

130 – Sobre a sustentabilidade da produção pública de habitações populares para a “locação social” na cidade de São Paulo.

CANTERO, Ms. João Alberto (1), GHOUBAR, Khaled(2)

(1) Arq. Mestre pela FAUUSP – j_cantero@hotmail.com

(2) Prof. Dr. Arq. Titular da FAUUSP – ghoubar@usp.br

RESUMO

Trata-se de uma análise de parte da produção recente (2001 – 2004), da Municipalidade de São Paulo de habitações para locação social, através de um programa específico: Programa de Locação Social - PLS. Aborda a concepção e gestão de projetos habitacionais especiais e a sua sustentabilidade, considerando as características sócio-econômicas da demanda.

Palavras-chave: Habitação de Interesse Social; Planejamento Social Municipal.

ABSTRACT

This paper analyzes the recent production (2001-2004) of low-income housing by the City Administration of São Paulo for social rental through a specific program: Social Rental Program. It approaches the conception and management of special housing projects and their sustainability, considering the social and economic characteristics of this population.

Keywords: *Low-Cost Housing; Municipal Social Planning.*

O PLS - Programa Locação Social, da SEHAB/HABI/COHAB-SP

O PLS - Programa Locação Social, instituído a partir de 2002, foi criado pela Resolução número 23 do Conselho do Fundo Municipal de Habitação, vinculado ao programa denominado MORAR NO CENTRO, que buscava fomentar a ocupação residencial das áreas centrais dentro de um programa “mãe” de reabilitação de toda a área central degradada da cidade, conhecido como PROGRAMA AÇÃO CENTRO, que contava com um financiamento estimado em 100 milhões de dólares do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), para a Prefeitura de São Paulo. Cerca de 15% deste montante seriam destinados especificamente à produção de HIS – Habitações de Interesse Social, onde se encontra o PLS.

A atuação da COHAB-SP se deu através de contratação e gerenciamento de projetos e da construção de novas unidades em terrenos vazios ou sub-aproveitados, ou ainda para reformas com eventual mudança de uso de prédios há muito tempo desocupados.

A locação social surgiu como um programa destinado às camadas da população cuja faixa de renda (até três salários mínimos) não permite a sua inclusão em programas tradicionais de financiamento e aquisição de moradia.

O único modelo que se aproximava desta proposta de Locação Social era o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), da Caixa Econômica Federal, instituído na década de 1990, voltado para faixas da população com rendimentos familiares entre 3 e 6 salários mínimos, pagando como mensalidade 0,7% do valor do imóvel. Este programa permite a aquisição do imóvel pelo morador, após um período de 15 anos, por um valor residual, descontados os valores já desembolsados durante o arrendamento, uma forma de “leasing”.

A Locação Social também é um programa que nasceu vinculado a várias parcerias. A produção dos primeiros empreendimentos se deu através de financiamentos do BID, junto com a Caixa Econômica Federal, o Ministério das Cidades (através do seu PEHP – Programa Especial de Habitação Popular), e o FMH. Ao desvincular o provimento de moradia de interesse social da sistemática tradicional de aquisição da propriedade do imóvel, ela se aproxima de outros sistemas assemelhados praticados internacionalmente. A aquisição dos imóveis, para sua posterior destinação à locação social, se deu principalmente com recursos do PEHP, sendo que os imóveis permanecem em propriedade do poder público. Cabe à HABI/SEHAB (Superintendência de Habitação Popular / Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo) a seleção da demanda, sempre voltada para as faixas que não se encaixam nas demais modalidades de produção, com ênfase na população idosa e portadora de necessidades especiais. A renda é sempre igual ou inferior a três salários mínimos e o aluguel deve comprometer até 15% da renda familiar.

Produção de conjuntos especiais: Olarias e Parque do Gato

Em todos estes projetos a COHAB-SP adotou a premissa de buscar a diversidade das tipologias das unidades, tendo desde quitinetes até apartamentos de dois dormitórios, todos com sistemas de medição individualizada de água, gás e energia elétrica. Eles dispõem de elevadores, acessibilidade adequada e unidades habitacionais adaptadas a deficientes físicos. Também estão previstas as áreas condominiais de uso coletivo, caracterizadas por salões condominiais de uso geral.

Estes dois projetos foram desenvolvidos em terrenos localizados no bairro do Pari (Residencial Olarias) e na confluência dos rios Tamandateí e Tietê (Parque do Gato).

O projeto do conjunto Residencial Olarias foi desenvolvido pelo escritório Fábrica Urbana, e possui 137 unidades habitacionais. As obras foram concluídas em 2004 e seu projeto teve como premissas o atendimento à população moradora de rua (especialmente “catadores” de lixo reciclável); a população de áreas de risco; e os idosos e portadores de necessidades especiais. O projeto contemplou a construção junto ao alinhamento das calçadas, lojas no andar térreo, áreas condominiais internas (livres e cobertas), elevadores, e estacionamento para os carrinhos dos catadores, além do aparato tecnológico de medições individualizadas.

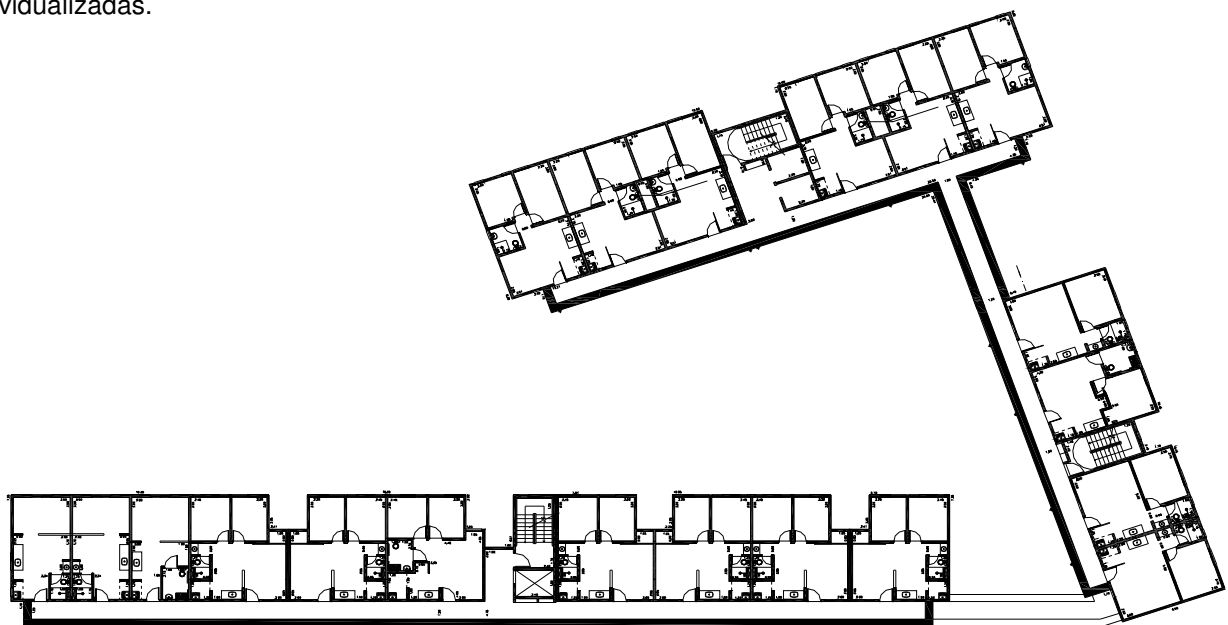


Figura 1 – Planta Pavimento Tipo – C. H. Residencial Olarias

Fonte: COHAB-SP / Gerência de Projetos, 2006.

O projeto do conjunto Parque do Gato teve sua concepção na COHAB-SP, sendo o projeto final desenvolvido pelo escritório Peabiru – Trabalhos Comunitários e Ambientais. O projeto foi implantado em uma área que estava parcialmente ocupada pela Favela do Gato (que foi totalmente suprimida com a construção do empreendimento), e constitui-se de 486 unidades habitacionais, divididas em 9 blocos residenciais, que compõem quatro condomínios independentes. Há diferentes tipologias de unidades, variando de quitinetes a apartamentos de dois dormitórios.

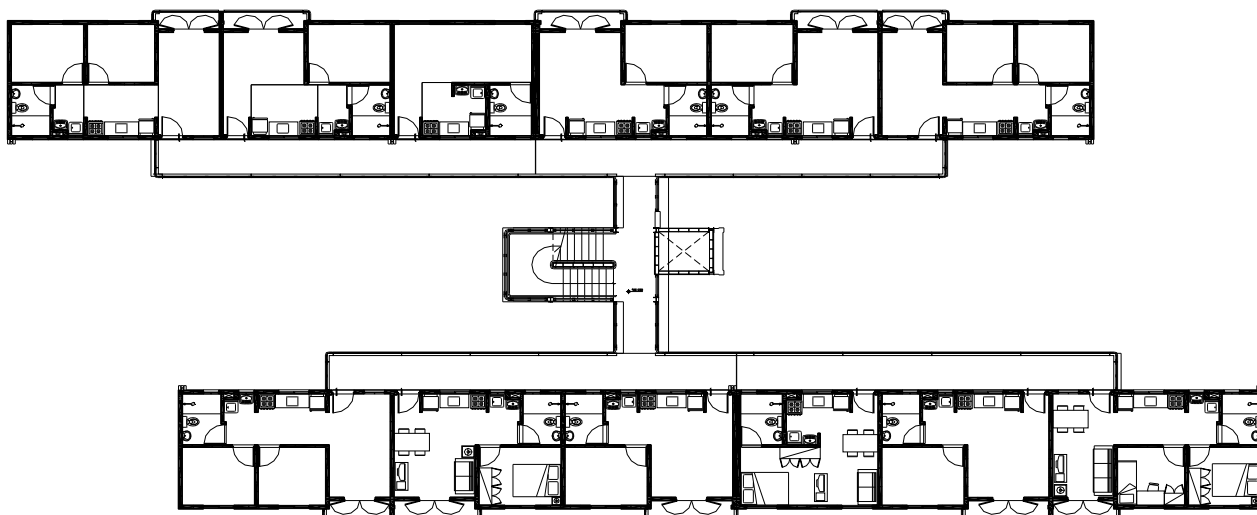


Figura 2 – Planta Pavimento Tipo – C. H. Parque do Gato

Fonte: COHAB-SP / Gerência de Projetos, 2006.

O projeto original previa a implantação de um centro comercial, um centro de educação infantil, e área de lazer municipal que englobaria o Campo de Beisebol já existente. Até a presente data apenas o conjunto residencial e a creche foram implantados. A área original já era pública, remanescente da construção da Marginal do Tietê, fato que facilitou a viabilidade do projeto.

Tabela 1 – Custos em US\$ (jan.2008) dos empreendimentos destinados à locação social

Empreendimentos >>>>	Riachuelo lo=set05	Senador lo=jul05	Asdrúbal lo=nov05	Olarias lo=mar03	Pq. Gato lo=mar03
Nº. Unidades Habitacionais	120	45	40	137	486
Área do terreno (m2)	473,70	476,00	251,00	3.214,96	19.706,00
Área edifício desapropriado	7.870,54	2.177,00	3.027,46	-	-
Tipo de terreno/imóvel	Edifício	Edifício	Edifício	Lote	Loteamento
Área total construída (m2)	7.870,54	2.177,00	3.027,46	9.254,74	53.314,27
Custo do terreno	1.107.500,00	501.500,00	726.500,00	491.888,88	3.941.200,00
Custo de projeto	56.200,75	37.600,00	37.469,46	49.100,00	59.527,37
Custo de Infra-estrutura	-	-	-	-	1.160.103,42
Custo de urbanização do lote	-	-	-	127.046,26	528.510,63
Custo lojas-equipamentos	13.440,31	-	16.680,39	112.330,16	-

Custo da edificação habitação	1.565.613,78	648.263,83	483.310,61	2.159.195,09	6.754.910,06
Custo total do Conjunto	2.742.754,84	1.187.363,83	1.263.960,46	2.939.560,38	12.444.102,97
Custo da U.H. Unid. Habitacional	22.856,29	26.385,86	31.599,01	21.456,64	25.605,46
Área construída total das U.H. (m2)	36,0 (média)	55,0 (média)	39,0 (média)	35,0 (média)	35,0 (média)
Custo terreno-imóvel / U.H.	9.229,17	11.144,44	18.162,50	3.590,43	8.109,46
Custo de projeto / U.H.	468,34	835,56	936,74	358,40	122,49
Custo Infra-estrutura / U.H.	-	-	-	-	2.387,04
Custo urbanização / U.H.	-	-	-	927,34	1.087,47
Custo construção / U.H.	13.046,78	14.405,86	12.499,78	15.760,55	13.898,99
Custo m2 de edificação	200,63	297,78	165,15	245,44	126,70
Densidade habitações (U.H./ha)	2.533	945	1.594	426	247
Densidade habitantes (hab./ha)	7.600	2.836	4.781	1.278	740

Nota: Adotado média de 3 pessoas por apartamento.

Fontes: Cohab-SP / Ger. de Projetos, 2006; Ger. de medição de controle de obras, 2006; Ger. Planejamento, 2006.

Tabela 2– Comparativo dos custos percentuais dos empreendimentos

Ite	Espécie	Riachuelo	Senador	Asdrúbal	Olarias	Pq. Gato
A	Terreno ou Edifício desapropriado	Edifício	Edifício	Edifício	Lote	Loteamento
		40,38 %	42,24 %	57,48 %	16,73 %	31,67 %
B	1 - Infra-estrutura pública	0,00 %	0,00 %	0,00 %	4,32 %	13,57 %
	2 - Urbanização do lote /					
C	Equip. comunitários / lojas	0,49 %	0,00 %	1,32 %	3,82 %	0,00 %
D	1 - Habitações - Materiais	57,08 %	54,60 %	38,24 %	73,45 %	54,28 %
	2 - Habitações - Mão-de-obra					
	3 - Habitações - BDI construtor					
E	Projetos	2,05 %	3,17 %	2,96 %	1,67 %	0,48 %
F	Total da implantação (A + B)	40,38 %	42,24 %	57,48 %	21,06 %	45,24 %
G	Total das edificações (C + D)	57,57 %	54,60 %	39,56 %	77,27 %	54,28 %
H	Total geral (A+B + C + D + E)	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
I	Número de Unidades	120	45	40	137	486

Fonte: Ensaios sobre os valores da tabela 1.

Características sócio-econômicas da demanda.

No que se refere à evolução do programa, o fator mais importante é que, dos 11 projetos inicialmente previstos, foram efetivamente implantados até o momento apenas 3 empreendimentos, sendo eles o Parque do Gato, o Residencial Olarias e a Vila dos Idosos. Destes, o Parque do Gato e Residencial Olarias foram ocupados em 2004, e a Vila dos Idosos no segundo semestre de 2007. Em decorrência disto, foram considerados na análise sócio-econômica apenas os dois empreendimentos ocupados inicialmente em 2004.

As análises seguintes são baseadas na formatação síntese do relatório produzido em 11/2007, pela PBLM para o BID e de interesse específico para os Conjuntos Habitacionais “Parque do Gato”, e “Residencial Olaria” sob o título “Sobre o ‘Desenvolvimento e Implementação de um Sistema de Monitoramento e Avaliação para o Programa de Locação Social da PMSP’, da SEHAB/HABI”.

Tabela 3 – Ordenação dos problemas (do mais ao menos importante) apontados pela população

DESCRIÇÃO DOS ITENS	ORDENAÇÃO DOS ITENS	
	PARQUE DO GATO	RESIDENCIAL OLARIAS
1 Muita sujeira	1	2
2 Transporte público precário	2	9
3 Drogas	3	1
4 Falta de respeito com os moradores	4	4
5 Falta de segurança	5	3
6 Desemprego	6	7
7 Falta de creche/escola	7	8
8 Falta de esgoto	8	6
9 Atendimento de saúde precário	9	-----
10 Falta de áreas de lazer/esportes	10	-----
11 Vandalismo	11	5
12 Muito trânsito	12	10
13 Violência	13	-----
14 Furto/roubo	14	-----

Tabela 4 - Indicadores, em porcentagens, da composição das famílias.

DESCRIÇÃO DOS ITENS		PARQUE DO GATO		RESIDENCIAL OLARIAS	
		REGULARES	IRREGULARES	REGULARES	IRREGULARES
1	Famílias nucleares	62	62	50	45
2	Famílias de uma única pessoa	10	9	12	4
3	Família extensa	23	26	30	33
4	Número médio de pessoas	2	2	4	11
5	Famílias com mais de 7 pessoas	3	1	4	7
6	TOTAL DAS FAMÍLIAS	100 % (254)	100 % (130)	100 % (110)	100 % (27)

Regulares = famílias contempladas originalmente pelo programa

Irregulares = famílias que adquiriram irregularmente o imóvel das famílias originais

Tabela 5 – Porcentagem de pessoas por faixa etária

DESCRIÇÃO DOS ITENS		PARQUE DO GATO	RESIDENCIAL OLARIAS
1	Crianças até com 10 anos	30 %	30 %
2	Adolescentes de 10 a 15 anos	9 %	13 %
3	Pessoas entre 15 e 50 anos	50 %	47 %
4	Pessoas com mais de 50 anos	11 %	10 %
5	Total da população	1.376 (100 %)	477 (100 %)
6	Número de unidades habitacionais	486	137
7	Número médio de pessoas/habitação	2,8	3,5

Tabela 6 – Distribuição das famílias por rendimento familiar

DESCRIÇÃO DOS ITENS		PARQUE DO GATO	RESIDENCIAL OLARIAS
1	Até 2 SM nominais	88 %	93 %
2	De 2 a 3 SM nominais	12 %	7 %

Salário mínimo "nominal" □ 0,25 do Salário mínimo "real" = R\$ 320,00 (01/2008)

Tabela 7 – Porcentagem dos habitantes que não obedecem as Normas de Convivência e Regulamentos

DESCRIÇÃO DOS ITENS		PQE. DO GATO	RES. OLARIAS
1	Não alugar, vender ou ceder as habitações (ver tabela 7, acima)	□ 51 % (geral)	□ 63 % (geral)
2	Não alterar as instalações das áreas comuns		
3	Não realizar obras sem consentimento da COHAB-SP		
4	Não alterar as instalações elétricas e hidráulicas das áreas comuns		
5	Não jogar lixo ou lançar objetos nas áreas comuns		
6	Não deixar bicicletas ou objetos nas áreas comuns		
7	Participar da escala de limpeza das áreas comuns		
8	Colocar lixo à disposição apenas nos dias e horários da coleta		
9	Colocar o lixo dentro das lixeiras		

Tabela 8 – Situação de trabalho da população

DESCRIÇÃO DOS ITENS		PARQUE DO GATO	RESIDENCIAL OLARIAS
1	Sem informação	28 %	30 %
2	Trabalhadores sem vínculo empregatício	28 %	26 %
3	Trabalhadores com vínculo empregatício	23 %	25 %
4	Não trabalhadores (estudante, incapaz, etc.)	16 %	16 %
5	Desempregados	5 %	3 %

Tabela 9 – Origem das famílias regulares nos imóveis, em porcentagem

DESCRIÇÃO DOS ITENS		PARQUE DO GATO	RESIDENCIAL OLARIAS
1	Proprietário	1	4
2	Alugado	8	35
3	Cortiço/abrigo/albergue	4	14
4	Emprestado	4	3
5	Favela	78	22
6	Invasão e sem-teto	1	17
7	Outras origens, ou não declaradas	4	5
8	TOTAL	100 %	100 %

Tabela 10 – Origem das famílias irregulares nos imóveis, em porcentagem

DESCRIÇÃO DOS ITENS		PARQUE DO GATO	RESIDENCIAL OLARIAS
1	Proprietário	6	4
2	Alugado	41	73
3	Cortiço/abrigo/albergue	7	5
4	Emprestado	11	9
5	Favela	22	0
6	Invasão e sem-teto	0	9
7	Outras origens, ou não declaradas	12	0
8	TOTAL	100 %	100 %

A sustentabilidade sócio-econômica dos condomínios dos conjuntos habitacionais populares da COHAB-SP;

O conceito aqui aplicado à “sustentabilidade” reconhece a necessária mediação técnica entre a arquitetura, a sociedade e a obra construída. Trata então de mitigar os impactos sócio-econômicos de uma determinada organização espacial de um específico programa público destinado a grupos sociais até então desatendidos, que expõem as ações concretas a um nível relativamente alto de imprevisibilidades e desacertos, como se viu na recente produção da Municipalidade de São Paulo, em habitações subsidiadas para a “locação social”.

Focam-se as considerações para promover sustentabilidade desse parque habitacional produzido, bem como desse programa diante da grande inadimplência dos aluguéis e dos condomínios. Sustentabilidade essa que tem como complicador a inédita responsabilidade compartilhada entre a Municipalidade locadora e as famílias locatárias de baixo poder aquisitivo.

As análises preliminares da COHAB-SP e HABI apontam para sérios problemas detectados nas concepções iniciais de apoio à geração de renda das populações do Parque do Gato e Residencial Olarias, onde se buscou adequar certas características dos projetos aos trabalhos dos “catadores de material reciclável”, que compunham parte significativa da demanda originalmente pensada (“sem-teto” e moradores de rua). Para eles foram destinadas áreas dentro dos dois conjuntos habitacionais destinadas à guarda das “carroças” e eventual guarda de materiais em pequena escala.

As primeiras avaliações vêm mostrando que as atividades de triagem preliminar e armazenagem de materiais descartados mostraram-se desastrosas para as condições de higiene e conflitantes com as atividades habitacionais, tanto para os conjuntos como para a vizinhança. Os níveis de sujeira e degradação são visíveis inclusive nas áreas externas dos condomínios.

Por outro lado, a demanda por comércio, em especial de âmbito local e de pequeno porte, mostra-se possível de ser atendida, tendo-se observado inclusive a sua instalação clandestina, em especial no Parque do Gato onde o Centro Comercial não foi ainda implantado. A instalação de comércio de forma clandestina e ilegal (como, por exemplo, de uma padaria) fomenta ainda mais o descontrole, insegurança e custos elevados de manutenção, uma vez que muitos destes usos valem-se de ligações clandestinas de água e energia elétrica, furtados dos condomínios ou da rede pública.

Portanto, a questão da geração de renda é fundamental na concepção do projeto e sua sustentabilidade, pois as suas atividades devem considerar a localização, o dimensionamento, a compatibilidade de uso, e as interferências, bem como adequação ao perfil sócio-econômico e cultural da demanda.

As avaliações iniciais mostram que há uma série de razões para a atual tendência de inviabilidade funcional do empreendimento, traduzida pela inadimplência dos aluguéis e taxas de condomínio. O modelo tem se mostrado ineficiente, agravado pela não implementação de modelos inicialmente previstos (embora de cunho experimental) e pela “venda ilegal e irregular” de unidades habitacionais, aumentando as dificuldades das ações sociais, uma vez que há receio desses “irregulares” verem as suas unidades serem reintegradas pelo poder público.

As questões de degradação e vandalismo já sinalizam a necessidade de novas propostas de projeto que possam, ao menos auxiliar, na resolução das questões essencialmente sociais e educacionais. Os relatórios de manutenção já nos permitem interpretar que os parâmetros convencionais de projeto e execução de instalações prediais e condominiais, mesmo atendendo os preceitos da legislação e das normas técnicas, não são suficientes.

Portanto, faz-se necessário avaliar adequadamente o custo de uma qualidade extra nestes projetos e equipamentos adequados às características da demanda por desempenho acima apontadas, de forma a que induzam um melhor uso, com maior durabilidade e um menor custo condominial e de manutenção.

Devemos ter em mente algumas diferenças fundamentais quando elaboramos um projeto habitacional popular cuja propriedade continuará a ser pública por muito tempo. Este fato e suas óbvias conseqüências sobre a psicologia de uma população de baixíssima renda, de cultura muito heterogênea e com uma visão muito individualista de sobrevivência, deverão nortear importantes aspectos na concepção dos novos empreendimentos.

A construção de unidades com áreas reduzidas deverá ter uma previsão de flexibilidade, entre outras coisas, para se adequar à evolução numérica dos membros das famílias diante da previsível rotatividade dentro dela ao longo da vida útil deste parque público habitacional. Os custos sociais devem ser totalmente incorporados na equação dos novos empreendimentos, de modo a absorver as variáveis da gestão condominial e da promoção sócio-econômica e cultura da população ali atendida.

As concepções dos novos empreendimentos devem ter em vista a minimização dos custos de manutenção dos condomínios e ampliação da vida útil dos edifícios e equipamentos. Para tanto é justo compreender como inevitável um maior investimento nos projetos e nas edificações para se alcançar esses objetivos fundamentais.

Os sistemas construtivos a serem empregados na concepção dos projetos e execução das obras devem ser adequados em qualidade e durabilidade, com adoção de instalações prediais e condominiais acima dos níveis de qualidade tradicionais para os empreendimentos classificados como econômicos e de interesse social. Isso exige adequações específicas ao programa, compreendidas dentro de metodologia de avaliação conseqüente para esse fim: constituir um adequado parque público de locação social.

Conclusão

A locação social possui méritos inegáveis como programa de habitação de interesse social. Sua premissa, de atendimento aos menores níveis de renda não contemplados pelos demais programas, já a validam conceitualmente. Outro de seus grandes méritos seria evitar o repasse para terceiros das unidades habitacionais, fato corriqueiro nas unidades comercializadas tradicionalmente. Assim a locação social se

constituiria na forma mais adequada para a quebra do paradigma da produção habitacional nos moldes convencionais.

A locação social, ao não se limitar à capacidade de endividamento das famílias, permite a incorporação de qualidade arquitetônica e implantação de empreendimentos em áreas consolidadas, mais adequadas às demandas de menores condições.

Resta-nos, porém, uma maior valorização do projeto, agora mais adequado a estas realidades especiais. E para tanto, os projetos habitacionais deverão livrar-se das amarras da sua função primária: construção do edifício habitacional, e incorporar um programa muito mais abrangente que envolva a otimização do “morar”, onde se encontram a gestão condominial, o uso das áreas condominiais, e os novos usos complementares à habitação social, em especial a geração de renda que promova a sustentabilidade sócio econômica do empreendimento. Esses são alguns dos novos paradigmas dos projetos habitacionais que serão determinantes na concepção dos empreendimentos de HIS com maior eficácia dos planos, maior eficiência dos instrumentos e maior efetividade junto aos moradores.

Nestes novos parâmetros, para uma nova política pública, há necessidade de priorizar a análise integrada custo/projeto/benefícios, sem a qual não se alcança a qualidade habitacional necessária, nem o programa terá continuidade na escala e qualidade necessárias.

Este quadro impõe, para a sustentabilidade do plano, entre essas outras tantas coisas acima apontadas, a manutenção de um financiamento exclusivamente público e específico, grandemente subsidiado, seja na forma de redução ou isenção de custos de produção, seja na taxa de juros e nos prazos de financiamento. Os custos da produção, que não podem se descuidar da qualidade, deveriam incorporar sistemas construtivos e sistemas prediais de maior racionalidade construtiva, maior industrialização, maior flexibilidade, e maior resistência ao desgaste e vandalismo, para resultar na arquitetura desejável e numa significativa redução nos custos de manutenção e reparos.

A sustentabilidade almejada permeia ainda a criação de métodos e novas posturas na implementação de ações sociais que viabilizem a parceria que se institui entre o poder público e as famílias carentes, que não se resume a uma relação comercial entre locador e locatário na gestão do parque habitacional frente às imprevisibilidades e necessidades específicas que se instituem nessa relação, como pudemos observar neste trabalho.

Bibliografia referencial

CANTERO, João A. – “A Questão da Qualidade Arquitetônica Dimensional e do Custo no Planejamento Habitacional de Interesse Social: a produção da COHAB-SP na década de 1990”. Dissertação de Mestrado (orientação Prof. Dr. Khaled Ghoubar), S. Paulo, FAUUSP, 2004.

COELHO, Antonio B. – “Qualidade Arquitetônica Residencial”. Lisboa, LNEC, 2000.

CSCAE – Consejo Superior de los Colégios de Arquitectos de España – “Un Vitrúvio ecológico: Principios y práctica del proyecto arquitectónico sostenible”. Espanha, GG, 2007.

GHOUBAR, Khaled – “Sobre a Falta de Visibilidade dos Custos no Projeto Arquitetônico”. Tese de Livre Docência S. Paulo, FAUUSP, 1999.

MANSO, Antonio Costa – “Preço da Habitação” (I&D Edifícios – Rel.27/93-NEP). Lisboa, LNEC, 1993.

PEDRO, João B. – “Habitação – Programa Habitacional”. Lisboa, LNEC, 2001.