ISSN: 1984-8781 - Anais XVIII ENANPUR 2019. Código verificador: **IRCyKOpUMi5Z** verificar autenticidade em: http://anpur.org.br/xviiienanpur/anais

LOCAÇÃO SOCIAL NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: REFLEXÕES SOBRE OS CUSTOS E SUBSÍDIOS

Autores:
Amanda de Almeida Ribeiro - amanda_ribeiro8@hotmail.com
Guilherme Filocomo - gfilocomo@gmail.com
Mayara Marques Bernardes - mayarabernardes2006@gmail.com
Monica de Azevedo Costa Nogara - monogara@gmail.com

Resumo:

Este artigo tem por objetivo construir uma reflexão sobre os custos e subsídios vigentes no programa Locação Social. Essa discussão é embasada pelo diagnóstico do programa realizado em 2017 pela Secretaria de Habitação do município de São Paulo em conjunto com a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo. Para além do levantamento da legislação vigente, regulamentada a partir de 2002, foi realizada a análise dos recursos e atribuições vigentes. O propósito é buscar a superação sobre os mitos identificados ao longo do processo da implementação do programa e fomentar o debate sobre a sua eventual revisão, com vistas a permitir o aperfeiçoamento do programa, que possui grande potencial de atendimento a população de baixa renda, especialmente àquelas excluídas do sistema financeiro imobiliário.

LOCAÇÃO SOCIAL NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: REFLEXÕES SOBRE OS CUSTOS E SUBSÍDIOS

INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo construir uma reflexão sobre os custos e subsídios vigentes no programa Locação Social do município de São Paulo. Esta discussão é embasada pelo diagnóstico do Programa de Locação Social, realizado em 2017 pela Secretaria de Habitação da Prefeitura de São Paulo - Sehab - em conjunto com a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo - Cohab-SP.

Este artigo está estruturado em três partes. A primeira trata do histórico do programa, retomando a regulamentação desde sua criação, assim como suas complementações feitas durante sua existência, e a caracterização do parque público imobiliário destinado ao programa. A segunda parte aborda a definição e a quantificação dos investimentos, a estimativa dos custos, dos subsídios e das gestões do programa, conforme definidos ao longo deste trabalho, e se encerra com as reflexões acerca desses aspectos. Na terceira parte, apresenta simulações sobre o potencial de arrecadação no programa em alguns cenários projetados.

O propósito é buscar a superação sobre os mitos promovidos ao longo do processo da implementação do programa e fomentar o debate sobre a sua eventual revisão, com vistas a permitir o aperfeiçoamento do programa, que possui grande potencial de atendimento à população de baixa renda, especialmente àquelas excluídas do sistema financeiro imobiliário.

ONTEM: O HISTÓRICO DO PROGRAMA LOCAÇÃO SOCIAL EM SÃO PAULO

O Programa Locação Social da cidade de São Paulo foi regulamentado em 2002 pelo Conselho do Fundo Municipal de Habitação, por meio da Resolução CFMH nº 23/2002. A época, objetivou-se garantir o acesso à moradia àquelas famílias que não tenham a possibilidade a participar dos programas habitacionais de transferência de propriedade, com premissa de financiamento subsidiado para aquisição de unidades habitacionais. Estas famílias apresentavam dificuldades para se enquadrar nas condições dos financiamentos, em razão de insuficiência de renda ou dificuldade de comprová-la, ou aquelas que não tenham interesse em adquirir um imóvel.

Em seguida, para estabelecer as condições de operacionalização do programa, a Sehab publicou a Instrução Normativa nº 01/2003, detalhando as regras e procedimentos referentes ao Programa. De acordo com essa regulamentação, ainda vigente, a Sehab é responsável pela gestão do Programa e tem como principal atribuição – além da coordenação do programa – indicar a demanda a ser atendida, bem como realizar o acompanhamento socioeducativo e as avaliações socioeconômicas periódicas dos beneficiários. Ademais, compete à Secretaria a aprovação das prestações de contas e o monitoramento do Programa. A Cohab-SP é a responsável pela operacionalização do Programa e suas principais atribuições estão relacionadas à viabilização dos empreendimentos - prospecção de imóveis, reforma ou construção, avaliação da viabilidade do valor total do empreendimento - e a sua manutenção e conservação. Compete à Companhia, ainda, toda a gestão dos contratos de locação, o que inclui a determinação dos valores de subsídio (caso a caso), controle dos pagamentos e a elaboração de prestação de contas.

Essas normas ainda determinam o público-alvo do programa, qual seja, o atendimento de pessoas sós ou famílias cuja renda familiar seja de até 3 salários mínimos. A Resolução autoriza, de forma excepcional, a inclusão de famílias com renda superior a 3 salários mínimos, desde que a renda per capita não exceda a 1 salário mínimo. Além de observar o teto da renda familiar, os beneficiários não podem ser proprietários de outro imóvel, tampouco podem ter recebido atendimento habitacional anterior (atendimento definitivo, o que não inclui o auxílio aluguel). Para além dos critérios de enquadramento no Programa, a Resolução determina quatro segmentos prioritários para atendimento: (i) pessoas acima de 60 anos; (ii) pessoas em situação de rua; (iii) pessoas portadoras de direitos especiais; e (iv) moradores em áreas de risco e de insalubridade. Destacamos que, por não se tratar de uma política de transferência de propriedade, determinou-se que o atendimento no Programa não deveria se configurar como impeditivo para que os beneficiários se inscrevessem em outros programas de aquisição de moradia. No entanto, é vedado o atendimento simultâneo.

Os beneficiados pelo Programa são indicados pela Sehab, a partir de cadastro de interesse realizado para cada empreendimento. Com base nos critérios descritos acima, são selecionadas as famílias a serem imediatamente beneficiadas, bem como aquelas que irão compor lista de suplência para casos de vacância de unidades. Todos os beneficiários são submetidos a uma avaliação social que determinará a composição familiar e sua a faixa de renda, de modo a possibilitar a determinação do valor de subsídio a ser concedido caso a caso. A cada 24 meses, a avaliação socioeconômica das famílias deve ser refeita, verificando-se se as condições ainda são preenchidas para o enquadramento ao programa ou se houve alguma mudança na condição da família que acarrete alteração no valor do subsídio.

A vinculação das famílias ao Programa é efetivada por meio da assinatura de contrato de locação celebrado com o Poder Público, com duração de 48 meses, renováveis. Neste contrato constam as obrigações do beneficiário, tais como utilizar o imóvel apenas para fins residenciais, cumprir a convenção do condomínio, incluindo a obrigação de manter-se adimplente com o pagamento dos valores devidos. A contraprestação mensal a ser paga pela família é denominada de "aluguel social" e baseia-se na capacidade máxima da família de endividamento com a locação, baseada em porcentagens determinadas na Resolução, de comprometimento máximo da renda familiar dos beneficiários, conforme quadro:

Quadro 1: Capacidade de endividamento a partir da composição familiar

Renda Familiar	**Composição Familiar**	**Capacidade de Endividamento Sobre a Renda ("aluguel social")**
Até 2 s.m	Qualquer composição	10%
2 - 3 s.m	1 - 4 membros	12%
	5 - 7 membros	11%
	8 ou mais membros	10%
Mais de 3 s.m *	3 - 4 membros	15%
	5 - 7 membros	14%
	8 ou mais membros	13%

*Considerando famílias com renda per capta inferior a 1 s.m.

Fonte: CFMH – CONSELHO DO FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO, 2002.

Além do valor do “aluguel social” a ser pago pelas famílias, a Resolução estabelece um “Valor de Referência” de aluguel para as unidades habitacionais de cada um dos empreendimentos. Este valor é determinado a partir dos seguintes componentes: (i)“recuperação mensal do investimento”; (ii)“taxa de administração”; e (iii)“taxa de manutenção”, que serão explicados a seguir por serem a referência no entendimento do valor do aluguel considerado pela administração no cálculo do "aluguel social".

A “recuperação mensal do investimento” corresponde ao valor investido pelo Poder Público na aquisição e construção das unidades habitacionais destinadas ao Programa. Ou seja, em tese, o valor da “recuperação mensal do investimento” deveria retornar ao Fundo Municipal da Habitação - FMH em um período de 30 anos, sendo calculado a partir da soma dos custos do Poder Público com o terreno, projeto e licenciamento, obra, juros e, ainda, um valor de remuneração da Cohab-SP. Já a “taxa de administração” é equivalente a 10% do valor da “recuperação mensal do investimento” e remunera o agente operador pelos serviços prestados com a gestão dos contratos, cobranças e controle da adimplência. Por fim, a “taxa de manutenção”, correspondente a 40% do valor da “recuperação mensal do investimento” e destina-se à manutenção dos elevadores, dos sistemas de distribuição de água, esgoto, eletricidade, bem como para a realização de reformas preventivas e de pintura. Os valores efetivamente arrecadados pelo agente operador com o pagamento do "aluguel social" pelas famílias são apropriados, prioritariamente, como “taxa de administração”, “taxa de manutenção” e “recuperação mensal do investimento” respeitada esta ordem.

Caso o valor a ser pago pela família a título de “aluguel social”, calculado com base no comprometimento de renda familiar conforme citado acima, não seja suficiente para atingir o “valor de referência” estabelecido para a respectiva unidade habitacional, a diferença entre tais valores configura o valor de subsídio a ser arcado pelo Fundo Municipal de Habitação. Ressalta-se que a Resolução estabelece que o valor do “aluguel social” pago pela família deve corresponder a, no mínimo, 10% do “valor de referência” respectivo, ou seja, o subsídio máximo que o FMH poderá conceder a cada família corresponde a 90% do “valor de referência” daquela unidade habitacional.

A Resolução determina, ainda, que os beneficiários são responsáveis pelo pagamento de taxa condominial, composta pelo rateio das despesas comuns do condomínio. De acordo com a Resolução CMH nº 12/2004, a definição da taxa condominial deve considerar as seguintes despesas de uso comum: (i)energia elétrica; (ii)água; (iii) bancárias com a conta do condomínio; (iv)materiais de limpeza; (v)manutenção de bombas hidráulicas; e (vi)outras despesas, desde que seja definido pela assembleia de condôminos. As despesas com (i)instalação de equipamentos de segurança e serviços de zeladoria; (ii)portaria; e (iii)reformas gerais após a saída de um beneficiário para a entrada de outro, são sempre

suportadas pelo FMH. Ademais, a Resolução CMH nº 33/2008 alterou a Resolução CMH nº 23/2002 e incluiu a possibilidade do FMH aportar recursos extraordinários para garantir a manutenção dos empreendimentos e das unidades habitacionais.

Para que os beneficiários façam jus ao subsídio concedido pelo Poder Público deverão estar adimplentes com o pagamento das taxas condominiais. No entanto, após três meses de inadimplência do "aluguel social", o beneficiário perderá a concessão do subsídio e deve ser ajuizada, em prosseguimento, ação de despejo por falta de pagamento. Neste caso, será indicado o valor total devido, sem subsídio e retroativo desde o primeiro pagamento em aberto, acrescido de multa e juros, ou seja, o valor de referência do aluguel.

EMPREENDIMENTOS DO PARQUE PÚBLICO

Desde a regulamentação até hoje foram construídos seis empreendimentos destinados ao programa. O empreendimento Parque do Gato, concluído em 2004, com 486 unidades habitacionais, foi destinado majoritariamente a atender as famílias oriundas da Favela do Gato, que estava localizada no mesmo terreno em que o conjunto habitacional foi construído. Sua remoção ocorreu após um incêndio provocado pela explosão de um gasoduto. O segundo edifício construído foi o Olarias, inaugurado em 2004, com 137 unidades habitacionais destinadas às famílias oriundas de movimento de moradia, de baixos de viadutos, de albergues, de moradias provisórias, idosos e deficientes, assim como demais indicadas pela Secretaria da Assistência Social e de outros procedentes do Alojamento do Gato. Já o Vila dos Idosos, com 145 unidades habitacionais inauguradas em 2007 destina-se a pessoas com mais de 60 anos, provenientes do Garmic - Grupo de Articulação para moradia dos idosos, oriundas do São Vito, do plantão social da Sehab, do residencial Olarias, do Residencial Parque do Gato, entre outros. O edifício Senador Feijó, inaugurado em 2009, com 45 unidades habitacionais, atende famílias provenientes na sua totalidade de indicações da ULC - Unificação das Lutas de Cortiços. O Asdrúbal do Nascimento, com 40 unidades habitacionais inauguradas em 2009, atende beneficiários oriundos do movimento de moradia MMC e Povo Nobre. Por fim, o Palacete dos Artistas, com 50 unidades habitacionais inauguradas em 2014 atende a demanda de artistas idosos, oriundas majoritariamente por segmentos artísticos da cidade de São Paulo. Desta forma, o programa municipal de habitação totaliza hoje 903 unidades habitacionais destinadas a Locação Social.

HOJE: CUSTOS E SUBSÍDIOS DO PROGRAMA LOCAÇÃO SOCIAL

O levantamento dos custos e subsídios apresentado neste artigo é resultado do diagnóstico realizado pela Sehab e Cohab-SP. Para a elaboração deste diagnóstico, que considerou os 6 empreendimentos vinculados ao Programa, foi criado um Grupo de Trabalho - GT para o levantamento e sistematização das informações pertinentes. Após a compilação dos dados, o GT buscou apontar as irregularidades, inadimplências e as situações dos contratos dos atuais moradores das unidades vinculadas ao Programa, para então identificar o que compreenderia os custos e subsídios totais do Programa. Vale ressaltar que o diagnóstico considerou as normativas vigentes sobre o tema e reflete um retrato do Programa, datado de outubro de 2017 (SÃO PAULO(CIDADE), 2017).

Com vistas a organizar a análise dos resultados apresentados no diagnóstico, este artigo foi estruturado em quatro eixos de análise, sendo estes: (i)investimento, (ii)custo, (iii)subsídio, e (iv)gestão. Para fins deste trabalho, foram utilizadas as seguintes definições:

- Investimento é a totalidade de recursos aportados pelo Poder Público para viabilização dos empreendimentos que constituem o parque público vinculado ao Programa;

- Custos são os valores desembolsados pelo Poder Público com (i)despesas oriundas da gestão do Programa e que não possuem previsão de pagamento pelo beneficiário; (ii)despesas não previstas pela normativa do Programa e (iii)despesas relacionadas à manutenção do patrimônio público, conforme definido na normativa; e

- Subsídio é o valor aportado pelo Poder Público que visa promover a cobertura (i)da diferença entre o aluguel social pago pelo beneficiário, determinado pelo seu comprometimento de renda familiar e o valor de referência do aluguel; (ii)dos valores de aluguel que deveriam ser pagos pelos beneficiários, mas que não são, por se encontrarem em situação contratual inativa, irregular ou de inadimplência ; e (iii)dos valores correlatos ao pagamento da taxa condominial, quando a taxa não é paga pelo beneficiário ou quando o valor estabelecido de cobrança não é o suficiente para cobrir as despesas.

Destaca-se que estas definições decorrem da metodologia adotada na elaboração do diagnóstico e que, eventualmente, podem ser reavaliadas em decorrência de novos estudos sobre o tema. Por fim, aponta-se neste trabalho, a partir do diagnóstico elaborado, que a gestão do Programa Locação Social se organiza em cinco categorias, sendo estas (i)gestão do programa, (ii)gestão patrimonial, (iii)gestão administrativa, (iv)gestão social e (v)gestão condominial. Abaixo seguem as definições das gestões mencionadas:

- Gestão do Programa é a coordenação das atividades dos agentes intervenientes, com vistas à viabilização e implementação do programa, seu desenvolvimento e a avaliação periódica de seus resultados;

- Gestão Patrimonial é o gerenciamento dos serviços vinculados ao patrimônio e à manutenção dos empreendimentos;

- Gestão Administrativa é o gerenciamento dos contratos de locação e atividades correlatas;

- Gestão Social é a indicação e o acompanhamento dos beneficiários do Programa Locação Social; e

- Gestão Condominial é o gerenciamento de custos e usos das áreas comuns dos empreendimentos.

Ressalta-se que a lista de atribuições correlatas a cada gestão, apresentadas ao longo deste artigo, considera as atividades previstas - ou não - nas regras do programa, assim como a execução - ou não - das mesmas. Destaca-se, neste trabalho, que a Gestão Condominial não estava prevista na normativa desta forma, mas na prática foi identificada.

VALOR DE INVESTIMENTO DOS EMPREENDIMENTOS

Com o objetivo de identificar o valor de investimento dos empreendimentos do Programa, foram levantados os custos relativos à provisão (construção ou reforma) das unidades habitacionais na época da contratação e atualizados com base no índice do IPC-FIPE (Índice de Preços ao Consumidor do Município de São - Fundação Instituto Pesquisas Econômicas). A composição do valor de cada empreendimento compreende as atividades e os valores descritos no quadro.

Quadro 2: Valor do investimento dos empreendimentos

	Parque do Gato	Olarias	Vila dos Idosos	Senador Feijó	Asdrubal do Nascimento I	Palacete dos Artistas
Projeto e licenciamento	R$259.661	R$210.838	R$138.917	R$132.579	R$133.245	R$0
Aquisição e reforma	R$2.881.914	R$1.817.656	R$16.335.860	R$2.043.278	R$2.913.343	R$5.615.254
Obra	R$29.779.375	R$10.095.449	R$2.014.229	R$2.610.677	R$2.158.820	R$8.908.552
Remuneração Cohab	R$1.631.878	R$463.783	R$169.879	R$11.932	R$11.992	R$1.192.496
Juros	R$2.669.112	R$253.755	R$31.917	R$302.286	R$404.736	R$689.169
Total	R$37.221.941	R$12.841.481	R$18.690.802	R$5.100.752	R$5.622.136	R$16.405.471
Valor médio por uh	**R$76.588**	**R$93.733**	**R$128.902**	**R$113.350**	**R$140.553**	**R$328.109**

Fonte: SÃO PAULO(CIDADE),2017.

A partir dos dados do quadro, apresentados pela Diretoria Financeira da Cohab-SP, destaca-se o baixo valor de viabilização da unidade habitacional nos empreendimentos inaugurados em 2004 (Parque do Gato e Olarias) e, em contrapartida, o recém entregue Palacete dos Artistas, cujo custo de reforma foi acentuado, por ter sido executado em um bem tombado. Ademais, o total do investimento também é onerado pela remuneração da Cohab-SP, assim como pelos juros cobrados, os quais resultam num incremento em média de 8,7% sobre o valor investido. Ressalte-se que a cobrança dos juros se dá de maneira muito diversificada entre os empreendimentos e baseia-se em Resoluções do Conselho Municipal de Habitação. Desta feita, a aplicação dos juros varia ao longo do tempo, sujeitando-se às revisões legais ocorridas durante a vigência do Programa.

VALOR DE REFERÊNCIA DO ALUGUEL

A partir do valor médio do investimento por unidade habitacional, foram calculados os valores da (i)recuperação mensal do investimento, da (ii)taxa de administração e da (iii)taxa de manutenção para cada unidade habitacional, conforme parâmetros previstos na

regulamentação e já esclarecidos anteriormente. A soma destes três componentes resulta no valor de referência do aluguel. Contudo, é necessário esclarecer que os valores de referência do aluguel aqui apontados foram definidos por meio de médias ponderadas.

Na operacionalização do programa, o valor de referência do aluguel de cada contrato é determinado a partir da área locável da unidade habitacional. Assim, os valores da recuperação mensal do investimento, da taxa de administração e da taxa de manutenção são variáveis de acordo com a metragem de cada unidade do empreendimento - quanto maior a unidade habitacional, maior será o valor de referência do aluguel. O trabalho apresenta, para efeitos de simplificação, uma média do valor de referência do aluguel por empreendimento, conforme quadro abaixo.

Quadro 3: Valor médio de referência do aluguel por unidade habitacional

	Parque do Gato	**Olarias**	**Vila dos Idosos**	**Senador Feijó**	**Asdrubal do Nascimento I**	**Palacete dos Artistas**
Recuperação mensal do investimento	R$213	R$260	R$358	R$315	R$390	R$911
Taxa de administração	R$21	R$26	R$36	R$31	R$39	R$91
Taxa de manutenção	R$85	R$104	R$143	R$126	R$156	R$365
Valor médio de referência do aluguel	**R$319**	**R$391**	**R$537**	**R$472**	**R$586**	**R$1.367**

Fonte: SÃO PAULO(CIDADE),2017.

O resultado dos valores médios de referência de aluguel está intrinsecamente vinculado ao investimento de cada unidade, o que acarreta na definição de resultados distintos entre os empreendimentos. Identifica-se, por exemplo, que o valor de referência de aluguel do Parque do Gato é de R$319 e, em contrapartida, o do Palacete dos Artistas é de R$1.367.

TAXA E GESTÃO ADMINISTRATIVA

A taxa administrativa remunera a Cohab-SP pelos serviços prestados no âmbito da Gestão Administrativa. No entanto, foi possível identificar no diagnóstico situações diversas, tais como atividades previstas na regulamentação, mas não realizadas, assim como atividades não previstas, mas realizadas. O quadro abaixo sintetiza esta relação de atividades.

Quadro 4: Atribuições da Gestão Administrativa

Atribuições	**Descrição do trabalho**	**É realizado?**
Cálculo do valor de referência de aluguel	Elaborar mensalmente demonstrativo de custo unitário de comercialização das unidades habitacionais (calculado atualmente com base no IPC-FIPE).	Sim
Elaboração dos contratos	Elaborar os contratos dos beneficiários e definir o valor do subsídio, conforme Regulamento e informações encaminhadas por Dear-Centro (Sehab).	Sim
Revisão do valor de aluguel social	Rever o valor de aluguel social e os subsídios concedidos a cada 24 meses ou a qualquer momento solicitado pelo beneficiário, condicionado ao encaminhamento de relatório social por Dear-Centro (Sehab).	Não
Gestão dos contratos de locação	Gerir os contratos de locação firmados entre Cohab-SP e beneficiários, inclusive em relação a prazos, renovações e notificações.	Sim
Emissão dos boletos de aluguel	Emitir os boletos de cobrança de aluguel de cada unidade habitacional.	Sim
Acompanhamento do pagamento de aluguel	Após emitir os boletos de aluguel de cada UH, acompanhar mensalmente a adimplência do pagamento.	Sim
Cobrança administrativa da	Realizar a cobrança administrativa dos inadimplentes.	Não

inadimplência		
Renegociação da dívida	Realizar a renegociação da dívida com o beneficiário do programa e em conjunto com a análise socioeconômica da Sehab.	Não (não previsto)
Provocação das medidas judiciais cabíveis	Encaminhamento da questão para promoção, pelo jurídico, das medidas judiciais cabíveis, mediante indicação das áreas competentes.	Sim
Atividades Administrativas	Elaborar e publicar da prestação de contas mensal de cada imóvel.	Não

Fonte: SÃO PAULO(CIDADE),2017.

Conforme levantado no quadro de atribuições, a renegociação da dívida, por exemplo, não é realizada pela Cohab-SP, sob argumentação de que existe uma lacuna na regulamentação do programa. Por outro lado, atividades como a cobrança administrativa da inadimplência, ainda que previstas, não são realizadas. Quanto a elaboração dos contratos veremos mais adiante que é uma atividade parcialmente realizada tendo em vista algumas irregularidades.

Em relação à análise do valor da Gestão Administrativa, a metodologia aplicada foi o levantamento dos salários referente aos cargos que atuam nas atividades relacionadas a esta gestão do programa, atualmente distribuídos entre várias diretorias e gerências da Cohab-SP. Para isso, foi identificada uma estimativa de horas dedicadas ao serviço, pois não necessariamente os funcionários dedicam tempo integral a tal atribuição.

A partir desta aproximação, denominou-se como “cenário 1” as atividades executadas e previstas na legislação. Conforme os cálculos, a somatória destas atividades totaliza o valor de R$80.816/mês. Se este valor for dividido pelo número de unidades habitacionais existentes - considerando que estas atribuições seriam realizadas sistemicamente para todos os beneficiários - seria alcançado um valor administrativo de aproximadamente R$89/mês por unidade habitacional.

Já no “cenário 2”, foram acrescentadas as atividades que hoje não estão previstas na regulamentação, mas são realizadas pela Cohab-SP. Como por exemplo, a assessoria jurídica, que realiza ações de reintegração de posse nas unidades habitacionais e ações de despejo. Foi levantado, entretanto, que a maioria desses processos não foram concluídos. Se considerarmos os custos não previstos, o valor estimado seria de R$96.770/mês. Este total resulta em um valor médio aproximado de R$107/mês por unidade. Neste caso, a diferença

entre o cenário 1 e 2, portanto, são custos do programa não previstos por resolução. Para este estudo, a base da comparação adotada foi a contraposição entre o "cenário 1" e a taxa administrativa prevista na regulamentação, conforme quadro abaixo.

Quadro 5: Diferença entre valor de administração estimado e a taxa administrativa prevista média por unidade habitacional/mês

	Parque do Gato	**Olarias**	**Vila dos Idosos**	**Senador Feijó**	**Asdrubal do Nascimento I**	**Palacete dos Artistas**
Valor de administração estimado (cenário 1)	R$89	R$89	R$89	R$89	R$89	R$89
Taxa de administração prevista na regulamentação	R$21	R$26	R$36	R$31	R$39	R$91
Diferença	**R$68**	**R$63**	**R$53**	**R$58**	**R$50**	**-R$2**

Fonte: SÃO PAULO(CIDADE),2017.

Comprovou-se que a estimativa do valor efetivamente despendido pela Cohab-SP, de acordo com o "cenário 1", está defasada em relação ao valor da taxa administrativa prevista na normativa, a não ser no Palacete dos Artistas, que está próximo ao valor diagnosticado. Tal consequência se dá pela lógica estabelecida na definição do valor da taxa administrativa como uma porcentagem (10%) em relação ao valor do investimento.

TAXA DE MANUTENÇÃO

A taxa de manutenção prevista na resolução foi contraposta aos valores de manutenção estimados por empreendimento. Os dados em relação aos itens que envolvem o custo de manutenção foram apresentados pela Diretoria Técnica da Cohab-SP, especificamente pela Gerência de Locação Social, no momento de elaboração do diagnóstico. Vale lembrar que esta taxa é o segundo componente do valor de referência a ser apropriado após os pagamentos do aluguel social realizados pelos beneficiários.

Quadro 6: Diferença entre taxa média de manutenção prevista na regulamentação e valor de manutenção estimado por unidade habitacional/mês

	Parque do Gato	**Olarias**	**Vila dos Idosos**	**Senador Feijó**	**Asdrubal do Nascimento I**	**Palacete dos Artistas**
Taxa de manutenção prevista na regulamentação	R$85	R$104	R$143	R$126	R$156	R$365
Valor de manutenção estimado	R$53	R$53	R$73	R$140	R$71	R$12
Diferença	**R$32**	**R$51**	**R$71**	**-R$14**	**R$85**	**R$352**

Fonte: SÃO PAULO(CIDADE),2017.

A taxa de manutenção prevista está mais alta em relação aos custos de manutenção efetivamente realizados – valor de manutenção estimado - em quase todos os empreendimentos, a exceção do Senador Feijó, que se destaca por uma diferença de R$14/mês. Vale ressaltar que, no ano de 2016, houve um esforço de manutenção nos empreendimentos que estavam sem reformas há muito tempo, o que resultou num aumento em relação aos outros anos. Quando se observa o Palacete dos Artistas, o edifício recém reformado, a diferença da taxa de manutenção prevista e valor de manutenção estimado é consideravelmente alta.

VALOR MÉDIO DO ALUGUEL SOCIAL E SUBSÍDIO MÉDIO DO ALUGUEL

Com o intuito de identificar o subsídio médio previsto na regulamentação, foram considerados os dados fornecidos pela Cohab-SP. O valor do aluguel social é a contrapartida paga pelo beneficiário, estabelecido a partir do comprometimento de renda da família. A diferença entre o valor de referência médio do aluguel e o montante pago pelo beneficiário a título de aluguel social é o subsídio concedido à pessoa. Este cenário considera o formato de cobrança de acordo com normativa e não considerou as irregularidades existentes.

Quadro 7: Diferença entre o valor médio de referência do aluguel e o valor médio do aluguel social

	Parque do Gato	Olarias	Vila dos Idosos	Senador Feijó	Asdrubal do Nascimento I	Palacete dos Artistas
Valor médio de referência do aluguel	R$319	R$391	R$537	R$47	R$586	R$1.367
Valor médio de aluguel social	R$39	R$48	R$11	R$100	R$105	R$160
Subsídio médio	**R$280**	**R$343**	**R$526**	**-R$52**	**R$481**	**R$1.207**

Fonte: SÃO PAULO(CIDADE),2017.

O cálculo do valor médio do subsídio foi fundamental para identificar, de forma mais clara, os subsídios previstos na resolução do Programa em relação ao aluguel. Contudo, entendeu-se que o subsídio, na prática, refere-se apenas aos valores aportados pelo Poder Público referente a taxa administrativa e de manutenção, considerando que o Fundo Municipal de Habitação não retorna para ele mesmo o valor investido na viabilização dos empreendimentos, o retorno do investimento. Por fim, destaca-se o alto subsídio vigente no empreendimento Palacete dos Artistas, correlato a um valor de referência do aluguel alto em relação aos outros empreendimentos.

TAXA E GESTÃO CONDOMINIAL

A taxa condominial prevista na resolução deveria ser definida a partir do rateio das despesas mensais com o condomínio, porém foram estabelecidos valores fixos mensais para esta taxa, cobrada em conjunto com o valor do aluguel e sem sofrer reajuste desde a entrega dos empreendimentos. Desta forma, o que é cobrado hoje dos moradores não paga as despesas determinadas na regulamentação como de responsabilidade do condomínio, como: (i)água, (ii)luz, (iii)gás, (iv)material de limpeza das áreas comuns do condomínio.

Com o objetivo de identificar os subsídios não previstos, o valor cobrado foi contraposto com os custos atuais identificados em cada empreendimento, conforme tabela abaixo.

Quadro 8: Diferença entre taxa do condomínio cobrada e valor do condomínio estimado por unidade habitacional/mês

	Parque do Gato	Olarias	Vila dos Idosos	Senador Feijó	Asdrubal do Nascimento I	Palacete dos Artistas
Taxa do condomínio cobrada	R$22	R$40	R$35	R$40	R$40	R$40
Valor do condomínio estimado	R$136	R$314	R$33	R$31	R$38	R$42
Diferença	**-R$114**	**-R$274**	**R$2**	**R$9**	**R$2**	**-R$2**

Fonte: SÃO PAULO(CIDADE),2017.

A verificação da taxa condominial aponta a grande defasagem existente entre o valor cobrado e o estimado. É importante esclarecer que, hoje, nenhum dos condomínios tem cobrança de água individualizada, o que pode gerar incrementos nas contas condominiais. No Parque do Gato e Olarias existem irregularidades com relação a rede de distribuição de água, aumentando expressivamente o valor de condomínio estimado. Apenas metade dos empreendimentos possuem o valor da taxa condominial superior ao valor estimado do condomínio.

Para efeitos deste diagnóstico e com o intuito de entender a previsão de uma gestão condominial mais eficiente, entendeu-se como fundamental listar as atividades que deveriam ser realizadas, ainda que extrapolando a previsão normativa atual.

Quadro 9: Atribuições da Gestão Condominial

Atribuições	Descrição do trabalho	É realizado?
Formalizar o condomínio	Formalizar o empreendimento em condomínio ou associação, criar do Fundo Condominial, a Convenção do Condomínio e Regulamento Interno.	Não

Definição dos custos condominiais mensalmente	Elencar os custos condominiais e propor rateio para custos comuns	Não
Emissão dos boletos de condomínio	Emitir os boletos de cobrança do condomínio de cada UH.	Sim
Acompanhamento de pagamento de condomínio	Após emitir os boletos de cobrança de condomínio de cada UH, acompanhar, mensalmente, a adimplência do pagamento.	Sim
Cobrança administrativa da inadimplência	Realizar cobrança administrativa de inadimplentes	Sim
Renegociação da dívida	Realizar a renegociação da dívida com o beneficiário do programa e em conjunto com a análise socioeconômica da Sehab.	Não (não previsto)
Provocação das medidas judiciais cabíveis	Encaminhamento da questão para promoção, pelo jurídico, das medidas judiciais cabíveis, mediante indicação das áreas competentes.	Sim
Atividades Administrativas	Elaborar e publicar da prestação de contas mensal de cada imóvel.	Não
Leitura individual do consumo	Medir o consumo individual de cada UH e garantir o cumprimento das determinações expressas e formais para interrupção do consumo irregular.	Não (Não previsto)
Pagamento de contas junto a concessionárias	Pagamento de contas de energia elétrica das áreas comuns e de água das áreas comuns com recursos do condomínio.	Sim

Fonte: SÃO PAULO(CIDADE),2017.

No quadro é possível perceber atividades importantes que não são realizadas, como a definição dos custos mensais da taxa e a renegociação da dívida. Estas lacunas fomentam alto índice de inadimplência. Outro ponto relevante é a ausência da leitura individual de água, que acarreta uma falta de responsabilização do consumo, o que pode estimular altas

contas. Não foi possível avaliar os custos envolvidos com a equipe técnica, pois hoje estas atribuições são executadas junto à gestão administrativa, tendo em vista que o aluguel social e o condomínio são cobrados juntos.

GESTÃO DO PROGRAMA

Além das gestões supracitadas, existem ainda a (i)Gestão do Programa; (ii)Gestão Patrimonial; e (iii)Gestão Social. Estas gestões não foram classificadas desta forma na regulamentação, ainda que parte de suas atribuições estejam previstas na regulamentação do programa. Esta classificação foi elaborada pela equipe do diagnóstico com o objetivo de identificar os gargalos existentes na operacionalização do programa. Abaixo, lista-se as atividades referentes à Gestão do Programa, ainda que seus custos não tenham sido identificados.

Quadro 10: Atribuições da Gestão do Programa

Atribuições	**Descrição do trabalho**	**É realizado?**
Coordenar o Programa	Coordenar o Programa e as atividades dos agentes intervenientes, visando a implantação, o desenvolvimento e a avaliação periódica de seus resultados.	Sim
Promover a regulamentação do Programa	Promover a revisão e atualização da regulamentação do programa conforme demanda.	Sim
Estratégias de financiamento	Prospectar fontes alternativas de financiamento junto às esferas públicas e privadas.	Sim
Estudo de viabilidade técnica e financeira para viabilização de novos imóveis	Desenvolver estudo de viabilidade técnica de imóveis a partir da construção de novas edificações ou da aquisição e reforma, se necessária, de imóveis existentes para enquadramento ao programa.	Sim
Licitação e gerenciamento de projeto	Desenvolver edital de licitação para o projeto, acompanhar, medir e fiscalizar o projeto.	Sim

Licenciamento do projeto	Promover e acompanhar o licenciamento do projeto junto a Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento.	Sim
Licitação e gerenciamento de obra	Desenvolver edital e licitação para a obra, acompanhar, medir e fiscalizar a obra.	Sim
Monitoramento do Programa	Construção de sistema de monitoramento do programa	Não

Fonte: SÃO PAULO(CIDADE),2017.

Destaca-se que as atividades praticadas abordam uma gestão sistêmica do Programa, porém a falta de monitoramento acarreta na falta de avaliação e revisão periódica, entendida aqui como necessária para o aprimoramento do programa.

GESTÃO PATRIMONIAL

Os custos atribuídos à gestão do patrimônio são relativos ao vigilante e ao seguro do imóvel. Contudo, é possível incluir, também, os valores estimados relacionados à realização de atribuições da atual Diretoria Patrimonial Cohab-SP, responsável por esta gestão.

Para efeitos de um diagnóstico mais aprofundado, foi realizado uma estimativa dos técnicos que trabalham com a Gestão Patrimonial. No quadro a seguir é apresentado o custo levantado referente ao corpo técnico da Cohab-SP que trabalha em referidas atividades, considerando uma porcentagem de tempo destinado ao Programa Locação Social, assim como o valor estimado em relação às demais quantificações dos custos de gestão. A somatória destes dois valores é considera o total do custo da Gestão Patrimonial, apresentado aqui por unidade habitacional/mês.

O montante total de custeio das atividades previstas e executadas pelo corpo técnico da Cohab-SP na Gestão Patrimonial dos 6 empreendimentos existentes é estimado em R$102.456/mês. Se fosse considerado por unidade habitacional, dividido entre as 903 existentes, custaria aproximadamente R$113/mês.

Quadro 11: Total dos custos patrimoniais e valor da gestão patrimonial estimado por unidade habitacional/mês

	Parque do Gato	Olarias	Vila dos Idosos	Senador Feijó	Asdrubal do Nascimento I	Palacete dos Artistas
Custos Patrimoniais	R$52	R$184	R$348	R$560	R$633	R$507
Valor da Gestão Patrimonial estimado	R$113	R$113	R$113	R$113	R$113	R$113
Total	**R$166**	**R$298**	**R$461**	**R$673**	**R$746**	**R$620**

Fonte: SÃO PAULO(CIDADE),2017.

Vale destacar que os custos patrimoniais elevados são causados pela parcela alta de recurso destinada aos vigilantes. Este mesmo valor, dividido em um empreendimento com um número pequeno de unidades, aumenta significativamente o montante a ser arcado por unidade habitacional. Apenas como destaque, apontamos que o empreendimento Vila dos Idosos tem dois vigilantes, o que encarece ainda mais o custo por unidade/mês.

Quadro 12: Atribuições da Gestão Patrimonial

Atribuições	**Descrição do trabalho**	**É realizado?**
Visitas técnicas periódicas de manutenção patrimonial	Realizar vistorias técnicas de manutenção patrimonial, com levantamento fotográfico e indicações de potenciais problemas estruturais quando necessário ou sempre que a UH for desocupada pelo morador.	Sim
Serviço de zeladoria, portaria ou vigilância	Contratar serviço de zeladoria, portaria ou vigilância.	Parcial
Plano de manutenção preventiva e	Elaborar plano de manutenção preventiva e corretiva, considerando a realização da manutenção de todas as áreas não privativas do imóvel.	Sim

corretiva		
Seguro do imóvel	Realizar contratação de seguro do imóvel.	Não
Canal de comunicação para manifestação dos moradores	Estabelecer canal de comunicação dos beneficiários, que possa inclusive receber demandas e reclamações a respeito de problemas físicos dentro das Uhs.	Sim
Gestão das áreas comerciais	Gerir as áreas comerciais dos empreendimentos definindo os valores de aluguel, cobrança de aluguel e condomínio	Não

Fonte: SÃO PAULO(CIDADE),2017.

A ausência de gestão das áreas comerciais que existem em quase todos os empreendimentos gera um vácuo de arrecadação de recursos para o Programa, como veremos mais adiante. Além disso, a realização parcial do serviço de zeladoria, portaria ou vigilância é pela falta de serviço de zeladoria nos empreendimentos, o que muitas vezes torna frágil os custos aqui levantados em torno da manutenção, que é parcialmente executada.

GESTÃO SOCIAL

Atualmente, o trabalho social voltado aos beneficiários atendidos pelo programa é atribuição da Sehab. A coordenação desta atividade é realizada por Dear-Centro que, além de indicar os beneficiários, orienta as atividades realizadas pela Diagonal, empresa que presta serviço social para a Secretaria. A atividade desta gerenciadora consiste em promover o plantão social em cada empreendimento.

O levantamento referente ao custo desta gestão, aqui apresentado, considera a equipe técnica da administração direta -Sehab - e da atual contratada que executa o trabalho social de acordo com os números de plantões e técnicos que trabalham em tal atividade, composta por assistentes sociais e psicólogos.

Quadro 13: Custos da gestão social por unidade habitacional/mês

	Parque do Gato	Olarias	Vila dos Idosos	Senador Feijó	Asdrubal do Nascimento I	Palacete dos Artistas
Valor da gestão social estimado	R$23	R$51	R$80	R$252	R$283	R$375

Fonte: SÃO PAULO(CIDADE),2017.

Aqui, novamente, é importante reforçar que dividir o custeio de um técnico por empreendimento com mais unidades habitacionais, diminui os custos individuais. Ressalte-se que há um desequilíbrio na organização do trabalho social, visto que a quantidade de plantões e técnicos envolvidos nos empreendimentos Vila dos Idosos e Palacete dos Artistas é maior. Ainda que haja uma suposta condição de maior vulnerabilidade social dos moradores nestes empreendimentos, conjuntos com maior quantidade de unidades habitacionais acabam tendo menor dedicação da equipe social.

Quadro 14: Atribuições da Gestão Social

Atribuições	**Descrição do trabalho**	**É realizado?**
Indicação do beneficiário	Selecionar os beneficiários a serem atendidos em cada empreendimento de acordo com critérios da normativa.	Sim
Controle do cadastro dos beneficiários	Controlar quem são os moradores efetivos de cada UH, comparando com o registro do cadastro de beneficiários da Cohab-SP e informando qualquer irregularidade.	Não
Avaliação socioeconômica do beneficiário	Avaliar, a cada 24 meses, a renda das famílias beneficiada e indica possível revisão de valor de aluguel	Parcial
Planejamento e Gestão do Trabalho Técnico Social	Promover diretamente ou indiretamente o Plano de Trabalho Social com os beneficiários do Programa.	Sim

Monitorar com indicadores o TTS realizado	Avaliar, em períodos determinados, as ações desenvolvidas no âmbito do trabalho técnico social, realizando pesquisas e levando em conta a matriz de indicadores de desempenho.	Sim
Organização condominial	Impulsionar a organização e gestão condominial nos empreendimentos apoiando a formulação de Regulamento Interno, na instauração da comissão de corpo diretivo, nas pré e pós assembléias.	Sim
Atividades socioeducativas sobre convivência no imóvel	Realizar as ações socioeducativas com os beneficiários, voltadas para a boa convivência nos condomínios e a sustentabilidade dos empreendimentos.	Sim
Plantão Social	Realizar atendimento social presencial nos empreendimentos que inclui: visitas domiciliares, acompanhamento das famílias e beneficiários.	Sim
Informações sobre equipamentos públicos	Disponibilização de informações relacionadas aos equipamentos comunitários e de utilidade pública existentes nos arredores do imóvel.	Sim
Apoio à inclusão produtiva e social dos beneficiários	Realizar encontros e reuniões com as equipes técnicas e as famílias para as articulações institucionais e inserção social e produtiva no bairro do respectivo empreendimento.	Não
Estabelecer parcerias e convênios	Estabelecer parcerias e convênios com outros órgãos e entidades para a implantação de programas de estímulo à inserção social dos beneficiários.	Parcial

Fonte: SÃO PAULO(CIDADE),2017.

Outro obstáculo identificado foi a falta da avaliação socioeconômica com periodicidade, conforme previsto. Essa dificuldade acarreta na ausência da atualização do aluguel social. Na normativa, este valor deveria ser atualizado a cada dois anos. Aponta-se também que o plantão social recebe as questões apresentadas pelos beneficiários de uma maneira ampla, mais próxima às questões condominiais.

IRREGULARIDADE, INADIMPLÊNCIA E “SITUAÇÃO DO CONTRATO”

Por fim, com o objetivo de estimar o total de recursos aportados no programa, identificou-se a quantidade de moradores em situação (i)irregular - que ocupam uma unidade habitacional sem terem sido indicados pela Sehab; (ii)inadimplente - ocupação regular e contrato ativo, mas os beneficiários não realizaram os devidos pagamentos; e (iii)contrato inativo – problema decorrente da não atualização de contratos vencidos, decorrente de deficiência no sistema de gestão de contratos operacionalizado por Cohab-SP.

Esta avaliação indica os aluguéis e taxas condominiais que não são pagos e acabam onerando custos referentes à manutenção, administração e despesas condominiais. Os valores abaixo apresentados são fruto dos dados dos moradores levantados em avaliação socioeconômica realizada pela Sehab em 2016 e dos dados referentes à locação das unidades habitacionais, gerenciadas pela equipe administrativa de Cohab-SP.

Quadro 15: Levantamento de regularidades, adimplentes e situação contratual

Situação	**Morador**			**Adimplência**		**Situação do Contrato**		
	Regular	**Irregular**	**Ausente**	**Adim-plente**	**Inadim-plente**	**Regular**	**Irregular**	**Sem contrato**
Número de família	435	328	131	420	470	715	166	13
Porcentagem das famílias	**49%**	**37%**	**15%**	**47%**	**53%**	**80%**	**19%**	**1%**
Total de famílias	**894**			**890**		**894**		

Fonte: SÃO PAULO(CIDADE),2017.

No quadro, destacamos que (i)37% das famílias que ocupam uma das 894 unidades habitacionais procuradas pela equipe social para a elaboração de avaliação socioeconômica estão em situação irregular, (ii)19% famílias estão com contratos inativos e (iii)53% das famílias estão com situação inadimplente no pagamento do aluguel. É importante esclarecer que, mesmo se uma família ocupando irregularmente uma unidade habitacional se enquadrar nos critérios de atendimento do programa, sua situação contratual não é regularizada pela Cohab-SP, por não ter previsão normativa para tanto. Este impasse motiva parte da inadimplência dos contratos.

Ademais, o contrato de aluguel não é renovado por falha na gestão administrativa, tornando-se "inativo", o que também acarreta inadimplência no pagamento das taxas. Os procedimentos da gestão social e administrativa se sobrepõe para aumentar a complexidade de resolução do problema, ou seja, o morador sempre que inadimplente estará em relação ao aluguel somado ao condomínio. Para implementar melhorias no processo é fundamental uma sensibilidade à situação de vulnerabilidade de grande parte das famílias nas situações aqui apresentadas.

SUBSÍDIOS E CUSTOS

Tendo em vista todos os subsídios e custos que circundam o Programa Locação Social, aqui se compila todos os valores citados anteriormente com o objetivo de identificar quanto de recurso é despendido para manter os beneficiários e o parque público, conforme definições apontadas inicialmente neste artigo.

Quadro 16: Subsídios e custos por mês

SUBSÍDIOS DO PROGRAMA	**TOTAL**
SUBSÍDIO DO ALUGUEL SOCIAL SEM RETORNO DO INVESTIMENTO	R$48.798
SUBSÍDIO ÀS TAXAS CONDOMINIAIS	R$109.416
TOTAL SUBSÍDIO	**R$158.213**
TOTAL SUBSÍDIO POR UH	**R$175**

CUSTOS DO PROGRAMA	
CUSTOS PATRIMONIAIS (CUSTO DO VIGILANTE E SEGURO DO IMÓVEL + GESTÃO PATRIMONIAL)	R$279.422
GESTÃO SOCIAL	R$71.410
GESTÃO ADMINISTRATIVA	R$96.770
GESTÃO CONDOMINIAL	
GESTÃO DO PROGRAMA	-
TOTAL CUSTOS	**R$447.602**
TOTAL CUSTOS POR UH	**R$496**
TOTAL SUBSÍDIO E CUSTOS	**R$605.816**
TOTAL SUBSÍDIO E CUSTOS POR UH	**R$671**

Fonte: SÃO PAULO(CIDADE),2017.

Apontamos que a estimativa de subsídios e custos vigentes no programa, considerando as irregularidades na ocupação das unidades, inadimplência no pagamento e situações contratuais inativas, aponta para um valor de R$671 por unidade habitacional por mês. O cálculo aqui estimado não corresponde diretamente as despesas por unidade habitacional, mas optou-se por dividir todos os custos e subsídios para criar uma média em relação ao programa como um todo a fim de estimar o valor vinculado ao beneficiário.

REFLEXÕES A PARTIR DO DIAGNÓSTICO

O Valor de referência do aluguel

O valor de referência do aluguel, estabelecido pela Resolução CMH 23/2002, considera em seu cálculo a recuperação do investimento despendido pela Prefeitura para viabilização do empreendimento. Este cálculo se baseia no retorno desta inversão em 30 anos, seguindo a mesma regra utilizada para os imóveis comercializados pela Cohab-SP, com transferência da propriedade aos beneficiários. Em um programa público de locação social, contabilizar o

retorno do investimento no valor final de referência para o aluguel pode gerar distorções no valor de subsídio pelo Poder Público.

É pressuposto de um programa de locação social a concessão de algum nível de subsídio para garantir a permanência da família de baixa renda na unidade habitacional, tendo em vista os altos custos habitacionais. Diferentemente dos programas de aquisição de propriedade, o subsídio do Poder Público não representa um desconto no valor total do imóvel a ser adquirido, mas sim parte do custo mensal necessário para a manutenção daquela família naquela unidade habitacional. Neste sentido, o valor investido pela Prefeitura para construir o empreendimento poderia não ser considerado como base para o cálculo da referência do aluguel e, consequentemente, do valor de subsídio, pois não tem relação direta com o custo de permanência da família. Além disso, ao considerar o retorno do investimento como um componente do valor de referência do aluguel, seu valor final aumenta consideravelmente - sem que tal aumento tenha relação direta com um incremento do custo da manutenção mensal da família no imóvel. Esta metodologia de cálculo proposta pela resolução pode gerar uma falsa ideia de que o subsídio do programa é imenso. Contudo, a composição do valor a ser subsidiado é que é incoerente.

Além disso, é importante esclarecer que se soma à composição do valor de referência, ainda, a taxa de administração da Cohab-SP, fixada em 10% do retorno do investimento. Esta taxa seria para remunerar a prestação de um serviço de gestão administrativa que também não tem relação direta com o valor investido pelo Poder Público na viabilização do empreendimento. A sua definição baseada em uma porcentagem do valor esperado para retorno do investimento também pode gerar incoerências, principalmente, com relação ao valor para remuneração dos serviços prestados pela Cohab-SP, já que não se considera para seu cálculo o valor efetivamente despendido com a prestação do serviço. De todo modo, ainda que a forma de cálculo não seja a mais adequada, a taxa de administração é sim um componente do valor de referência do aluguel diretamente relacionado com o custo de permanência das famílias, fazendo sentido considerá-la em seu cálculo.

Por fim, também compõe o valor de referência uma taxa de manutenção, determinada em 40% do valor do retorno de investimento. Da mesma forma que a taxa de administração, este é um componente diretamente associado à utilização contínua da unidade e, portanto, sua inclusão no cálculo do valor de referência é coerente. No entanto, a determinação de seu valor, baseada exclusivamente no montante investido para construção do empreendimento, pode se tornar descolada da realidade, onerando também o valor de subsídio estimado.

Conforme esclarecido acima, a regulamentação propõe um valor de referência para o cálculo do aluguel em que grande parte do que o compõe é investimento realizado pela Prefeitura na conformação de seu patrimônio imobiliário. A questão aqui é a lógica proposta de que o valor investido na construção do parque deveria retornar ao Poder Público por meio do pagamento do aluguel. Considerando que o imóvel não será comercializado, mas permanece como patrimônio público, não faz sentido passar aos beneficiários o custo da propriedade.

Da forma como está proposta hoje, a composição do valor de referência do aluguel e, consequentemente, a determinação do subsídio tornam-se na prática de certa forma irreais. A cobrança dos valores correspondentes à taxa de administração e manutenção, ainda que coerentes com a lógica do programa, estão descoladas dos valores reais gastos com estes serviços, conforme demonstrado no diagnóstico. Este descolamento, além de eventualmente dificultar a contabilização dos valores gastos em cada empreendimento, pode gerar distorções no cálculo do subsídio, já que não corresponde, necessariamente, ao custo mensal realizado.

Ademais, conforme indicado acima, a expectativa de retorno do investimento pelo pagamento do aluguel é uma lógica do mercado privado e pode gerar a impressão de que o subsídio arcado pelo Poder Público é muito maior do que em outros programas, uma vez que a Prefeitura estaria subsidiando a viabilização do empreendimento e, ao mesmo tempo, a permanência das famílias nas unidades. Não é, contudo, o que ocorre, uma vez que o valor despendido na construção do empreendimento deve ser entendido como investimento do Poder Público - e não subsidio.

Por fim, aponta-se que a normativa atual é uma forma de estimar os valores de administração e manutenção do programa, assim como subsídios correlatos. Esse método de cálculo possibilitou a operacionalização do programa até hoje. Contudo, aponta-se a possibilidade de se reavaliar essa métrica, com vistas a promover maior transparência na cobrança das taxas, junto aos beneficiários, e na prestação de contas do programa.

Gestões do programa

A princípio, este artigo não se propõe a fazer uma profunda avaliação da gestão do Programa Locação Social. No entanto, dada a sua relevância no processo de identificação de seus custos e subsídios, apresentam-se aqui sinteticamente algumas considerações identificadas sobre este tema.

A Cohab-SP pretendeu, por meio da Gerência de Locação Social, centralizar algumas atribuições de operacionalização do programa. Apesar de ter trazidos ganhos significativos, os problemas gerados pela alta pulverização das atribuições ainda permanecem, como apontado em diagnóstico e não aprofundado neste artigo. Somada a essa condição, há uma lacuna nas atribuições da administração direta relacionadas à gestão do programa. Essa condição prejudicou a implementação do programa ao longo dos anos, decorrente da inexistência de uma estrutura que tivesse competência para coordenar os setores envolvidos, assim como promover o monitoramento e uma avaliação crítica do programa.

Destaca-se, também, que a regulamentação vigente não prevê atribuições que os técnicos apontam como relevante à operacionalização do programa. Tal vácuo impede a execução de determinadas atividades essenciais, como a negociação da dívida de inadimplentes. Por outro lado, atividades previstas na norma não são efetivamente realizadas, como a

reintegração de posse de ocupações irregulares. As atribuições das gestões são realizadas de maneira parcial. Em relação à gestão condominial, a cobrança da taxa condominial não cobre as despesas e não tem o valor revisto periodicamente. Adicionalmente, a gestão social de caráter continuado não é realizada de forma equilibrada entre os empreendimentos.

Neste contexto, a autogestão dos empreendimentos de locação social poderia funcionar como uma solução para minimizar tais questões e, ao mesmo tempo, diminuir custos. Contudo, ainda que prevista na regulamentação, a autogestão não é praticada, tampouco incentivada. Importante esclarecer que para possibilitar esta alternativa, além de capacitação de lideranças, necessita-se de estudo jurídico aprofundado para compreensão das possibilidades legais para tanto. Também se aponta a possibilidade de ampliar as alternativas de gestão, com a participação de entidades gestionárias sem fins lucrativos voltadas a esse objetivo. Entende-se, portanto, que parte dos custos e subsídios do programa são decorrentes das fragilidades da gestão, como apontado aqui. É necessário que a gestão do programa e sua operacionalização se fortaleçam e se organizem para que o Locação Social avance em escala.

Áreas de usos não residenciais

Cinco dos seis empreendimentos do Locação Social possuem áreas comerciais ou institucionais que poderiam ser objeto de aluguel. De acordo com o levantamento realizado no diagnóstico, a maioria dos locais está sem uso ou com uso inadequado, que é o caso dos módulos do Parque do Gato, utilizados como arquivo da própria Cohab-SP. A revisão dessa situação, com a promoção do uso adequado das áreas comerciais, seria possível se houvesse regulamentação que autorizasse a locação de áreas não residenciais em empreendimentos públicos de interesse social. Destaca-se também, neste debate, a possibilidade de locação das áreas de estacionamento, existente no empreendimento Parque do Gato. Essa possibilidade possui uma grande potencialidade: valores a serem arrecadados poderiam subsidiar parte dos recursos aplicados pelo Poder Público nos empreendimentos de locação social ou, ainda, abater parte dos custos condominiais, pagos pelos beneficiários do programa.

Auxílio aluguel x Locação Social

Se for aplicada uma comparação a outras políticas habitacionais implementadas pelo Município, verificou-se que o custo mensal por família com o programa Locação Social não é tão alto como o senso comum acredita. Em São Paulo, existem hoje cerca de 28 mil famílias recebendo auxílio aluguel (SÃO PAULO (CIDADE), 2018) – benefício pecuniário concedido como atendimento habitacional provisório, nos termos da Portaria nº 131/SEHAB/2015. O valor concedido por família é de R$ 400,00, valor fixo, independentemente da renda da família, estabelecido em 2015 e nunca atualizado. Se tal valor fosse corrigido pelo IGPM até junho 2018 corresponderia a R$ 466,68. Ressalte-se que este valor se refere apenas ao subsídio diretamente concedido às famílias, de forma que a operacionalização deste

atendimento para o Poder Público gera imenso volume de trabalho na SEHAB, envolvendo diversos departamentos na sua gestão e onerando recursos públicos. Até o presente momento, pelo o que temos conhecimento, não foi realizado nenhum estudo que estime o custo desta gestão do auxílio aluguel, não sendo possível, portanto, ter uma referência como base para compará-lo ao custo do programa Locação Social.

De todo modo, considerando apenas o valor do auxílio aluguel em comparação com o valor médio de custo e subsídio mensal por família no programa Locação Social verificamos a proximidade desses valores estimado pelo diagnóstico – R$671/mês. No entanto, é importante esclarecer que o auxílio aluguel é apenas um benefício pecuniário repassado às famílias, não existindo qualquer garantia de que os valores estão sendo aplicados de forma efetiva com moradia. Na normativa vigente, não há previsão de qualquer fiscalização ou acompanhamento da Secretaria com relação à indicação dos imóveis, tampouco quanto à vinculação da aplicação do benefício no pagamento do aluguel residencial da família, sendo sabido que eventualmente o valor não é suficiente para cobrir esse gasto, mas somente auxiliar seu pagamento. Por outro lado, no programa Locação Social, há a garantia da permanência das famílias de baixa renda em área valorizadas e em processo de valorização, combatendo o processo de gentrificação, e a garantia da permanência do patrimônio como público.

Termo de Permissão de Uso - TPU x Locação Social

Se for aplicada uma comparação do Locação Social a outra forma de atendimento habitacional em parque público, entende-se que há similaridade tanto no comprometimento de renda do beneficiário como na operacionalização dos Termos de Permissão de Uso. As unidades habitacionais produzidas pela Sehab, até que tenham a sua regularização fundiária concluída, são concedidas aos munícipes por meio da formalização de Termos de Permissão de Uso. Estes termos transferem apenas a posse aos munícipes, autorizando-os a permanecer nas unidades habitacionais, mediante pagamento de contraprestação mensal. De acordo com a Instrução Normativa SEHAB 01/2003, a parcela a ser paga mensalmente é calculada também com base na renda familiar, variando entre 17% e 25%. Esta forma de concessão da posse deveria ser, em tese, apenas transitória. Contudo, na prática, o que tem ocorrido é que as famílias permanecem anos nesta situação, em razão da demora na conclusão do processo de regularização fundiária – momento em que a propriedade das unidades é transferida aos munícipes de forma definitiva.

Enquanto os empreendimentos não são regularizados, as unidades habitacionais permanecem como propriedade do Município, cabendo à Prefeitura toda a gestão patrimonial e manutenção destes conjuntos. Da mesma forma, os TPUs demandam um acompanhamento administrativo semelhante à gestão dos contratos do programa Locação Social. Neste sentido, a Sehab já realiza gestão similar à do programa Locação Social nos empreendimentos com TPUs – em escala muito superior às 903 unidades do Programa. A provocação trazida por esse tema é mostrar que ambos os processos são semelhantes e a gestão de uma escala grande de empreendimentos é complexa, seja para qual programa for.

AMANHÃ: OS DESAFIOS PARA APERFEIÇOAMENTO DO PROGRAMA DE LOCAÇÃO SOCIAL

Como reflexão para as possibilidades de aperfeiçoamento do Programa, foram apresentadas neste artigo as simulações desenvolvidas no diagnóstico, que consideraram a estimativa da arrecadação do programa caso houvesse a regularização da situação contratual e da condição de ocupação e das taxas condominiais dos moradores dos empreendimentos de Locação Social, além da locação das áreas de usos não residenciais. Objetiva-se com isso avaliar um cenário possível de custos e subsídios que iriam incidir caso o programa funcionasse como o previsto na sua regulamentação, ou seja, organizar dados que possam ser usados na verificação de um possível equilíbrio financeiro do programa.

A previsão de arrecadação de aluguel foi elaborada considerando (i) a adimplência do aluguel social, com uma taxa de inadimplência de 10%; (ii) regularização da situação contratual; (iii) regularização da situação dos ocupantes dos imóveis. É importante ressaltar que foram considerados para esta simulação os dados socioeconômicos levantados na avaliação socioeconômica dos moradores, realizada em 2016.

Na sequência, é apresentado o resultado da simulação de arrecadação com aluguel social, caso estas três premissas fossem implementadas. Partiu-se do que é arrecadado hoje como ponto de referência, identificado a partir da multiplicação do valor médio de aluguel social ao número de unidades habitacionais adimplentes. Em seguida, tendo-se como base na avaliação socioeconômica dos moradores de 2016, foram previstos os valores de aluguel atualizados que seriam arrecadados. Sobre esse montante foi considerada uma taxa de 10% de inadimplência. Deste último total foram subtraídos os valores referentes a taxa de administração prevista em normativa e a estimativa dos custos reais de manutenção levantados no diagnóstico - total de custos - para resultar no aqui denominado “saldo”.

Quadro 17: Estimativa de arrecadação de Aluguel Social

	Parque do Gato	**Olarias**	**Vila dos Idosos**	**Senador Feijó**	**Asdrubal do Nascimento I**	**Palacete dos Artistas**
O que é arrecadado hoje	R$5.852	R$2.629	R$13.250	R$1.795	R$2.300	R$6.249
Potencial de arrecadação	R$84.112	R$28.013	R$18.024	R$6.115	R$6.760	R$7.683

Potencial de arrecadação considerando 10% de inadimplência	R$75.701	R$25.212	R$16.221	R$5.504	R$6.084	R$6.915
Total de custos	R$35.966	R$10.807	R$15.715	R$7.719	R$4.416	R$5.174
Saldo	**R$39.735**	**R$14.405**	**R$507**	**-R$2.215**	**R$1.668**	**R$1.741**

Fonte: SÃO PAULO(CIDADE),2017.

A partir desta simulação foi possível verificar que caso houvesse a regularização da situação dos moradores e da inadimplência, seria possível garantir um saldo positivo em cinco dos seis empreendimentos existentes, caso a lógica da normativa vigente fosse mantida. Desta forma, o que se destaca é a necessidade de rever e simplificar processos de regularização e cobrança nas situações de inadimplência.

CENÁRIO DE REGULARIZAÇÃO DA SITUAÇÃO DOS MORADORES - TAXA CONDOMINIAL

Em relação à simulação de regularização da cobrança da taxa condominial, considerou-se a alteração de seu valor fixo para R$45 por mês para todas as unidades habitacionais de todos os seis empreendimentos. Em um segundo momento, foram subtraídos deste valor os custos estimados de condomínio, conforme levantado anteriormente no diagnóstico. Estipulou-se aqui, também, a taxa de adimplência de 90% em relação ao total de custos estimados. Abaixo, o resultado da simulação de arrecadação com taxa condominial com a finalidade de verificar o saldo que resultaria, caso fosse implementada desta forma.

Quadro 18: Estimativa de arrecadação de Taxa Condominial

	Parque do Gato	**Olarias**	**Vila dos Idosos**	**Senador Feijó**	**Asdrubal do Nascimento I**	**Palacete dos Artistas**
O que é arrecadado hoje	R$1.562	R$1.200	R$3.570	R$720	R$880	R$1.560
Potencial de arrecadação	R$21.870	R$6.165	R$6.525	R$2.025	R$1.800	R$2.250

Potencial de arrecadação considerando 10% de inadimplência	R$19.683	R$5.549	R$5.873	R$1.823	R$1.620	R$2.025
Total de custos	R$66.193	R$42.984	R$4.726	R$1.391	R$1.501	R$2.113
Saldo	**-R$46.510**	**-R$37.435**	**R$1.147**	**R$431**	**R$119**	**-R$88**

Fonte: SÃO PAULO(CIDADE),2017.

A partir desse exercício, foi possível constatar que haveria um saldo positivo em metade dos empreendimentos, com exceção dos empreendimentos Parque do Gato e Olarias, que possuem conexões irregulares na rede de abastecimento de água, o que acaba por onerar muito o custo mensal, acarretando o saldo negativo.

CENÁRIO DE ARRECADAÇÃO DAS ÁREAS DE USOS NÃO RESIDENCIAIS

No último cenário de arrecadação considerado, identificou-se a potencialidade de locação das áreas de usos não residenciais existentes nos empreendimentos. Para isso, adotou-se o valor de mercado de aluguel de R$31/m², levantado a partir de informações disponíveis em plataformas eletrônicas, multiplicado pelas áreas de usos não residenciais.

Quadro 19: Estimativa de arrecadação de aluguel de área comercial ou institucional

	Parque do Gato	**Olarias**	**Vila dos Idosos**	**Senador Feijó**	**Asdrubal do Nascimento I**	**Palacete dos Artistas**
Área total de uso comercial ou institucional (m²)	221	159	177	0	87	466
Valor por m²	R$ 31,00	R$ 31,00	R$ 31,00	0	R$ 31,00	R$ 31,00
Total mensal estimado	**R$ 6.870**	**R$ 4.933**	**R$ 4.933**	**R$ 0**	**R$ 2.717**	**R$ 14.458**

Fonte: SÃO PAULO(CIDADE),2017.

Destaca-se, a partir da tabela acima apresentada, um elevado potencial de arrecadação vinculados ao programa Locação Social. O potencial do Palacete dos Artistas pode chegar a mais de R$ 14.000 por mês. O empreendimento Senador Feijó não possui potencial de arrecadação porque o edifício foi desapropriado sem inclusão da matrícula da loja existente no pavimento térreo. Estes valores poderiam ser utilizados nas despesas condominiais ou patrimoniais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em conclusão, podemos apontar que os custos e subsídios vigentes são compatíveis aos valores despendidos por família nas demais políticas habitacionais. Pode-se estimar que a soma dos subsídios e custos do programa de Locação Social é próxima ao benefício financeiro concedido no âmbito do Auxílio Aluguel, ressaltando a diferença do atendimento habitacional. Em relação aos custos aqui apresentados, haveria grande similaridade em relação aos Termos de Permissão de Uso, largamente empregado na administração da política habitacional. Em um segundo momento, a partir das simulações dos cenários de arrecadação, constata-se que o programa Locação Social tem o potencial para alcançar o equilíbrio financeiro em relação aos subsídios vigentes.

Reforçamos que aprimoramentos do programa são necessários, os quais foram detalhados ao longo deste trabalho. Dentre os principais pontos, destaca-se: (i)revisão da definição e composição do valor de referência do aluguel, com a finalidade de garantir a transparência dos custos e subsídios vigentes no programa; (ii)regulamentação das lacunas normativas identificadas nas atribuições de gestão, assim como na implementação do programa; (iii)aprimoramento nos processos de regularização das situações de irregularidade, inadimplência e situação contratual; (iv)garantia do melhor equilíbrio financeiro do programa que preveja, para além das cobranças habituais, previstas em normativas, a potencialização de arrecadações financeiras com fontes de recursos provenientes de usos não residenciais.

Por fim, entendemos que o debate referente aos aprimoramentos do programa Locação Social deve ter claro que o objetivo desta modalidade de atendimento habitacional é garantir o direito à moradia digna àquelas famílias de maior vulnerabilidade socioeconômica que não tenham acesso aos programas habitacionais pautados pela transferência da propriedade, ou seja, que não tenham acesso ao sistema financeiro imobiliário.

REFERÊNCIAS

CFMH – CONSELHO DO FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. Resolução CFMH nº23/2002. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2002.

CMH – CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. Resolução CFMH nº10/2004. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2004.

_____. Resolução CFMH nº11/2004. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2004.

_____. Resolução CFMH nº12/2004. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2004.

_____. Resolução CFMH nº33/2008. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2008.

SÃO PAULO (CIDADE). Instrução Normativa SEHAB 01/2003. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2003.

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

_____. Relação de munícipes no Auxílio Aluguel. Disponível em: http://www.habitasampa.inf.br/php/pdfs/auxilioaluguel/auxilioaluguel.pdf. São Paulo: Plataforma HabitaSampa, 2018. Acesso em novembro de 2018.