., & STONE, R. **A synthesis of findings from the study of affordable housing plus services for low and modest-income older adults**. U.S. Department of Housing and Urban Development, 2006. Disponível em: <<https://www.huduser.gov/portal/Publications/pdf/synthesis.pdf>>. Acesso em: 4 jan. 2016.

HARVEY, D. **Labor, Capital and class struggle around the build enviroment**. Tradução: Flávio Villaça (cópia datilografada, sem data - O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas). 1976.

HUGO, G. A century of population change in Australia. **Year Book Australia**, n. 83, 2001. Disponível em: <<http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/Previousproducts/1301.0Feature%20Article132001?opendocument&tabname=Summary&prodno=1301.0&issue=2001&num=&view=>>>. Acesso em: 25 fev. 2018.

HULSE, K. **Demand subsidies for private renters: a comparative review**. Australian Housing and Urban Research Institute - AHURI, jun. 2002a. Positioning Paper n°. 32. Disponível em: <http://www.ahuri.edu.au/publications/download/ahuri_50049_pp>. Acesso em: 13 set. 2015.

_____. **Demand subsidies for private renters: a comparative review**. Australian Housing and Urban Research Institute - AHURI, 13 set. 2002b. Final Report, n°. 24. Disponível em: <http://www.ahuri.edu.au/publications/download/ahuri_50049_fr>. Acesso em: set. 2015.

INSTITUTE FOR THE STUDY OF LABOR - IZA. **Social Housing in the EU.** Parlamento Europeu, Direção-Geral das Políticas Internas da União, jan. 2013. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/492469/IPOL-EMPL_NT\(2013\)492469_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/492469/IPOL-EMPL_NT(2013)492469_EN.pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - Comunicação Social. **Censo 2010 aprimorou a classificação dos aglomerados subnormais.** Rio de Janeiro, 15 dez. 2011. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo.html?busca=1&id=3&idnoticia=2051&t=censo-2010-aprimorou-identificacao-aglomerados-subnormais&view=noticia>>. Acesso em: xxx.

_____. **Tabela 206** - Domicílios particulares permanentes por situação do domicílio e número de cômodos. Rio de Janeiro, 2017a. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/206>>. Acesso em: xxx.

_____. **Tabela 1209** – População, por grupos de idade. Rio de Janeiro, 2017b. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1209>>. Acesso em: xxx.

_____. **Tabela 1289** – Percentual de população nos Censos Demográficos por situação do domicílio. Rio de Janeiro, 2017c. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1289>>. Acesso em: xxx.

_____. **Tabela 1940** - Famílias residentes em domicílios particulares e Valor do rendimento médio mensal das famílias residentes em domicílios particulares, por situação do domicílio e classes de rendimento mensal das famílias residentes em domicílios particulares (PNAD). Rio de Janeiro, 2017d. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1940>>. Acesso em: xxx.

_____. **Tabela 3107** – População residente, por situação do domicílio, sexo e grupos de idade. Rio de Janeiro, 2017e. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/3107>>. Acesso em: xxx.

_____. **Tabelas de estimativas populacionais para os municípios e para as Unidades da Federação brasileiros.** Rio de Janeiro, 2017f. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?&t=resultados>>. Acesso em: 25 jan. 2018.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **A década inclusiva (2001-2011): desigualdade, pobreza e políticas de renda.** Brasília, DF: n. 155, 2012. Comunicados IPEA.

LAWSON, J., & MILLIGAN, V. **What can Australia learn from international trends in housing and policy responses?** Australian Housing and Urban Research Institute - AHURI, 2016. Disponível em: <<https://www.ahuri.edu.au/research/research-and-policy-bulletins/97>>. Acesso em: 29 jun. 2016.

LEMOS, C. A. C. **Transformações no programa da casa paulistana**. São Paulo: Editora da Cidade, 2012.

LEWIS, R. K. Let's go from 'public housing' to 'social housing'. **The Washington Post**, 03 mai. 2013. Disponível em: <http://www.washingtonpost.com/realestate/lets-go-from-public-housing-to-social-housing/2013/05/02/2f96427e-b1a7-11e2-baf7-5bc2a9dc6f44_story.html>. Acesso em: 25 ago. 2015.

MALERONKA, C. **Par-Reforma: quem se habilita?** A viabilização de empreendimentos habitacionais em São Paulo através do Programa de Arrendamento Residencial - Modalidade reforma: 1999 - 2003. Dissertação (Mestrado). Instituto de Pesquisas Tecnológicas, São Paulo, 2005. Disponível em: <http://dspace.universia.net/bitstream/2024/224/1/diss_camila.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2015.

MARTIN, C.; HULSE, K.; & PAWSON, H. com HAYDEN, A.; KOFNER, S.; SCHWARTZ, A.; & STEPHENS, M. **The changing institutions of private rental housing: an international review**. Melbourne: Australian Housing and Urban Research Institute - AHURI, 2018. Final Report, nº 292. Disponível em: <<https://www.ahuri.edu.au/research/final-reports/292>>. Acesso em: 25 fev. 2018.

MAUTNER, Y. A periferia como fronteira da expansão do capital. In: C. D. (orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP/FUPAM, 1999.

MEYER, J. F. P. et al. Mercado Imobiliário Residencial em Paraisópolis: aproximando-se ao mercado formal. In: 16ª Conferência Internacional da Latin American Real Estate Society - LARES, 13-15 set. 2017, São Paulo. **Anais...** São Paulo: LARES, 2017. Disponível em: <<http://lares.org.br/lares2017/Anais/>>. Acesso em: 25 fev. 2018.

MILLIGAN, V. et al. **A practical framework for expanding affordable housing services in Australia: Learning from experience**. Australian Housing and Urban Research Institute - AHURI, 2004. Disponível em: <<https://www.ahuri.edu.au/research/final-reports/65>>. Acesso em: 01 jan. 2015.

PASTERNAK, S. et al. Rented housing in Brazil and in São Paulo. **Cad. CRH**, v. 27, n. 71, p. 235-254, ago. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v27n71/a02v27n71.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2018.

ROLNIK, R. **Eu sou você amanhã**: a experiência chilena e o Minha Casa Minha Vida. Blog da Raquel Rolnik, 10 mai. 2012. Disponível em: <<https://br.noticias.yahoo.com/blogs/habitat/eu-sou-voc%C3%AA-amanh%C3%A3-experi%C3%Aancia-chilena-e-o-164815826.html>>. Acesso em: 17 set. 2015.

ROLNIK, R. et al. **São Paulo**: crise e mudança. São Paulo: Brasiliense, 1990.

RUBIN, G. R. The housing problem in Latin America: examples from Brazil and Chile / O problema habitacional na America Latina: exemplos do Brasil e Chile. **Geo Uerj**, Rio de Janeiro, p. 125, jun. 2013.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Habitação. **Lote 01 – Residencial Alameda Glete**. São Paulo, 2017a. Disponível em: <<http://www.habitacao.sp.gov.br/icone/detalhe.aspx?Id=12>>. Acesso em: 04 fev. 2018.

_____. Secretaria da Habitação. **Lote 01 – Residencial São Caetano**. São Paulo, 2017b. Disponível em: <<http://www.habitacao.sp.gov.br/icone/detalhe.aspx?Id=11>>. Acesso em: 04 fev. 2018.

_____. CDHU. **Produção Habitacional**. São Paulo, 2018a. Disponível em: <<http://www.cdhu.sp.gov.br/producao-new/producao-habitacional.asp>>. Acesso em: xxx.

_____. Secretaria da Habitação. **Programas Habitacionais da Casa Paulista**. São Paulo, 2013. Disponível em: <http://www.habitacao.sp.gov.br/casapaulista/programas_habitacionais_casa_paulista.aspx>. Acesso em: 10 mai. 2013.

_____. CDHU. **Provisão de Moradias**. São Paulo, 2016. Disponível em: <http://www.cdhu.sp.gov.br/programas_habitacionais/provisao_de_moradias/apresentacao.asp> . Acesso em: 26 jan. 2016.

_____. CDHU. **Relatório de Sustentabilidade da CDHU - 2014**. São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://www.cdhu.sp.gov.br/download/manual/Relatorio-de-Sustentabilidade-2014.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2018.

_____. Secretaria da Habitação. **Sobre a PPP**. São Paulo, 2018b. Disponível em: <<http://www.habitacao.sp.gov.br/icone/detalhe.aspx?Id=1>>. Acesso em: 04 fev. 2018.

SÃO PAULO (Município). HabitaSAMPA. **Atendimentos Encerrados – atendimentos realizados no Programa Ações de Habitação a partir de 2013 e já encerrados**. São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://www.habitasampa.inf.br/atendimento/atendimentos-realizados/atendimentos-encerrados/>>. Acesso em: 06 jan. 2017.

_____. Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão. **Bases de dados das execuções orçamentárias – 2003 a 2012**. São Paulo, 2014a. Disponível em: <http://sempla.prefeitura.sp.gov.br/orc_homenew.php>. Acesso em: 18 set. 2014.

_____. Lei 13.430, de 13 set. 2002. Institui o Plano Diretor Estratégico e o Sistema de Planejamento e Gestão do Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 2002. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/lei_13430_1407187409.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2015.

_____. Lei 13.885, de 25 ago. 2004. Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o uso e ocupação do solo do Município de São Paulo. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 2004. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/legislacao/planos_regionais/index.php?p=822>. Acesso em: 26 jan. 2015.

_____. Lei nº 16.050, de 31 jul. 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 2014b. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE-Suplemento-DOC/PDE_SUPLEMENTO-DOC.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2015.

_____. COHAB. **Lista dos Beneficiários atendidos no Programa Parceria Social**. São Paulo, 2018a. Disponível em: <http://portal.cohab.sp.gov.br/noticias/images/parceria_social.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2018.

_____. HabitaSAMPA. **Mapa - HabitaSAMPA**. Bases de dados referentes à produção habitacional pública, importadas entre 2012 e 2015. São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://mapa.habitasampa.inf.br/>>. Acesso em: xxx.

_____. COHAB. **Parceria Público-Privada para concessão administrativa destinada à implantação de habitações de interesse social e mercado popular na cidade de São Paulo**. São Paulo, 2018b. Disponível em: <<http://cohab.sp.gov.br/pppcasadafamilia/documento-colaboracao.aspx?Id=5>>. Acesso em: 04 fev. 2018.

_____. Plano Municipal de Habitação: a experiência de São Paulo. In: França, E. & PRADO, K. (orgs.). **Política Municipal de Habitação: uma construção coletiva**. São Paulo, 2012, v. 01.

_____. **Plano Municipal de Habitação: Caderno para Discussão Pública**. São Paulo, 30 jun. 2016a. Disponível em: <<http://pmh.habitasampa.inf.br:80/caderno/>>. Acesso em: 28 out. 2016.

_____. HabitaSAMPA. **Programa Ações de Habitação (Auxílio Aluguel)** – atendimentos em andamento no Programa Ações de Habitação – municípios com cartão de pagamento emitido. São Paulo, 2016b. Disponível em: <<http://www.habitasampa.inf.br/atendimento/atendimentos-realizados/programa-acoes-de-habitacao/>>. Acesso em: 22 dez. 2016.

_____. HabitaSAMPA. **Relação de Municípios no Auxílio Aluguel**. São Paulo, 2018c. Disponível em: <<http://www.habitasampa.inf.br/php/pdfs/auxilioaluguel/auxilioaluguel.pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2018.

_____. Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento. **Relatórios – Relação dos projetos aprovados**. Período consultado: jan. 2000 a jan. 2018. São Paulo, 2018d. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/licenciamentos/servicos/index.php?p=3334>>. Acesso em: 27 fev. 2018.

_____. HabitaSAMPA. **Total de Municípios no Auxílio Aluguel**. São Paulo, 2016c. Disponível em: <<http://antigo.habisp.inf.br/download/files/ListaAuxilioAluguelAndamento.pdf>>. Acesso em: 06 mar. 2016.

_____. Infocidade. **Uso do Solo Urbano** - Tabelas. São Paulo, 2014c. Disponível em: <<http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/index.php?sub=tabelas&cat=17&titulo=Uso%20do%20Solo%20Urbano&subtit=%20-%20Tabelas>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

SCANLON, K.; ARRIGOITIA, M. F.; WHITEHEAD, C. M. E. Social housing in Europe. **European Policy Analysis**, Oxford, v. 17, p. 1-12, 2015.

SEADE - Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. **Necessidades habitacionais no Estado de São Paulo**: subsídios para o Plano Estadual de Habitação 2010-2023. Fundação SEADE, São Paulo, 2010. Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/publicacoes/pub_NecessHabit_2011.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2018.

SILVA, G. P. Forma urbana e sustentabilidade: algumas notas sobre o modelo de cidade compacta. **Prospectiva e Planejamento**, v. 15, p. 101-126, 2008.

TASCHNER, S. P.; & BÓGUS, L. M. M. A cidade dos anéis: São Paulo. In: **O futuro das metrópoles**: desigualdades e governabilidade. Rio de Janeiro: Revan, 2000

THE URBAN INSTITUTE. **Developing Choice Neighborhoods**: An Early Look at Implementation in Five Sites. U.S. Department of Housing and Urban Development, Washington DC, set. 2013. Disponível em: <https://www.huduser.gov/portal/publications/pdf/choice_neighborhoods_interim_rpt.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2015. Interim Report.

U.S. CENSUS BUREAU. **Quarterly residential vacancies and homeownership** - Fourth quarter 2016. Washington D.C., U.S. Department of Commerce, 2016. Disponível em: <<http://www.census.gov/housing/hvs/files/currenthvspress.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2016.

U.S. DEPARTMENT OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT. **Programs of HUD**. Washington DC, jan. 2018. Disponível em: <<https://www.huduser.gov/portal/publications/programs-of-hud.html>>. Acesso em: 25 fev. 2018.

_____. **Strategic Plan 2014–2018**. Washington DC, abr. 2014. Disponível em: <<https://www.huduser.gov/portal/publications/pdf/HUD-564.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2015.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

APÊNDICE A –

Relação de legislação aplicável ao Programa Minha Casa, Minha Vida

				DECRETO FEDERAL		INSTRUÇÃO NORMATIVA	
Data	Nº	Órgão Responsável	Ementa	Disponível em			
17/09/2009	6.962	PRESIDÊNCIA	Regulamenta as Seções I, II, III e IV do Capítulo I e o Capítulo II da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, e dá outras providências.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6962.htm			
16/06/2011	7.499	PRESIDÊNCIA	Regulamenta dispositivos da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, e dá outras providências.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7499.htm			
24/08/2012	7.795	PRESIDÊNCIA	Altera o Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011, que regulamenta dispositivos da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7795.htm#art1			
11/10/2012	7.825	PRESIDÊNCIA	Altera o Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011, que regulamenta dispositivos da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7825.htm#art1			
10/07/2013	14	CIDADES	Regulamenta o Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades - PMCMV-E.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/js/p/visualiza/index.jsp?data=12/07/2013&jornal=1&pagina=175&totalArquivos=296			
19/12/2014	39	CIDADES	Regulamenta o Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades - PMCMV-E e altera a Instrução Normativa nº 14/2008, que regulamenta o Programa Crédito Solidário - PCS.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/js/p/visualiza/index.jsp?data=22/12/2014&jornal=1&pagina=55&totalArquivos=132			
05/03/2015	2	CIDADES	Regulamenta o Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público - PRÓ-MORADIA.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/js/p/visualiza/index.jsp?data=06/03/2015&jornal=1&pagina=47&totalArquivos=200			
09/04/2015	3	CIDADES	Dá nova redação aos itens 12 e 18 do Anexo I da Instrução Normativa nº 39/2014, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades, e outras providências.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/js/p/visualiza/index.jsp?data=10/04/2015&jornal=1&pagina=34&totalArquivos=56			
14/12/2015	23	CIDADES	Regulamenta o Programa de Apoio à Produção de Habitações.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/js/p/visualiza/index.jsp?data=15/12/2015&jornal=1&pagina=88&totalArquivos=256			
26/04/2016	8	CIDADES	Dá nova redação à Instrução Normativa nº 23, de 14 de dezembro de 2015, do Ministério das Cidades, que regulamenta o Programa de Apoio à Produção de Habitações.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/js/p/visualiza/index.jsp?data=27/04/2016&jornal=1&pagina=43&totalArquivos=148			

Data	Nº Órgão Responsável	Ementa	Disponível em	
28/04/2016	9 CIDADES	Dá nova redação à Instrução Normativa nº 39, de 19 de dezembro de 2014, do Ministério das Cidades, que Regulamenta o Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades (PMCMV-E).	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=29/04/2016&jornal=1&pagina=43&totalArquivos=256	INSTRUÇÃO NORMATIVA
04/05/2016	16 CIDADES	Dá nova redação à Instrução Normativa nº 2, de 15 de março de 2016, do Ministério das Cidades	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=05/05/2016&jornal=1&pagina=69&totalArquivos=112	
10/05/2016	14 CIDADES	Dá nova redação à Instrução Normativa nº 2 de 15 de março de 2016, do Ministério das Cidades, que dispõe sobre o Orçamento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS referente à área de Habitação Popular e demais operações habitacionais, para o exercício de 2016.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=11/05/2016&jornal=1&pagina=112&totalArquivos=184	
18/08/2016	18 CIDADES	Dá nova redação ao subitem 6.2 do Anexo da Instrução Normativa nº 23, de 14 de dezembro de 2015, do Ministério das Cidades, que regulamenta o Programa de Apoio à Produção de Habitações.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=19/08/2016&jornal=1&pagina=183&totalArquivos=256	
23/09/2016	24 CIDADES	Dispõe sobre a vedação da realização de operações de financiamento com recurso do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=26/09/2016&jornal=1&pagina=99&totalArquivos=132	
19/10/2016	29 CIDADES	Dá nova redação à Instrução Normativa nº 2, de 15 de março de 2016, do Ministério das Cidades, que dispõe sobre o Orçamento Operacional do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, referente à área de Habitação Popular e demais operações habitacionais, para o exercício de 2016.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=20/10/2016&jornal=1&pagina=40&totalArquivos=240	
24/04/2017	18 CIDADES	Dá nova redação à Instrução Normativa nº 14, de 22 de março de 2017, que regulamenta o Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades - PMCMV-E	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=25/04/2017&jornal=1&pagina=44&totalArquivos=84	
07/07/2009	11.977 PRESIDÊNCIA	Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm#art1p	LEI FEDERAL

LEI FEDERAL				
Data	Nº Órgão Responsável	Ementa	Disponível em	
16/06/2011	12.424 PRESIDÊNCIA	Altera a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nos 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12424.htm#art1	
24/07/2012	12.693 PRESIDÊNCIA	Altera as Leis nos 12.409, de 25 de maio de 2011, 11.578, de 26 de novembro de 2007, 11.977, de 7 de julho de 2009, 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 10.150, de 21 de dezembro de 2000, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 9.636, de 15 de maio de 1998, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e 11.941, de 27 de maio de 2009.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12693.htm#art3	
26/04/2016	13.274 PRESIDÊNCIA	Altera a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, para dispor sobre operações de financiamento habitacional com desconto ao beneficiário concedido pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS para aquisição de imóveis no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV construídos com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13274.htm#art1	
16/02/2011	59 CIDADES	Que dispõe sobre aquisição e alienação de imóveis, sem prévio arrendamento, no âmbito do Programa de Arrendamento Residencial - PAR e do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, para os fins que especifica.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/js/p/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=53&data=17/02/2011	
07/07/2011	325 CIDADES	Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis por meio da transferência de recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV. Revoga a Portaria MCIDADES nº. 93/2010.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/js/p/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=57&data=21/07/2011	
11/08/2011	363 CIDADES	Dispõe sobre as operações de crédito com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, contratadas no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, para os fins que especifica.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/js/p/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=51&data=12/08/2011	
PORTARIA				

PORTARIA				
Data	Nº Órgão Responsável	Ementa	Disponível em	
02/09/2011	406 CIDADES	Regulamenta o Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, para os fins que especifica.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=05/09/2011&jornal=1&pagina=92&totalArquivos=240	
03/10/2011	465 CIDADES	Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis por meio da transferência de recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=04/10/2011&jornal=1&pagina=31&totalArquivos=216	
23/11/2011	542 CIDADES	Dá nova redação ao art. 4º da Portaria nº 363, de 11 de agosto de 2011, do Ministério das Cidades, que dispõe sobre as operações de crédito com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, contratadas no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=24/11/2011&jornal=1&pagina=95&totalArquivos=144	
23/11/2011	543 CIDADES	Dá nova redação ao art. 6º da Portaria nº 406, de 2 de setembro de 2011, do Ministério das Cidades, que regulamenta o Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=24/11/2011&jornal=1&pagina=95&totalArquivos=144	
23/11/2011	546 CIDADES	Altera a Portaria MCIDADES nº 59, de 16 de fevereiro de 2011, que dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis por meio da transferência de recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, para os fins que especifica.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=24/11/2011&jornal=1&pagina=95&totalArquivos=144	
28/11/2011	547 CIDADES	Dispõe sobre as diretrizes gerais do Programa Minha Casa, Minha Vida para municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=29/11/2011&jornal=1&pagina=100&totalArquivos=192	
26/12/2011	610 CIDADES	Dispõe sobre os parâmetros de priorização e o processo de seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=27/12/2011&jornal=1&pagina=59&totalArquivos=8	

PORTARIA				
Data	Nº Órgão Responsável	Ementa	Disponível em	
10/01/2012	14 CIDADES	Dá nova redação à Portaria MCIDADES 465/2011, que dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis por meio de transferência de recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/js/p/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=34&data=11/01/2012	
02/02/2012	56 CIDADES	Dá nova redação ao anexo IX da Portaria nº 547/2011 do Ministério das Cidades, que dispõe sobre as diretrizes gerais do Programa Minha Casa, Minha Vida para municípios de até 50.000 habitantes, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/js/p/visualiza/index.jsp?data=06/02/2012&jornal=1&pagina=46&totalArquivos=120	
09/05/2012	198 CIDADES	Dá nova redação à Portaria nº 610/2011 do Ministério das Cidades, que dispõe sobre os parâmetros de priorização e o processo de seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/js/p/visualiza/index.jsp?data=10/05/2012&jornal=1&pagina=79&totalArquivos=184	
25/05/2012	224 CIDADES	Revoga a Portaria nº 609/2011, do Ministério das Cidades, que homologa o resultado da Oferta Pública de Recursos do PMCMV em municípios com população limitada a 50 mil habitantes.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/js/p/visualiza/index.jsp?data=28/05/2012&jornal=1&pagina=73&totalArquivos=168	
28/05/2012	228 CIDADES	Dá nova redação aos Anexos I, III, V, VI, VII e IX da Portaria nº 547/2011 do Ministério das Cidades, que dispõe sobre as diretrizes gerais do Programa Minha Casa, Minha Vida em municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/js/p/visualiza/index.jsp?data=29/05/2012&jornal=1&pagina=95&totalArquivos=156	
06/06/2012	238 CIDADES	Dá nova redação aos Anexos I, III e IV da Portaria nº 465, de 3 de outubro de 2011, do Ministério das Cidades, que dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis por meio de transferência de recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/js/p/visualiza/index.jsp?data=08/06/2012&jornal=1&pagina=98&totalArquivos=296	
05/07/2012	300 CIDADES	Dá nova redação à Portaria nº 465, de 3 de outubro de 2011, do Ministério das Cidades, que dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis por meio de transferência de recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/js/p/visualiza/index.jsp?data=06/07/2012&jornal=1&pagina=70&totalArquivos=256	

PORTARIA			
Data	Nº Órgão Responsável	Ementa	Disponível em
20/08/2012	407 CIDADES	Dá nova redação aos Anexos I e IX da Portaria nº 547, de 28 de novembro de 2011, do Ministério das Cidades, que dispõe sobre as diretrizes gerais do Programa Minha Casa, Minha Vida em municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/js/p/visualiza/index.jsp?data=21/08/2012&jornal=1&pagina=59&totalArquivos=176
28/08/2012	435 CIDADES	Dispõe sobre os valores máximos de aquisição das unidades habitacionais contratadas com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/js/p/visualiza/index.jsp?data=29/08/2012&jornal=1&pagina=50&totalArquivos=128
22/10/2012	521 CIDADES	Dá nova redação à Portaria nº 465, de 3 de outubro de 2011, do Ministério das Cidades, que dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis por meio do Fundo de Arrendamento Residencial FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/js/p/visualiza/index.jsp?data=24/10/2012&jornal=1&pagina=100&totalArquivos=168
10/12/2012	591 CIDADES	Dá nova redação ao art. 4º da Portaria nº 363, de 11 de agosto de 2011, do Ministério das Cidades, que dispõe sobre as operações de crédito com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, contratadas no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/js/p/visualiza/index.jsp?data=12/12/2012&jornal=1&pagina=42&totalArquivos=128
13/12/2012	593 CIDADES	Altera a Portaria Nº 406, de 02 de setembro de 2011, do Ministério das Cidades, que regulamenta o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, para os fins que especifica.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/js/p/visualiza/index.jsp?data=19/12/2012&jornal=1&pagina=80&totalArquivos=168
13/12/2012	594 CIDADES	Publicação Consolidada da Portaria nº 406, de 2 de setembro de 2011, que regulamenta O Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, para os fins que especifica, determinada pelo art. 6º da Portaria nº 593, de 13 de dezembro de 2012.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/js/p/visualiza/index.jsp?data=19/12/2012&jornal=1&pagina=82&totalArquivos=168
27/12/2012	611 CIDADES	Dá nova redação ao Anexo IX da Portaria nº 547/2011, do Ministério das Cidades, que dispõe sobre as diretrizes gerais do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, em municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/js/p/visualiza/index.jsp?data=28/12/2012&jornal=1&pagina=127&totalArquivos=192

PORTARIA				Data	Nº Órgão Responsável	Ementa	Disponível em
				01/02/2013	56 CIDADES	Dispõe sobre as diretrizes gerais para implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida em municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes, operado com recursos disponibilizados por meio da terceira oferta pública, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU.	http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Portarias/PORTARIA_N_56_DE_1_DE_FEVEREIRO_DE_2013.pdf
				11/03/2013	112 CIDADES	Dá nova redação ao subitem 15.4 do Anexo I e ao Anexo IX da Portaria nº 547, de 28 de novembro de 2011, do Ministério das Cidades, que dispõe sobre as diretrizes gerais do Programa Minha Casa, Minha Vida em municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=65&data=12/03/2013
				12/04/2013	168 CIDADES	Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=15/04/2013&jornal=1&pagina=101&totalArquivos=148
				30/04/2013	194 CIDADES	Regulamenta o Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, para os fins que especifica.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=02/05/2013&jornal=1&pagina=65&totalArquivos=104
				06/08/2013	355 CIDADES	Dispõe sobre a alienação de imóveis adquiridos com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, nas condições em que especifica.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=07/08/2013&jornal=1&pagina=40&totalArquivos=72
				12/08/2013	363 CIDADES	Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV em municípios com população inferior a 50.000 (cinquenta mil) habitantes.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=13/08/2013&jornal=1&pagina=77&totalArquivos=152

PORTARIA				
Data	Nº	Órgão Responsável	Ementa	Disponível em
08/11/2013	518	CIDADES	Dá nova redação à Portaria nº 168, de 12 de abril de 2013, do Ministério das Cidades, que dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição, requalificação e alienação de imóveis com recursos advindos da integralização de conta no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=11/11/2013&jornal=1&pagina=62&totalArquivos=128
18/12/2013	595	CIDADES	Dispõe sobre os parâmetros de priorização e sobre o processo de seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=20/12/2013&jornal=1&pagina=99&totalArquivos=184
10/04/2014	176	CIDADES	Dá nova redação à Portaria nº 168/2013, do Ministério das Cidades, que dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição, requalificação e alienação de imóveis com recursos advindos da integralização de cota do FAR, no âmbito do PNHU, integrante do PMCMV.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=11/04/2014&jornal=1&pagina=79&totalArquivos=156
15/05/2014	263	CIDADES	Altera a Portaria nº 363/2013, que dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida em municípios com população até 50.000 habitantes.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=16/05/2014&jornal=1&pagina=55&totalArquivos=168
12/06/2014	318	CIDADES	Dispõe sobre o uso de madeira na construção e reforma de habitação, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=13/06/2014&jornal=1&pagina=45&totalArquivos=152
19/08/2014	493	CIDADES	Dá nova redação ao artigo 1º e seu parágrafo 1º, da Portaria nº 229/2014 e ao parágrafo 1º do artigo 1º da Portaria nº 340/2014, que definem novos prazos para conclusão e entrega das obras de unidades habitacionais, contratadas por Instituições Financeiras e Agentes Financeiros (AF) habilitados no processo de Oferta Pública de Recursos realizados no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida em municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=20/08/2014&jornal=1&pagina=54&totalArquivos=128

PORTARIA				
Data	Nº Órgão Responsável	Ementa	Disponível em	
29/09/2014	618 CIDADES	Dá nova redação ao art. 10 e ao Anexo II, e revoga o Anexo III, da Portaria nº 194/2013, que regulamenta o Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=01/10/2014&jornal=1&pagina=59&totalArquivos=140	
30/12/2014	829 CIDADES	Dá nova redação à Portaria nº 595/2013, do Ministério das Cidades, que dispõe sobre os parâmetros de priorização e sobre o processo de seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida - P M C M V	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=02/01/2015&jornal=1&pagina=91&totalArquivos=128	
30/12/2014	821 CIDADES	Altera a Portaria nº 194 do Ministério das Cidades, de 30 de abril de 2013, que regulamenta o Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, para os fins que especifica.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=31/12/2014&jornal=1&pagina=134&totalArquivos=192	
30/12/2014	820 CIDADES	Dá nova redação a Portaria nº 229/2014, que define novo prazo para conclusão e entrega das unidades habitacionais contratadas por Instituições Financeiras (IF) e Agentes Financeiros (AF) habilitados no processo de Oferta Pública de Recursos regulamentado pela Portaria Conjunta SNH/STN n.º 472, de 18 de novembro de 2009, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida - Oferta Pública para municípios com população até 50.000 habitantes	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=31/12/2014&jornal=1&pagina=134&totalArquivos=192	
06/08/2015	412 CIDADES	Aprova o Manual de Instruções para Seleção de Beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=07/08/2015&jornal=1&pagina=40&totalArquivos=8	
09/03/2016	79 CIDADES	Dá nova redação à Portaria nº 168, de 12 de abril de 2013, do Ministério das Cidades, que dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis por meio do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=10/03/2016&jornal=1&pagina=56&totalArquivos=112	
12/04/2016	115 CIDADES	Aprova a Carta Minha Casa, Minha Vida (Carta MCMV) e os procedimentos para sua obtenção e utilização nas operações de financiamento com recursos Aproveita a Carta Minha Casa, Minha Vida (Carta MCMV) e os procedimentos para sua obtenção e utilização nas operações de financiamento com recursos	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=13/04/2016&jornal=1&pagina=57&totalArquivos=104	

PORTARIA			
Data	Nº Órgão Responsável	Ementa	Disponível em
26/04/2016	146 CIDADES	Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração de projetos e aprova as especificações mínimas da unidade habitacional e as especificações urbanísticas dos empreendimentos destinados à aquisição e alienação com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, e contratação de operações com recursos transferidos ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/js/p/visualiza/index.jsp?data=27/04/2016&jornal=1&pagina=44&totalArquivos=148
28/04/2016	148 CIDADES	Dispõe sobre o Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR, integrante do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/js/p/visualiza/index.jsp?data=29/04/2016&jornal=1&pagina=46&totalArquivos=256
06/05/2016	158 CIDADES	Dispõe sobre as condições gerais para aquisição de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/js/p/visualiza/index.jsp?data=09/05/2016&jornal=1&pagina=107&totalArquivos=216
06/05/2016	160 CIDADES	Da nova redação à Portaria nº 363, de 11 agosto de 2011, do Ministério das Cidades, que dispõe sobre as operações de crédito com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, contratadas no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, para fins que especifica	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/js/p/visualiza/index.jsp?data=09/05/2016&jornal=1&pagina=117&totalArquivos=216
10/05/2016	172 CIDADES	Regulamenta o Programa Nacional de Habitação Rural, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida, para os fins que especifica.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/js/p/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=142&data=12/05/2016
06/06/2016	163 CIDADES	Institui o Sistema Nacional de Cadastro Habitacional (SNCH) e aprova o Manual de Instruções para Seleção de Beneficiários do Programa Nacional de Habitação (PNHU), no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/js/p/visualiza/index.jsp?data=09/05/2016&jornal=1&pagina=117&totalArquivos=216
09/06/2016	235 CIDADES	Dispõe sobre as condições para habilitação de entidades privadas sem fins lucrativos no âmbito Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/js/p/visualiza/index.jsp?data=10/06/2016&jornal=1&pagina=80&totalArquivos=248

PORTARIA				
Data	Nº Órgão Responsável	Ementa	Disponível em	
14/07/2016	321 CIDADES	Dá nova redação ao Manual de Instruções para Seleções de Beneficiários no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida, aprovado pela Portaria nº 163, de 6 de maio de 2016, do Ministério das Cidades.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/js/p/visualiza/index.jsp?data=15/07/2016&jornal=1&pagina=54&totalArquivos=168	
31/08/2016	439 CIDADES	Dispõe sobre a alienação de imóveis adquiridos com recursos provenientes da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), nas condições em que especifica.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/js/p/visualiza/index.jsp?data=01/09/2016&jornal=1&pagina=51&totalArquivos=104	
28/09/2016	479 CIDADES	Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, na forma que especifica, e dá outras providências.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/js/p/visualiza/index.jsp?data=29/09/2016&jornal=1&pagina=702&totalArquivos=768	
01/11/2016	544 CIDADES	Dispõe sobre as operações de financiamento com recurso do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, contratadas sob a forma individual, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/js/p/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=50&data=03/11/2016	
29/11/2016	570 CIDADES	Dispõe sobre as operações de crédito com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, contratadas no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, para os fins que especifica.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/js/p/visualiza/index.jsp?data=30/11/2016&jornal=1&pagina=70&totalArquivos=136	
22/03/2017	267 CIDADES	Dispõe sobre as condições gerais para aquisição de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/js/p/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=111&data=24/03/2017	
22/03/2017	268 CIDADES	Regulamenta o Programa Nacional de Habitação Rural, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida, para os fins que especifica.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/js/p/visualiza/index.jsp?data=24/03/2017&jornal=1&pagina=115&totalArquivos=336	
24/04/2017	342 CIDADES	Altera a Portaria nº 267, de 22 de março de 2017, que dispõe sobre as condições gerais para aquisição de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/js/p/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=45&data=25/04/2017	

Data	Nº	Órgão Responsável	Ementa	Disponível em
30/05/2017	402	CIDADES	Altera a Portaria nº 267, de 22 de março de 2017, que dispõe sobre as condições gerais para aquisição de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=43&data=31/05/2017
31/08/2009	325	CIDADES, FAZENDA E PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	Dispõe sobre o Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=78&data=02/09/2009
31/08/2009	326	CIDADES, FAZENDA E PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	Dispõe sobre o Programa Nacional da Habitação Rural - PNHR, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=02/09/2009&jornal=1&pagina=79&totalArquivos=104
26/08/2011	395	CIDADES, FAZENDA E PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	Dispõe sobre o Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, para os fins que especifica.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=29/08/2011&jornal=1&pagina=118&totalArquivos=156
31/08/2011	409	CIDADES, FAZENDA E PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	Dispõe sobre as operações de crédito com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, contratadas no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, para os fins que especifica.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=06/09/2011&jornal=1&pagina=46&totalArquivos=176

PORTARIA INTERMINISTERIAL				
Data	Nº	Órgão Responsável	Ementa	Disponível em
30/09/2011	464	CIDADES, FAZENDA E PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	Dispõe sobre as operações com recursos transferidos ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS, contratadas no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, para os fins que especifica.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/js p/visualiza/index.jsp?data=04/10/2011 &jornal=1&pagina=31&totalArquivos=216
10/11/2011	531	CIDADES, FAZENDA E PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	Dispõe sobre as condições da oferta pública de recursos no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida em municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes, integrante do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, para os fins que especifica.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/js p/visualiza/index.jsp?data=11/11/2011 &jornal=1&pagina=93&totalArquivos=148
28/12/2011	561	CIDADES, FAZENDA E PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	Define a remuneração da Caixa Econômica Federal, pelas atividades exercidas no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, subprograma do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, originados do aporte de recursos da União ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, nos termos do art. 2º, inciso II, e do art. 18 da Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/js p/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=25&data=29/12/2011
29/12/2011	617	CIDADES, FAZENDA E PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	Dá nova redação ao art. 3º da Portaria Interministerial nº 409, 31 de agosto de 2011, que dispõe sobre as operações de crédito com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, contratadas no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/js p/visualiza/index.jsp?data=30/12/2011 &jornal=1&pagina=99&totalArquivos=160

PORTARIA INTERMINISTERIAL				
Data	Nº	Órgão Responsável	Ementa	Disponível em
09/04/2012	152	CIDADES, FAZENDA E PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	Dispõe sobre as condições da oferta pública de recursos no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida em municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes, integrante do Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU, para os fins que especifica.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/js/p/visualiza/index.jsp?data=11/04/2012&jornal=1&pagina=123&totalArquivos=204
28/05/2012	229	CIDADES, FAZENDA E PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	Dispõe sobre o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, para os fins que especifica.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/js/p/visualiza/index.jsp?data=29/05/2012&jornal=1&pagina=95&totalArquivos=156
03/12/2012	580	CIDADES, FAZENDA E PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	Dá nova redação à Portaria Interministerial no 229, de 28 de maio de 2012, que dispõe sobre o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/js/p/visualiza/index.jsp?data=04/12/2012&jornal=1&pagina=40&totalArquivos=140
16/10/2013	477	CIDADES, FAZENDA E PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	Dispõe sobre as operações com recursos da integralização de cotas do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), contratadas no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/js/p/visualiza/index.jsp?data=17/10/2013&jornal=1&pagina=36&totalArquivos=84
05/05/2014	237	CIDADES, FAZENDA E PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	Dá nova redação aos arts. 2º, 4º e 8º da Portaria Interministerial nº 464 de 30 de setembro de 2011, que dispõe sobre as operações com recursos transferidos ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS, contratadas no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, para os fins que especifica.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/js/p/visualiza/index.jsp?data=06/05/2014&jornal=1&pagina=50&totalArquivos=116

PORTARIA INTERMINISTERIAL				
Data	Nº	Órgão Responsável	Ementa	Disponível em
30/03/2016	99	CIDADES, FAZENDA E PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	Dispõe sobre as operações com recursos advindos da integralização de cotas do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), contratadas no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/js/p/visualiza/index.jsp?data=31/03/2016&jornal=1&pagina=53&totalArquivos=144
30/03/2016	96	CIDADES, FAZENDA E PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	Dispõe sobre as operações com recursos transferidos ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), contratadas no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), para os fins que especifica.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/js/p/visualiza/index.jsp?data=31/03/2016&jornal=1&pagina=52&totalArquivos=144
30/03/2016	97	CIDADES, FAZENDA E PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	Dispõe sobre o Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, para os fins que especifica.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/js/p/visualiza/index.jsp?data=31/03/2016&jornal=1&pagina=52&totalArquivos=144
30/03/2016	98	CIDADES, FAZENDA E PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	Dá nova redação à Portaria Interministerial nº 409, de 31 de agosto de 2011, que dispõe sobre as operações de crédito com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, contratadas no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, e outras providências.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/js/p/visualiza/index.jsp?data=31/03/2016&jornal=1&pagina=53&totalArquivos=144
10/05/2016	175	CIDADES, FAZENDA E PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	Define a remuneração da Caixa Econômica Federal pelas atividades exercidas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV - com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial, nos termos do art. 2º, inciso II, e do art. 18 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e pelas atividades de gestão e administração dos recursos do FAR, nos termos do § 2º do art. 1º da Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001.	http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/js/p/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=142&data=12/05/2016

APÊNDICE B –

Relação de empreendimentos produzidos pelo Poder Público

NOME	UNIDADES	CONCLUSÃO	RECURSOS
Campo Limpo I	278	2005-2008	CONVÊNIO PMSP/CDHU
Campo Limpo N	152	2009-2012	CONVÊNIO PMSP/CDHU
Vila Andrade D	56	2009-2012	CONVÊNIO PMSP/CDHU
Adventista - CONJUNTO HABITACIONAL SAFRA I, II e III	170	2005-2008	PAR 1
Alto do Riviera	27	2001-2004	MUTIRÃO FMH
Apuanã ("Chico Mendes", "João de Barro", "Juntos Venceremos")	802	2001-2004	MUTIRÃO FMH
ASDRUBAL DO NASCIMENTO	40	2009-2012	LOCAÇÃO SOCIAL
Baltazar - Pq. das Andorinhas	115	2001-2004	MUTIRÃO FMH
Baltazar Cisneros	200	2001-2004	MUTIRÃO FMH
Baronesa de Porto Carrero	26	2005-2008	FMH
BARRO BRANCO 2	260	2009-2012	CONVÊNIO COHAB/CDHU
Barro Branco I, II, III, IV, Vida Nova (1ª etapa)	250	2001-2004	MUTIRÃO FMH
Barro Branco I, II, III, IV, Vida Nova (2ª etapa)	455	2001-2004	MUTIRÃO FMH
Barro Branco II - COHAB (1a fase)	68	2001-2004	BAIRRO LEGAL
Barro Branco II - COHAB (2a fase)	75	2001-2004	BAIRRO LEGAL
Barro Branco II (Q15L56 e Q42L01)	72	2001-2004	CONVÊNIO PMSP/CDHU
Boa Esperança / Carrãozinho	106	2001-2004	MUTIRÃO FMH
Celso Garcia (Casarão)	182	2001-2004	MUTIRÃO FMH
Eiras Garcia	15	2001-2004	INTERVENÇÃO EM CORTIÇOS
Haia do Carrão	45	2001-2004	MUTIRÃO FMH
Heliópolis E	80	2001-2004	BAIRRO LEGAL
Heliópolis N 2002	344	2001-2004	BAIRRO LEGAL
Heliópolis N 2004	86	2001-2004	BAIRRO LEGAL
Imoroty	8	2001-2004	INTERVENÇÃO EM CORTIÇOS
Inácio Monteiro - COHAB	82	2001-2004	BAIRRO LEGAL
Inácio Monteiro (Q05L02e03, Q56L01)	60	2001-2004	CONVÊNIO PMSP/CDHU
INÁCIO MONTEIRO-GARDEN I	60	2005-2008	PAR 1
INÁCIO MONTEIRO-GARDEN II	40	2005-2008	PAR 1
INÁCIO MONTEIRO-GARDEN III	60	2005-2008	PAR 1
Irmã Lucinda	60	2005-2008	MUTIRÃO FMH
Irmãos Casemiro (Camilo Ashcar)	600	2001-2004	BAIRRO LEGAL
ITAQUERA IA e IB	163	2009-2012	PAR 2
Jardim Bela Vista (2ª Fase)	40	2001-2004	MUTIRÃO FMH
Jardim das Acácias	200	2001-2004	CONVÊNIO PMSP/CDHU
Jardim das Acácias	400	2001-2004	CONVÊNIO PMSP/CDHU
Jardim das Orquídeas	160	2001-2004	BAIRRO LEGAL
Jardim dos Cedros (1ª fase)	160	2001-2004	BAIRRO LEGAL
Jardim dos Cedros (2ª fase)	40	2001-2004	BAIRRO LEGAL
Jardim Educandário - Recanto Felicidade (1ª Fase)	40	2005-2008	MUTIRÃO FMH
Jardim Marabá - Ernesto Che Guevara	120	2005-2008	MUTIRÃO FMH
Jd. Celeste II (2ª etapa)	200	2001-2004	MUTIRÃO FMH
José Bonifácio	240	2001-2004	CONVÊNIO PMSP/CDHU
Lapena (2ª Etapa)	160	2005-2008	MUTIRÃO FMH
Lapena (1ª etapa)	48	2001-2004	MUTIRÃO FMH
Leão de Judá	113	2005-2008	CRÉDITO SOLIDÁRIO
Lidiane II (Beira Rio)	120	2005-2008	FMH
Lírios do Itaim	208	2001-2004	MUTIRÃO FMH
Mendonça Jr. - A .T.S.T. Oeste	100	2005-2008	CONVÊNIO COHAB/CDHU
Mendonça Jr. - Fórum de Mutirões	100	2005-2008	CONVÊNIO COHAB/CDHU
Miguel Ackel - Vila Simone	180	2001-2004	MUTIRÃO FMH
Minas Gás - Bela Vitória	80	2005-2008	MUTIRÃO FMH
MUTIRÃO - CASAS B.BRANCO 2(na planilha do Prefeito: Barro B	150	2009-2012	MUTIRÃO FMH
MUTIRÃO - CASAS B.BRANCO 2(na planilha do Prefeito: Barro B	50	2009-2012	MUTIRÃO FMH
MUTIRÃO - JARDIM BELA VISTA - FASE 2	120	2009-2012	MUTIRÃO FMH
MUTIRÃO - PAULO FREIRE	100	2009-2012	MUTIRÃO FMH
Olarias	137	2001-2004	LOCAÇÃO SOCIAL
PAR Barro Branco II	200	2005-2008	PAR 1
PAR Brigadeiro Tobias I	84	2001-2004	PAR 1
PAR Celso Garcia	84	2001-2004	PAR 1
PAR Edifício São Paulo	152	2005-2008	PAR 1
PAR Fernão Sales	54	2001-2004	PAR 1

NOME	UNIDADES	CONCLUSÃO	RECURSOS
PAR Guaianazes II	280	2001-2004	PAR 1
PAR Itaquera IV (1ª fase)	160	2005-2008	PAR 1
PAR Itaquera IV (2ª fase)	180	2005-2008	PAR 1
PAR Itaquera IV (3ª fase)	60	2005-2008	PAR 1
PAR Itaquera IV (4ª fase)	160	2005-2008	PAR 1
PAR Itaquera IV (5ª fase)	180	2005-2008	PAR 1
PAR Itaquera IV (6ª fase)	180	2005-2008	PAR 1
PAR Itaquera IV (7ª fase)	180	2005-2008	PAR 1
PAR Jardim Antártica (1ª fase)	9	2005-2008	PAR 1
PAR Jardim Antártica (2ª fase)	6	2005-2008	PAR 1
PAR Jardim Antártica (3ª fase)	7	2005-2008	PAR 1
PAR Jardim Antártica (4ª fase)	11	2005-2008	PAR 1
PAR Jardim Antártica (5ª fase)	27	2005-2008	PAR 1
PAR Jardim Antártica (6ª fase)	20	2005-2008	PAR 1
PAR Joaquim Carlos	93	2001-2004	PAR 1
PAR José Bonifácio 25	40	2005-2008	PAR 1
PAR José Bonifácio 43	140	2005-2008	PAR 1
PAR José Bonifácio III 142 (1ª fase)	47	2005-2008	PAR 1
PAR José Bonifácio III 142 (2ª fase)	40	2005-2008	PAR 1
PAR José Bonifácio III 77	300	2005-2008	PAR 1
PAR Maria Paula	75	2001-2004	PAR 1
PAR Riskala Jorge	167	2001-2004	PAR 1
PAR Santa Etelvina II A	280	2005-2008	PAR 1
PAR Santa Etelvina I-VI A	140	2005-2008	PAR 1
PAR Santa Etelvina VII	40	2005-2008	PAR 1
PAR Santa Etelvina VII 34G	78	2005-2008	PAR 1
PAR Teotônio Vilela I, II e III (1ª fase)	40	2005-2008	PAR 1
PAR Teotônio Vilela I, II e III (2ª fase)	40	2005-2008	PAR 1
PAR Teotônio Vilela I, II e III (3ª fase)	20	2005-2008	PAR 1
PAR Teotônio Vilela I, II e III (4ª fase)	100	2005-2008	PAR 1
PAR Teotônio Vilela I, II e III (5ª fase)	20	2005-2008	PAR 1
PAR Teotônio Vilela I, II e III (6ª fase)	80	2005-2008	PAR 1
PAR Teotônio Vilela I, II e III (7ª fase)	80	2005-2008	PAR 1
PAR Teotônio Vilela I, II e III (8ª fase)	80	2005-2008	PAR 1
PAR Valo Velho II	500	2005-2008	PAR 1
Pari I (Vila dos Idosos)	145	2005-2008	LOCAÇÃO SOCIAL
PARQUE EUROPA COND. 1 a 4	680	2009-2012	CONVÊNIO COHAB/CDHU
Pedra Bonita	172	2001-2004	MUTIRÃO FMH
Pedro Facchini	12	2001-2004	INTERVENÇÃO EM CORTIÇOS
Portal São Marcos	104	2001-2004	MUTIRÃO FMH
Raposo Tavares	240	2009-2012	PAR 2
Residencial City Jaraguá	180	2001-2004	MUTIRÃO FMH
RESIDENCIAL INÁCIO MONTEIRO I	60	2005-2008	PAR 1
RESIDENCIAL INÁCIO MONTEIRO II	50	2005-2008	PAR 1
RESIDENCIAL INÁCIO MONTEIRO II	50	2005-2008	PAR 1
RESIDENCIAL INÁCIO MONTEIRO III	40	2005-2008	PAR 1
Residencial Parque do Gato	486	2001-2004	LOCAÇÃO SOCIAL
RIACHUELO	120	2005-2008	FMH
Santa Etelvina	254	2001-2004	CONVÊNIO PMSP/CDHU
SANTA ETELVINA I / VI-A	200	2009-2012	MUTIRÃO FMH
SANTA ETELVINA II A - CONJUNTO HABITACIONAL NASCER DO SOL	240	2005-2008	PAR 1
Santa Etelvina VII	192	2001-2004	CONVÊNIO PMSP/CDHU
São Francisco - Sudeste	152	2001-2004	MUTIRÃO FMH
São Francisco-8 - XV novembro	153	2001-2004	MUTIRÃO FMH
SÃO ROQUE (300)PIRACICABA (180)	480	2009-2012	MCMV
SENADOR FEIJÓ	45	2009-2012	LOCAÇÃO SOCIAL
Sítio Conceição	302	2001-2004	CONVÊNIO PMSP/CDHU
UNIDOS VENCEREMOS	100	2009-2012	MUTIRÃO FMH
Vilinha 25 de Janeiro	33	2001-2004	INTERVENÇÃO EM CORTIÇOS
Vista Linda	121	2001-2004	MUTIRÃO FMH
Heliópolis - Gleba A - Quadra O	42	2005-2008	CONVÊNIO PMSP/CDHU

NOME	UNIDADES	CONCLUSÃO	RECURSOS
PAR Guaianazes II	280	2001-2004	PAR 1
PAR Itaquera IV (1ª fase)	160	2005-2008	PAR 1
PAR Itaquera IV (2ª fase)	180	2005-2008	PAR 1
PAR Itaquera IV (3ª fase)	60	2005-2008	PAR 1
PAR Itaquera IV (4ª fase)	160	2005-2008	PAR 1
PAR Itaquera IV (5ª fase)	180	2005-2008	PAR 1
PAR Itaquera IV (6ª fase)	180	2005-2008	PAR 1
PAR Itaquera IV (7ª fase)	180	2005-2008	PAR 1
PAR Jardim Antártica (1ª fase)	9	2005-2008	PAR 1
PAR Jardim Antártica (2ª fase)	6	2005-2008	PAR 1
PAR Jardim Antártica (3ª fase)	7	2005-2008	PAR 1
PAR Jardim Antártica (4ª fase)	11	2005-2008	PAR 1
PAR Jardim Antártica (5ª fase)	27	2005-2008	PAR 1
PAR Jardim Antártica (6ª fase)	20	2005-2008	PAR 1
PAR Joaquim Carlos	93	2001-2004	PAR 1
PAR José Bonifácio 25	40	2005-2008	PAR 1
PAR José Bonifácio 43	140	2005-2008	PAR 1
PAR José Bonifácio III 142 (1ª fase)	47	2005-2008	PAR 1
PAR José Bonifácio III 142 (2ª fase)	40	2005-2008	PAR 1
PAR José Bonifácio III 77	300	2005-2008	PAR 1
PAR Maria Paula	75	2001-2004	PAR 1
PAR Riskala Jorge	167	2001-2004	PAR 1
PAR Santa Etelvina II A	280	2005-2008	PAR 1
PAR Santa Etelvina I-VI A	140	2005-2008	PAR 1
PAR Santa Etelvina VII	40	2005-2008	PAR 1
PAR Santa Etelvina VII 34G	78	2005-2008	PAR 1
PAR Teotônio Vilela I, II e III (1ª fase)	40	2005-2008	PAR 1
PAR Teotônio Vilela I, II e III (2ª fase)	40	2005-2008	PAR 1
PAR Teotônio Vilela I, II e III (3ª fase)	20	2005-2008	PAR 1
PAR Teotônio Vilela I, II e III (4ª fase)	100	2005-2008	PAR 1
PAR Teotônio Vilela I, II e III (5ª fase)	20	2005-2008	PAR 1
Heliópolis - Gleba N - Quadra D	90	2005-2008	CONVÊNIO PMSP/CDHU
Heliópolis - Gleba A - Quadra 1	115	2005-2008	CONVÊNIO PMSP/CDHU
Heliópolis - Gleba N - Quadra E	40	2005-2008	CONVÊNIO PMSP/CDHU
Vila Nilo	136	2005-2008	CONVÊNIO PMSP/CDHU
Jaraguá - Setor IV	444	2005-2008	CONVÊNIO PMSP/CDHU
Jardim Olinda - Setor 1B	116	2005-2008	CONVÊNIO PMSP/CDHU
Jardim Olinda - Setor 2A	120	2005-2008	CONVÊNIO PMSP/CDHU
Vergueirinho/Nova Divinéia - Condomínio 1 a 9	274	2005-2008	CONVÊNIO PMSP/CDHU
Nossa Senhora Aparecida	96	2005-2008	CONVÊNIO PMSP/CDHU
Heliópolis - Gleba A - Quadras 4 e 5	91	2005-2008	CONVÊNIO PMSP/CDHU
Jardim Olinda - Setor 2B	96	2005-2008	CONVÊNIO PMSP/CDHU
Jardim Olinda - Setor 2C	48	2005-2008	CONVÊNIO PMSP/CDHU
Jardim Olinda - Setor 2D	132	2005-2008	CONVÊNIO PMSP/CDHU
Dois de Maio - Condomínio 1 e 2	180	2009-2012	CONVÊNIO PMSP/CDHU
São Francisco - Núcleo A	88	2009-2012	CONVÊNIO PMSP/CDHU
Alexandre Mackenzie - Condomínio 1 a 3	427	2009-2012	CONVÊNIO PMSP/CDHU
Nova Jaguaré - Condomínios 1 e 2	405	2009-2012	CONVÊNIO PMSP/CDHU
Heliópolis - Gleba A - Quadra 2	16	2009-2012	CONVÊNIO PMSP/CDHU
Heliópolis - Gleba A - Bolsão II e Gleba N - Ceratti	423	2009-2012	CONVÊNIO PMSP/CDHU
Heliópolis - Gleba N - Rua Nova 5	10	2009-2012	CONVÊNIO PMSP/CDHU
Nova Jaguaré - Kenkiti Simomoto	110	2009-2012	CONVÊNIO PMSP/CDHU
Jardim Olinda - Setor 3	28	2009-2012	CONVÊNIO PMSP/CDHU
Jardim Olinda - Setor 4B	24	2009-2012	CONVÊNIO PMSP/CDHU
Heliópolis - Gleba K1 - Córrego Independência	7	2009-2012	CONVÊNIO PMSP/CDHU
Heliópolis - Gleba K - Sabesp 1 - Condomínios 1 a 3	390	2009-2012	PAC
Heliópolis - Gleba K2 - Comandante Taylor	421	2009-2012	PAC
Inácio Monteiro - Edificação C1, C2 e C3	84	2005-2008	SEHAB (ORÇAMENTO)
Santa Lúcia I	11	2005-2008	MANANCIAIS SEHAB (ORÇAMENTO)
Novo Santo Amaro V/VII	212	2005-2008	MANANCIAIS SEHAB (ORÇAMENTO)

NOME	UNIDADES	CONCLUSÃO	RECURSOS
Jardim Olinda - Setor 2A	172	2005-2008	SEHAB (ORÇAMENTO)
Haia do Carrão	130	2005-2008	SEHAB (ORÇAMENTO)
Vitotoma Mastrozoza	118	2005-2008	SEHAB (ORÇAMENTO)
Vila Rubi	24	2005-2008	MANANCIAIS SEHAB (ORÇAMENTO)
Jardim Iporanga/Esmeralda	341	2005-2008	MANANCIAIS SEHAB (ORÇAMENTO)
Jardim Imbuías	95	2005-2008	MANANCIAIS SEHAB (ORÇAMENTO)
Parque São José III e V e Vila Eda	14	2005-2008	MANANCIAIS SEHAB (ORÇAMENTO)
Jardim Clíper	36	2005-2008	MANANCIAIS SEHAB (ORÇAMENTO)
Vila do Colégio	27	2005-2008	MANANCIAIS SEHAB (ORÇAMENTO)
Santo Eduardo	124	2005-2008	SEHAB (ORÇAMENTO)
Jardim Colombo A	56	2005-2008	SEHAB (ORÇAMENTO)
São Francisco - Provisão 3 - Bandeira de Aracambi e Alexandre	136	2009-2012	SEHAB (ORÇAMENTO)
São Francisco - Provisão 2	100	2009-2012	SEHAB (ORÇAMENTO)
Jardim Irene II - Blocos 1 a 12	160	2009-2012	SEHAB (ORÇAMENTO)
Paraisópolis - Condomínio F	126	2009-2012	SEHAB (ORÇAMENTO)
Jardim Nazaré III	126	2009-2012	SEHAB (ORÇAMENTO)
São Francisco - Provisão 1	80	2009-2012	SEHAB (ORÇAMENTO)
São Francisco - Provisão 5	168	2009-2012	SEHAB (ORÇAMENTO)
City Jaraguá - Setor III A, B e C	240	2009-2012	SEHAB (ORÇAMENTO)
Jardim das Rosas - Blocos 1 a 7	70	2009-2012	SEHAB (ORÇAMENTO)
Parque Fernanda - Blocos 1 a 14 e 29 a 48	348	2009-2012	SEHAB (ORÇAMENTO)
Jardim Celeste V - Blocos 1 a 7	172	2009-2012	SEHAB (ORÇAMENTO)
Cidade Azul	218	2009-2012	SEHAB (ORÇAMENTO)
Real Parque - Quadra H e Quadra I - Condomínios 1 e 2	487	2009-2012	SEHAB (ORÇAMENTO)
Jardim das Rosas - Blocos 1A a 6A e 8 a 14	130	2009-2012	SEHAB (ORÇAMENTO)
Paraisópolis - Condomínios A a D	657	2009-2012	SEHAB (ORÇAMENTO)
Jardim Edite	92	2009-2012	MANANCIAIS SEHAB (ORÇAMENTO)
Heliópolis - Rocinha	72	2009-2012	CONVÊNIO PMSP/CDHU
Heliópolis - Gleba K1 - Córrego Independência	7	2009-2012	CONVÊNIO PMSP/CDHU
Heliópolis - Gleba H - Cond 3	50	2009-2012	CONVÊNIO PMSP/CDHU
São Francisco - Provisão 6 - Quadras A e B	200	2009-2012	SEHAB (ORÇAMENTO)

APÊNDICE C –

Memória de cálculo de financiamento a valor presente

Mês	Saldo devedor		Parcela mensal do financiamento a valor presente	Valor da parcela mensal total	Remuneração do agente financeiro	Taxa de administração	Juros	Amortização mensal (SAC)	RENTA FAMILIAR BRUTA																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																		
									NECESSIDADE DE SUBSÍDIO NO FINANCIAMENTO A VALOR PRESENTE (conforme comprometimento)						%																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																												
	R\$	R\$							R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$

...

343	R\$	27.893,16	-R\$ 1.739,31	R\$ 193,07	R\$ 25,00	R\$ 52,47	R\$ 2.009,85	R\$ 364,01	R\$ 272,55	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
344	R\$	26.336,78	-R\$ 1.739,31	R\$ 182,93	R\$ 25,00	R\$ 49,72	R\$ 1.996,95	R\$ 359,88	R\$ 268,42	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
345	R\$	24.770,20	-R\$ 1.739,31	R\$ 172,72	R\$ 25,00	R\$ 46,94	R\$ 1.983,97	R\$ 355,76	R\$ 264,31	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
346	R\$	23.193,34	-R\$ 1.739,31	R\$ 162,45	R\$ 25,00	R\$ 44,15	R\$ 1.970,91	R\$ 351,66	R\$ 260,21	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
347	R\$	21.606,14	-R\$ 1.739,31	R\$ 152,11	R\$ 25,00	R\$ 41,34	R\$ 1.957,75	R\$ 347,58	R\$ 256,12	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
348	R\$	20.008,53	-R\$ 1.739,31	R\$ 141,70	R\$ 25,00	R\$ 38,51	R\$ 1.944,51	R\$ 343,51	R\$ 252,06	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
349	R\$	18.400,44	-R\$ 1.739,31	R\$ 131,22	R\$ 25,00	R\$ 35,66	R\$ 1.931,19	R\$ 339,47	R\$ 248,01	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
350	R\$	16.781,81	-R\$ 1.739,31	R\$ 120,67	R\$ 25,00	R\$ 32,80	R\$ 1.917,78	R\$ 335,43	R\$ 243,98	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
351	R\$	15.152,56	-R\$ 1.739,31	R\$ 110,06	R\$ 25,00	R\$ 29,91	R\$ 1.904,28	R\$ 331,42	R\$ 239,96	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
352	R\$	13.512,63	-R\$ 1.739,31	R\$ 99,37	R\$ 25,00	R\$ 27,01	R\$ 1.890,69	R\$ 327,42	R\$ 235,96	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
353	R\$	11.861,94	-R\$ 1.739,31	R\$ 88,62	R\$ 25,00	R\$ 24,09	R\$ 1.877,01	R\$ 323,43	R\$ 231,98	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
354	R\$	10.200,43	-R\$ 1.739,31	R\$ 77,79	R\$ 25,00	R\$ 21,14	R\$ 1.863,24	R\$ 319,46	R\$ 228,01	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
355	R\$	8.528,02	-R\$ 1.739,31	R\$ 66,90	R\$ 25,00	R\$ 18,18	R\$ 1.849,38	R\$ 315,51	R\$ 224,06	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
356	R\$	6.844,64	-R\$ 1.739,31	R\$ 55,93	R\$ 25,00	R\$ 15,20	R\$ 1.835,44	R\$ 311,58	R\$ 220,12	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
357	R\$	5.150,22	-R\$ 1.739,31	R\$ 44,89	R\$ 25,00	R\$ 12,20	R\$ 1.821,39	R\$ 307,66	R\$ 216,20	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
358	R\$	3.444,69	-R\$ 1.739,31	R\$ 33,78	R\$ 25,00	R\$ 9,18	R\$ 1.807,26	R\$ 303,75	R\$ 212,30	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
359	R\$	1.727,97	-R\$ 1.739,31	R\$ 22,59	R\$ 25,00	R\$ 6,14	R\$ 1.793,04	R\$ 299,86	R\$ 208,41	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
360	R\$	0,00	-R\$ 1.739,31	R\$ 11,33	R\$ 25,00	R\$ 3,08	R\$ 1.778,72	R\$ 295,99	R\$ 204,54	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
TOTAL									R\$ 562.855,67	R\$ 415.006,17	R\$ 287.374,54	R\$ 185.298,14	R\$ 138.948,18	R\$ 75.343,64	R\$ 53.702,30							

ANEXO A –

Ata da Reunião de Abertura do Conselho Curador do
Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS

ATA Nº 001

No dia oito de novembro de mil novecentos e oitenta e nove, às quinze horas e trinta minutos, na sala de reuniões do Gabinete do Ministro da Secretaria de Planejamento, situada no nono andar do bloco "K", na Esplanada dos Ministérios, em Brasília, realizou-se a Reunião de Abertura do Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, com a presença dos Representantes dos Órgãos Governamentais: DOROTHEA FONSECA FURQUIM WERNECK, Ministra do Trabalho; JOÃO BATISTA DE ABREU, Ministro da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República; JOÃO ALVES FILHO, Ministro do Interior; MAILSON FERREIRA DA NÓBREGA, Ministro da Fazenda; PAULO MANDARINO, Presidente da Caixa Econômica Federal; KEYLER CARVALHO ROCHA, Diretor da Área de Mercado de Capitais/BACEN; JOSÉ JOAQUIM DE SANTANA, Chefe do Dep. de Fundos e Programas/CEF; MOZART FOSCHETE DA SILVA, Secretário da SEPE/SEPLAN; JOSÉ RAMOS TEIXEIRA, Secretário de Desenvolvimento Habitacional/MINTER; e MICHAL GARTENK RAUT, Secretário Especial para Assuntos Econômicos/MF; dos representantes das Entidades Patronais: ELIAS BUFAIÇAL, Presidente da Federação do Comércio de Goiás; LUIS FILIPE SOARES BAPTISTA, Presidente da Associação Brasileira de Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança - ABECIP; PAULI SAFADY SIMÃO, Federação das Indústrias de Minas Gerais; OTAIR HIIDEBRAND AVILA, Dir. Confederação Nacional da Agricultura; e dos representantes das Entidades dos Trabalhadores: LOURENÇO FERREIRA DO PRADO, Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Crédito - CONTEC; DOUGLAS GERSON BRAGA, Assessor Jurídico da CUT; ORLANDO COUTINHO, Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Terrestres - CNTTT; e FRANCISCO DAL PRA, Presidente da Federação dos Trabalhadores Metalúrgicos do Rio de Janeiro/RJ. O Sr. EDER AUGUSTO PINHEIRO, da Confederação Nacional dos Transportes Terrestres, e o Sr. JOSÉ CALIXTO RAMOS, Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria - CNTI, também compareceram à Reunião, como convidados. A Sra. Ministra do Trabalho, na qualidade de presidente do Conselho Curador, dando início à sessão, agradeceu a participação de todos e apresentou escusas pela mudança repentina do local da reunião, que se fez necessária por razões absolutamente alheias à vontade dos responsáveis por sua efetivação. Ressaltou, ainda, que a instalação do Conselho ocorreu dentro do prazo previsto pela Lei nº 7.839, de doze de outubro do corrente ano, antecipando-se alguns dias à data final, dia doze de novembro de mil novecentos e oitenta e nove. Tal antecipação, mesmo que de poucos dias, revelou-se de fundamental importância, tendo em vista a urgência de certas regulamentações que deverão ser apresentadas até o próximo dia doze de dezembro, e, além disso, a necessidade do Conselho Curador tomar medidas diversas. Destacou a Presidente, como atribuições imediatas do Conselho: a aprovação do seu Regimento Interno, conforme estabelece o Art. 4º da citada lei; a regulamentação do Art. 18, que trata da movimentação da conta vinculada do trabalhador no Fundo de Garantia, cabendo ao Conselho, mais especificamente, estabelecer condições para movimentação da conta, no caso de liquidação ou amortização extraordinária do saldo devedor, quando da sua utilização para pagamento de parte das prestações decorrentes de financiamento habitacional, e em parte das prestações decorrentes de financiamento habitacional e em situações em que o imóvel objeto de utilização do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço poderá ser novamente transacionado com recursos do Fundo; a regulamentação do Art. 22, no que se refere às obrigações que competem aos bancos, na condição de agentes arrecadadores, pagadores e mantenedores do cadastro de contas vinculadas; a fixação das normas e valores de remuneração do Gestor e dos Agentes Financeiros; a fixação de critérios para parcelamento de recolhimento em atraso (art.4º); e a fixação do percentual remuneratório para o exercício da fiscalização. Esclarecendo que, desde a promulgação da Lei nº 7839, o grupo de trabalho responsável pela elaboração da 1ª proposta de lei de reformulação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, que, após sofrer algumas modificações foi finalmente apresentada ao Congresso e sancionada, grupo esse composto de técnicos do Ministério da Fazenda, da Caixa Econômica Federal, do Banco Central, do Ministério do Interior e do Ministério do Trabalho, reuniu-se para proceder a

análise de alguns dos pontos citados e traçar o esboço do Regimento Interno, a Sra. Ministra do Trabalho comunicou que as notas pertinentes aos estudos realizados e a proposta do Regimento Interno foram encaminhadas aos presentes membros para avaliação. Outrossim, salientou que na próxima reunião, a qual ocorrerá, de preferência, ainda no mês de novembro, deveria ser discutida a proposta e aprovado o Regimento Interno. Foi comunicado, também, que, quanto à fiscalização do Fundo de Garantia, foi contactado o Ministério da Previdência e Assistência Social, objetivando formar uma comissão com representantes do Ministério do Trabalho e da Previdência, que deverá realizar, em 30 dias no máximo, a programação dessa transição, e no aludido prazo, a equipe do Ministério do Trabalho prestará contas ao Conselho Curador acerca modo como efetivará a fiscalização e do que ficou estabelecido no caso de processos pendentes e cobranças de dívidas. Prosseguindo, a Sra. Ministra levantou a necessidade de se corrigir a Lei 7839, no que diz respeito à multa, antes em 100 BTNs e, agora, em aberto, e à composição dos recursos do FGTS em face de não se obrigar a reversão das multas ao Fundo. Dito isso, informou que das avaliações realizadas pelo Grupo Técnico, quatro pontos seriam, ali, sucintamente apresentados: proposta do Regimento Interno do Conselho; Fiscalização do Fundo de Garantia, Tarifas Bancárias; e resoluções da Caixa Econômica Federal, tomadas no período de instalação do Conselho, prevendo sua apresentação ao mesmo. Foi, então dada ciência aos Senhores Conselheiros que haveria espaço ao término das exposições, para inclusão de assuntos gerais do Interesse de cada um, sem que lhes fosse vedado o direito de interromper a qual quer hora. O último esclarecimento prestado referiu-se ao critério de seleção dos representantes junto ao Conselho. Foi solicitada às cinco Confederações Patronais a indicação de dois nomes. Dos dez indicados foram nomeados dois representantes da Confederação Nacional da Indústria, na medida em que engloba a Indústria propriamente e a área de construção, e cada uma das demais ficou com um representante. Do lado dos trabalhadores, pediu-se a indicação de um nome para cada uma das Confederações e Centrais Sindicais. Em virtude a composição entre os trabalhadores, houve sete indicações, sendo duas dos Trabalhadores Metalúrgicos, uma as quais foi, então, eliminada. Na portaria de nomeação, salientou que não foi estabelecida a vinculação entre os titulares e suplentes. Desde que os representantes patronais e dos trabalhadores assim o quisessem, indicariam o substituto imediato, em caso de ausência. Coube citar que entre os titulares, do lado dos empresários, foi acatada uma indicação da Confederação Nacional da Indústria, uma da Confederação Nacional do Comércio e uma da Confederação Nacional das Instituições Financeiras, e do lado dos trabalhadores, uma da CUT, uma da CGT, que foi a mesma da Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos Arnaldo Gonçalves, ausente por estar em viagem ao exterior, conforme comunicação anterior, e uma da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Crédito. Em razão de uma audiência com o Senhor Presidente da República, o Ministro João Alves teria de retirar-se às 16:00 horas, portanto a Presidente solicitou rapidez na apresentação dos itens examinados pelo grupo técnico e, em seguida, pediu à Dra. Leda Bandeira, Consultora Jurídica do Ministério do Trabalho, que iniciasse sua exposição. Antes, porém, informou que a Secretaria Executiva estava sendo montada, que o Suplente do MTb, Dr. Lisolo Fábio, Secretário-Geral, não pode se ausentar do Ministério, e, provavelmente, será ele o Secretário Executivo. Perguntou, ao passar a palavra à Dra. Leda, se havia necessidade de algum esclarecimento. O Sr. Elias Bufalcai consultou a Presidente sobre a colocação da mesma de retificar ou não a Portaria de nº 3.297, quanto à titularidade e suplência dos representantes dos empregadores e dos trabalhadores, ao que respondeu a Senhora Ministra que a alteração proposta se referia à vinculação entre o suplente e o titular, não estabelecida, até o momento, contudo, não havia inconveniente algum em novas propostas de modificações de representantes. O Sr. Lourenço Ferreira manifestou-se a respeito do assunto, sugerindo que não houvesse vinculação, ressaltando que, devido às reuniões acontecerem em Brasília, seria mais racional que aquele que aqui reside comparecesse, independente de ser efetivo ou suplente. A Sra. Ministra deixou a decisão a critério dos Conselheiros. A Dra Leda Bandeira procedeu a apresentação da proposta do Regimento Interno do Conselho Curador do FGTS, contendo todas as atuações, responsabilidades e trabalhos que deverão ser desenvolvidos pelo Conselho, lembrando a necessidade de exame e aprovação do documento final, na próxima reunião. A Presidente

agradeceu e sugeriu que a segunda reunião se realizasse no próximo dia vinte e oito de novembro, terça-feira, e, nessa ocasião, fosse definido o Regimento Interno; aprovando e modificando a proposta no que fosse necessário. Este seria, então, o primeiro item da agenda. Quanto à fiscalização, foi solicitado ao Dr. José Cláudio que apresentasse os pontos mais importantes, tomando como base o documento já encaminhado aos presentes. "Nota sobre a fiscalização do FGTS". Foi feita pelo Dr. José Cláudio uma rápida leitura do documento e, ao término da mesma, a Sra. Ministra deixou claro que qualquer comentário ou complementação por parte dos empresários ou trabalhadores seria de extrema importância, podendo ser encaminhada diretamente à Secretaria Executiva, resultando, inclusive, em uma reunião, para que possa haver uma regulamentação exata dessa fiscalização desde o seu início. Acrescentou, por oportuno, que a própria Lei estabelece em seu Art. 29 que o Poder Executivo expedirá o regulamento dessa lei no prazo de 60 dias, a contar da data de sua promulgação. No entanto, observou a Presidente ser de suma importância que o Conselho Curador discuta antes sobre a proposta a ser encaminhada. Dr. Michal Gartenkraut foi convidado a pronunciar-se acerca das tarifas bancárias, com a ressalva de ser o assunto um dos mais difíceis de ser resolvido no âmbito do Conselho, tendo em vista que os custos adicionais de administração, de pagamento ao setor bancário, certamente terão como limite a viabilização do próprio Fundo, que é dada pela remuneração dos empréstimos dos recursos do Fundo. Salientou o Dr. Michal que a nota a ser apresentada não pretendia ser conclusiva e que nela foram levantadas questões sobre a metodologia de cálculo da estimativa de custo por Conta Ativa do FGTS Para os bancos arrecadadores. Citando os critérios utilizados na Tabela três do estudo apresentado aos Conselheiros, explicou que o assunto chegou ao Conselho Curador, por não ter sido possível sua aprovação pelo Conselho Monetário Nacional, haja vista a disparidade das estimativas da proposta apresentada pela FEBRABAN. Esclareceu, também, que a nota discute detalhadamente cada uma das metodologias, correções e justificativas, com base no voto original daquela Federação, analisando, ainda, o relatório dos auditores independentes contratados pela citada entidade, a Price Waterhouse, e que no final dessa mesma nota foi proposto se levar em conta, para aplicação da correção, dado o alto nível da inflação e remuneração dos recursos, que esses recursos permanecem, em média, um dia e meio nos bancos arrecadadores, existindo, assim, um "float" à disposição dos bancos. O último item levantado referiu-se à vigência daquilo que for decidido pelo Conselho Curador, colocando em pauta a proposta apresentada na última reunião do Conselho Monetário Nacional, de que qualquer que fosse a remuneração acordada, deveria contemplar o período de vigência da nova sistemática, portanto seria computada a partir do dia doze de outubro deste ano. Pedindo a palavra, o Sr. Luiz Filipe Soares Baptista ressaltou a relevância da decisão sobre esse assunto e propôs à Sra. Ministra que fosse realizada, com urgência, uma reunião para análise acurada do mesmo, com Participação do grupo técnico e representantes das Instituições financeiras e de outras confederações, de modo que no dia vinte e oito de novembro já houvesse um resultado mais palpável a respeito. A Senhora Ministra perguntou, então, aos Srs. Conselheiros quais deles gostariam de se ver representados nesse encontro. Manifestou-se o Sr. Lourenço Ferreira do Prado, que, da Parte dos trabalhadores, havia interesse em contribuir com sugestões e opiniões, ficando o nome do representante Para posterior designação. Do lado patronal não houve outro pronunciamento. Prosseguiu a Presidente citando a participação dos técnicos do Banco Central, da CEF, do Ministério da Fazenda e do Ministério do Trabalho, e consultando sobre alguma sugestão quanto à data. O representante da Caixa Econômica Federal, Dr. Paulo Mandarino, questionou, referindo-se à última reunião do Conselho Monetário Nacional, sobre a conveniência da fixação da tarifa ficar a cargo do Conselho Curador do FGTS e sobre a aparente urgência de se definir a remuneração, tendo em vista que esta deverá obviamente retroagir a doze de outubro, com correção. Alertou, então, para o aspecto da complexidade da matéria, e da conseqüente necessidade de se proceder a análise com cautela e profundidade, dando ao cálculo a ênfase técnica indispensável. Esclareceu o representante da Confederação das Instituições Financeiras que a validade de se proceder a um estudo da questão antes da próxima reunião do Conselho residia na possibilidade de entendê-la melhor Para que houvesse evolução nos próximos debates deliberativos. Isso posto, solicitou a Sra. Ministra uma definição acerca da data dessa reunião específica. Ficou marcada para vinte de

novembro, restando estabelecer o local e a composição do grupo, o que seria, em breve, comunicado aos Participantes. Logo após, a Sra. Ministra chamou a atenção dos presentes para o trabalho relativo à unificação das contas na CEF, acelerado, de certa forma, pela própria centralização do Cadastro Nacional do Trabalhador, o que permitirá acompanhamento não só no caso das contas do Fundo de Garantia, mas, também, das contribuições previdenciárias e do pagamento do seguro-desemprego. Em razão da implementação do mencionado cadastro envolver uma discussão com o sistema bancário, de custos, foi colocada então a conveniência de se incluir a matéria em uma próxima análise. Em seguida, solicitou a Presidente que fosse feita a explanação quanto às Resoluções da CEF, as quais foram comentadas pelo Senhor José Joaquim de Santana, a pedido do Dr. Paulo Mandarino. Explicou o Conselheiro que a Medida Provisória nº 90, de vinte e seis de setembro de mil e novecentos e oitenta e nove, ratificada pela Lei 7.839, já estabelecia a correção mensal das contas. Objetivando não prejudicar os trabalhadores, a Diretoria da Caixa Econômica, em discussão junto ao Ministério da Fazenda, Ministério do Trabalho e Banco Central, aprovou resolução normativa em termos de correção das contas, considerando como único critério viável a correção em primeiro de novembro sobre o saldo devedor existente em primeiro de setembro. Tal resolução, após a instalação do Conselho, seria submetida à sua análise. Comunicou, ainda, que a outra resolução, objeto de expediente interno da Caixa, que presta orientação quanto à movimentação de Saldo de Conta Vinculada do FGTS, foi elaborada com o propósito de evitar tumultos até que a lei sofresse a devida regulamentação. Observou a Sra. Ministra que não havia cópia da primeira resolução citada, na pasta distribuída aos Conselheiros. Informou-se, então, que a mesma foi publicada no Diário Oficial de trinta e um de outubro. Em vista da colocação da Presidente, quanto a ser feito algum comentário no momento, ou após uma análise mais detalhada das resoluções da CEF, o Sr. Francisco Dal Prá, representante dos Trabalhadores, salientou a importância de se discutir o tema na próxima reunião. Ficou agendada então, Para o dia vinte e oito de novembro, a discussão do assunto, por deliberação da Presidente do Conselho, com o esclarecimento de que as medidas que foram tomadas decorreram da situação de urgência e do acúmulo de consultas, acrescentando que, em todos os momentos, foi frisado que essas mesmas medidas seriam submetidas à apreciação do Conselho. O Sr. Lourenço Ferreira do Prado questionou a respeito de convênios firmados entre a Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária do Ministério do Interior e 863 Prefeituras, publicadas no Diário Oficial de três de novembro, evidentemente depois de já estar em vigor a Lei 7839, totalizando a importância de NCZ\$ 53.635.198,07, no sentido de haver, ou não, a necessidade, de uma homologação do Conselho, pressupondo-se que o capital utilizado fosse oriundo do Fundo de Garantia. Aproveitando a colocação anterior, o Sr. Douglas Gerson Braga notificou que a CUT estava encaminhando uma solicitação de sustação da Circular Normativa nº 171, da Caixa Econômica, praticamente pelo mesmo motivo, utilização dos recursos do Fundo. A Sra. Presidente recebeu o citado documento, esclarecendo que ficaria com uma cópia, passando o original à CEF para que a mesma forneça à CUT os esclarecimentos cabíveis. Pronunciou-se, em seguida, o Sr. José Ramos Teixeira, quanto à colocação do representante da CONTEC, comunicando que os recursos da SEAC, vinculada ao Minter, são de origem orçamentária, portanto não estão sujeitos ao Conselho Curador do FGTS. Tendo em vista a questão levantada pelo Sr. Luis Filipe quanto à Circular da Caixa, mais especificamente quanto às operações da casa própria já em curso, se as resoluções nela contida seriam definitivas ou não, e se já estariam em vigor, a Sra. Ministra observou que o assunto encontrava-se ainda interno na CEF e perguntou ao Dr. Mandarino se era possível esclarecê-lo. O representante titular daquele órgão explicou que tal matéria havia sido aprovada em setembro, e, na época, embora a Caixa estivesse profundamente empenhada na revisão da Lei que regulamentava o FGTS, não havia previsão de quando isso ocorreria. Afirmou, também, não haver da parte da CEF qualquer intenção de conduzir essas questões sem a mais estrita subordinação ao Conselho Curador do FGTS. Reforçou que as medidas aprovadas foram medidas sadias e, quando de sua aprovação, não se sustentava a reformulação completa da legislação. Finalizou dizendo que as questões a esse respeito seriam todas respondidas à Deputada Irma Passoni, conforme solicitação da mesma, e a cópia do expediente encaminhada aos representantes dos trabalhadores e à Sra. Ministra. A

Presidente esclareceu que a colocação do Sr. Luis Filipe referia-se a segunda Resolução citada pelo Sr. José Santana - Movimentação de Saldo de Conta Vinculada do FGTS - em vista do que, confirmou o Dr. Paulo Mandarino a validade e a necessidade da elaboração da mesma no período de transição. Decidiu a Sra. Ministra que ficariam valendo as resoluções da CEF, em decorrência, da transição, até que haja uma regulamentação definitiva. Declarando cobertos os temas agendados, cedeu a palavra aos Conselheiros para apresentação de assuntos gerais. O Sr. Lourenço Ferreira do Prado solicitou, em nome da bancada dos trabalhadores, o envio de toda a documentação pertinente às reuniões do Conselho com antecedência de três a quatro dias, no mínimo, para maior produtividade dos trabalhos, no que foi prontamente acatado. O Sr. Francisco Dal Prá arguiu sobre a necessidade dos suplentes comparecerem a todas as reuniões. Explicou a Presidente que todos foram convocados para esta primeira reunião por se tratar da Instalação do Conselho Curador. Contudo, a obrigatoriedade nas próximas sessões restringir-se-á ao titular, ou quando da sua ausência, ao suplente. É facultativa a participação dos demais membros suplentes, ficando claro que para efeito de decisão votarão os titulares, ou suplentes que os substituam. O Sr. Elias Bufalcal pediu à Sra. Ministra o encaminhamento da ata das reuniões junto com a pauta da próxima reunião, para que, na vinda de um suplente, possa ele se inteirar dos assuntos tratados na reunião anterior. Respondeu a mesma, que seria tomado como regra o pleito em tela, lembrando que, apesar das reuniões do Conselho estarem previstas para realização de dois em dois meses, torna-se necessária a colaboração de todos para que, nesse início, sejam mais frequentes, por ser este o momento mais importante, devido à quantidade de decisões a serem tomadas. Sugeriu o Sr. Luis Filipe Soares que, nos estudos do próximo dia vinte, fosse examinada a viabilidade de reformulação da exigência estabelecida pela nova lei aos saques para casa própria em duas modalidades, a saber, abatimento de parte da prestação e pagamento total ou parcial do preço da aquisição. Fica, a partir disso, condicionada a liberação ao saldo da conta, no sentido deste ser obrigatoriamente igual ou superior a cinco vezes o valor de renda mensal, e, tomando como princípio que muitos mutuários não conseguirão atender tal estância, acredita-se que a abrangência do Sistema Financeiro da Habitação será significativamente limitada. De acordo, a Presidente comprometeu-se a dar prioridade a essa regulamentação. A título de complementação, referindo-se aos pleitos do Sr. Lourenço e do Sr. Elias Bufalcal, representantes titulares das entidades dos trabalhadores e patronais, respectivamente, leu a redação do Art. 8º do Regimento Interno, apresentado ao Conselho como proposta, onde está determinada a antecedência mínima de três dias úteis para remessa da ata da reunião anterior a pauta da próxima e notas afins. Não havendo outras intervenções, pertinentes aos assuntos gerais, concluiu a Sra. Ministra, destacando para a reunião do dia vinte e oito, de caráter decisório, os itens mais importantes para efeito de regulamentação. A partir da lista elaborada pelo grupo técnico dos órgãos Governamentais, a qual pode estar incompleta, dependendo da avaliação dos Srs. Conselheiros, definição das seis atribuições imediatas do Conselho Curador do FGTS; aprovação do Regimento Interno; detalhamento maior quanto à fiscalização, tendo em vista os comentários e sugestões sobre o roteiro apresentado pelo Ministério do Trabalho; comentários sobre a proposta de regulamentação da Lei (Art. 29), proposta esta que será encaminhada ao Conselho pela equipe técnica, em sete dias; discussão adicional sobre as resoluções da Caixa Econômica Federal, incluindo-se, aí, a regulamentação pleiteada acerca dos saques para aquisição de casa própria; e análise da questão da tarifa bancária, somando-se ao material já fornecido a respeito conclusões da reunião do dia vinte de novembro. Reafirmando seu compromisso de enviar com antecedência a pauta, a ata e toda a documentação adicional, a Sra. Ministra perguntou se algum dos Srs. Conselheiros gostaria de complementar os pontos agendados. Foi colocado pelo representante do Ministério do Interior, que a lei estabelece que o Conselho aprovaria até o final do mês de julho de cada ano a proposta de planos e programas de aplicação apresentada pelo Gestor. Assim, questiona se seria possível a elaboração dessa proposta para o exercício de mil novecentos e noventa, e sua sujeição ao Conselho Curador, ainda este ano. A Presidente indagou ao Dr. Paulo Mandarino, Presidente da CEF, se era viável dar início a esse tipo de discussão. Foi, então, respondido que para dezembro, sem dúvida alguma, sim. Em vista disso, salientou a Sra. Ministra que estava prevista para doze de dezembro uma reunião, quando

então já deverá estar definido o texto final da Regulação, e, se não houvesse objeções, o assunto poderia ser tema dessa reunião acima mencionada. Ficou assim estabelecido. Nada mais havendo a tratar, a Sra. Ministra do Trabalho, Dra. Dorothea Wemeck, agradeceu a presença de todos os Conselheiros, ressaltando que havia grande trabalho pela frente e que a colaboração de cada um deles revelava-se inestimável. Lembrar aos presentes que a Secretaria Executiva do Conselho permaneceria às ordens de todos, a qualquer momento. Solicitou, a tempo, que fosse distribuído aos membros do Conselho Curador cópia do estudo que serviu de base para o grupo técnico na proposta de reformulação do Fundo de Garantia. Com isso, agradeceu novamente e deu por encerrada a sessão, lavrando-se a presente ata.

DOROTHEA FONSECA FURQUIM WERNECK

JOÃO BATISTA ABREU

MAILSON FERREIRA DA NÓBREGA

PAULO MANDARINO

KEYLER CARVALHO ROCHA

JOSÉ JOAQUIM DE SANTANA

MOZART FOCHETE DA SILVA

MICHAL GARTENKRAUT

ELIAS BUFAIÇAL

LUIS FILIPE SOARES

PAULO SAFADY SIMÃO

OTAIR HILDEBRAND AVILA

LOURENÇO FERREIRA DO PRADO

DOUGLAS GERSON BRAGA

ORLANDO COUTINHO

FRANCISCO DAL PRA