



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Blumenau - SC - Brasil

RECURSOS PARA A POLÍTICA DE HABITAÇÃO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO ENTRE 2011 E 2019

Thiago Mattoso Mitushima (FAU-USP) - thiago.mitushima@usp.br

Thiago Mattoso Mitushima é pesquisador e estudante de arquitetura e urbanismo na FAU USP. Autor do artigo “Análise do desempenho do Fundo Municipal de Habitação na política habitacional de São Paulo no período 2003 – 2017” (Anais do Congresso 20 anos do O

Lucas Daniel Ferreira (FAU-USP) - lucasferreiraarq@gmail.com

Lucas D. Ferreira é graduado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, especialista em Habitação e Cidade pela Associação Escola da Cidade, mestre em Planejamento e Gestão do Território pela UFABC e doutorando na FAU-USP.

Samira Rodrigues de Araujo Batista (FAU-USP) - samirarodrigues@usp.com.br

Samira Rodrigues de Araujo Batista é arquiteta e urbanista pela Universidade Presbiteriana Mackenzie e mestranda em planejamento urbano e regional pela FAU-USP.

Simone Ferreira Gatti (FAU-USP e Escola da Cidade) - sifgatti@gmail.com

Simone Gatti é arquiteta e urbanista pela UEL/2002, com doutorado direto pela FAUUSP/2015 e pós doutora pela mesma instituição em 2020. É pesquisadora do NAPPLAC USP, professora da Escola da Cidade - SP, coordenadora do Núcleos em Rede da 13ª Bienal de Ar

Recursos para a política de habitação no município de São Paulo entre 2011 e 2019

INTRODUÇÃO

O Plano Municipal de Habitação de 2016 do município de São Paulo identifica mais de 820 mil domicílios para intervenções em favelas, cortiços, conjuntos e loteamentos irregulares na cidade por conta de necessidades relacionadas à precariedade habitacional e urbana. Visando auxiliar no esforço de conhecer e quantificar a utilização dos recursos no período recente, o presente artigo apresenta uma análise dos recursos destinados à habitação no município de São Paulo entre os anos de 2011 e 2019.

A análise se concentra nos órgãos executores de recursos orçamentários da Prefeitura do Município de São Paulo, devido à complexidade da visualização e compreensão dos recursos executados em habitação apenas por secretarias ou por empresas públicas. Essa situação exigiu distinguir fundos e rubricas orçamentárias que nem sempre estão vinculadas à Secretaria de Habitação, mas que executam recursos na função orçamentária Habitação. Dessa forma o estudo se debruçou sobre os seguintes órgãos e fundos:

- Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB)
- Companhia Metropolitana de Habitação (COHAB-SP) e Fundo Municipal de Habitação (FMH)
- Fundo Municipal de Saneamento e Infraestrutura (FMSAI)
- Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB)
- Operações Urbanas Consorciadas (OUCs)

Na primeira seção do artigo são apresentados os aspectos metodológicos. Nas seções seguintes apresentam-se os dados para cada uma das 5 instâncias listadas acima. Esta forma de análise permite compreender seus papéis no financiamento da política habitacional de acordo com suas especificidades, características e mudanças de comportamento ao longo do período. Para cada órgão e fundo buscou-se caracterizar a participação dos recursos executados em termos quantitativos em relação aos investimentos totais em habitação, e em termos qualitativos no que se refere à sua destinação, segundo diferentes grupos de programas e atividades. Na última seção apresentam-se gráficos e leituras sínteses, que articulam e relacionam as instâncias anteriormente analisadas.

METODOLOGIA

Os dados contidos neste artigo referente foram extraídos dos Quadros Detalhados de Despesas (QDD) disponíveis no site da Secretaria da Fazenda

do município¹. Os QDDs são os dados oficiais do orçamento e das prestações de contas do município. Também é possível obter valores referentes à execução orçamentária de alguns órgãos, como os fundos, através dos relatórios de prestações de contas aprovados por seus respectivos conselhos. No entanto, devido ao fato de a metodologia de preenchimento das bases apresentarem diferenças, optou-se, em utilizar apenas os dados dos QDDs como referência.

O orçamento público possui quatro fases de execução: o orçamento (i), que são os valores planejados contidos na LOA (Lei Orçamentária Anual); o empenho (ii), quando se reservam os recursos para tal finalidade; a liquidação (iii), quando a obra/serviço foi executada e o recurso será destinado para a finalidade prevista nas etapas anteriores; e o pagamento (iv), que é o fluxo financeiro para o prestador do serviço. Optou-se por dar foco na análise dos recursos liquidados, pois essa é a etapa que sinaliza o que de fato foi executado. Dessa forma, privilegiamos a execução da política em detrimento de seu planejamento.

Para uma análise mais detalhada da execução dos recursos, foram discriminados apenas os gastos de investimentos e inversões financeiras, além dos recursos com Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas, inicialmente classificados como despesas correntes e que representam um importante componente da política habitacional em termos de volume de recursos executados. Ficam excluídos os demais gastos com despesas correntes, com juros e encargos da dívida e com pessoal. Importante ressaltar que esses outros gastos, chamados gastos de custeio, bem como encargos de dívida, também podem ser considerados como gastos destinados à execução da política habitacional, sendo fundamentais para estudos sobre a economicidade e a eficácia da política.

O ponto de partida para análise são os recursos destinados para a função Habitação no período 2011 – 2019. O recorte foi estabelecido a partir de uma leitura aprofundada da base de dados que permitiu estabelecer uma metodologia que considerasse o menor número de adaptações para compatibilizar os dados ao longo do período. Isso porque as tabelas de execução orçamentária sofreram mudanças nas classificações de programas e projeto/atividades ao longo do tempo, o que dificulta uma análise em um recorte temporal amplo.

Para compatibilizar a leitura ao longo do período, algumas adaptações foram realizadas: as despesas com aquisição de imóveis e obras e instalações foram consideradas como componentes do projeto/atividade “Construção de Unidades Habitacionais” em todo o período, mesmo que oficialmente este projeto tenha sido criado apenas em 2014, a fim de evitar uma leitura equivocada de que antes de 2014 não houve recursos para construção de unidades, por exemplo. Outra adaptação se refere aos recursos de auxílios, como o Auxílio Aluguel, executados pela SEHAB. Entre 2011 e 2014 os recursos dos auxílios eram classificados como recursos da função “Assistência Social” e apenas a partir de 2014 passam a ser classificados como função

¹ Disponível em: <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php>

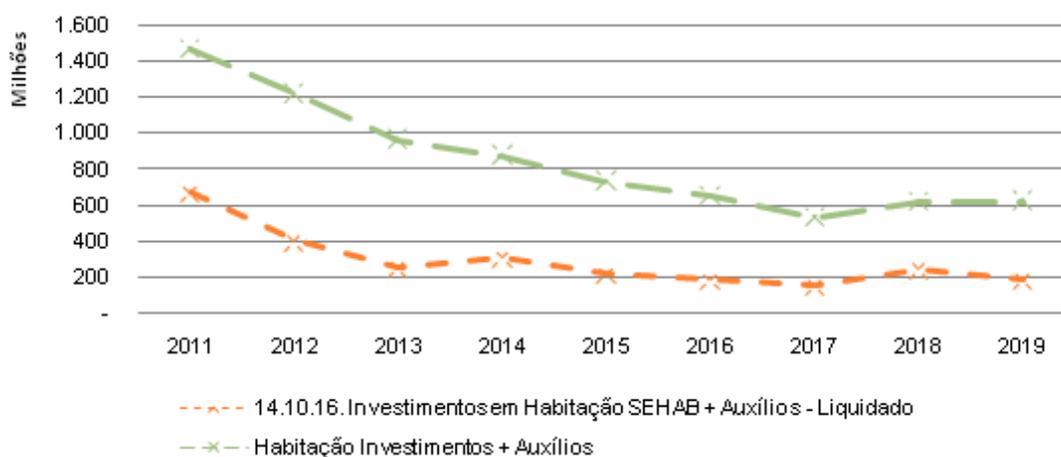
“Habitação”. Para planificar a leitura, estes dados foram considerados como sendo recursos para Habitação durante todo o período. Por fim, cabe ressaltar que os valores apresentados nos gráficos foram atualizados para o ano de 2019 a partir do índice IPCA.

SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO (SEHAB)

Até o ano de 2010 apenas SEHAB e Fundo Municipal de Habitação (FMH) executavam recursos na função Habitação, sendo que o FMH correspondia a uma parcela pequena dos recursos, ficando a SEHAB encarregada pelo restante. Com a entrada de outros fundos nessa função, como o FMSAI (Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura) e o FUNDURB (Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano), os recursos oriundos do tesouro municipal destinados à SEHAB passaram a ter uma participação menor em termos percentuais, mantendo, no entanto, grande relevância em termos de volume de recursos.

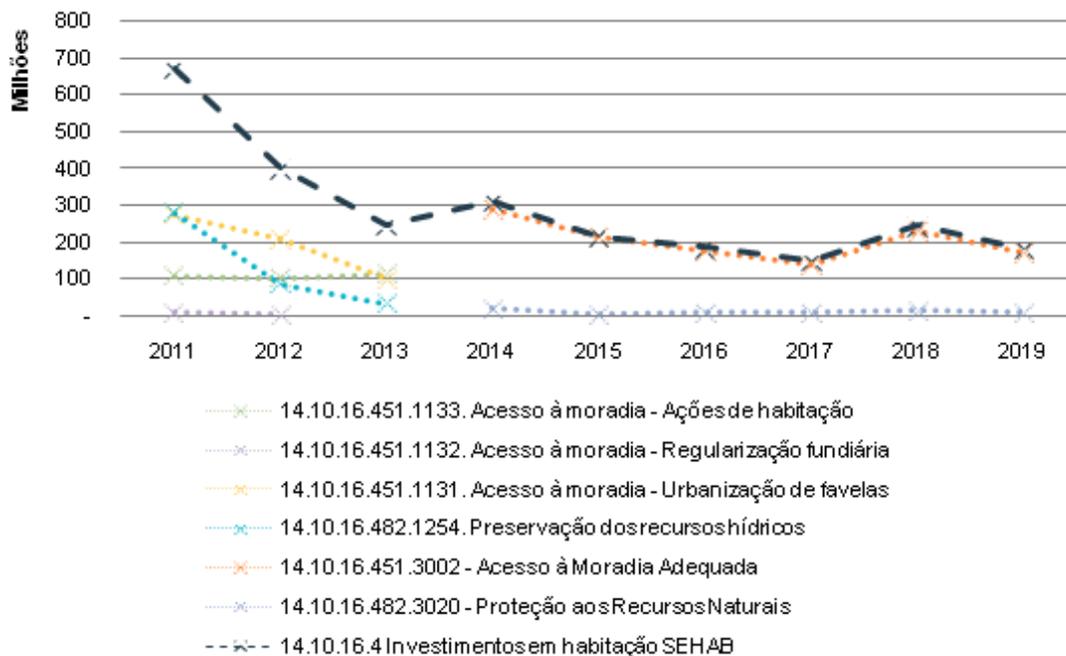
O gráfico 1.1 mostra uma correlação entre os recursos da SEHAB e os recursos totais liquidados na função Habitação. O fato de a Secretaria não apresentar recursos vinculados e, portanto, necessitar de aportes de recursos discricionários (não vinculados) do município, bem como de transferências estaduais e federais não obrigatórias (voluntárias), faz com que não exista uma linearidade na execução dos recursos ano a ano.

Gráfico 1.1. Comparativo de investimentos SEHAB e total função Habitação



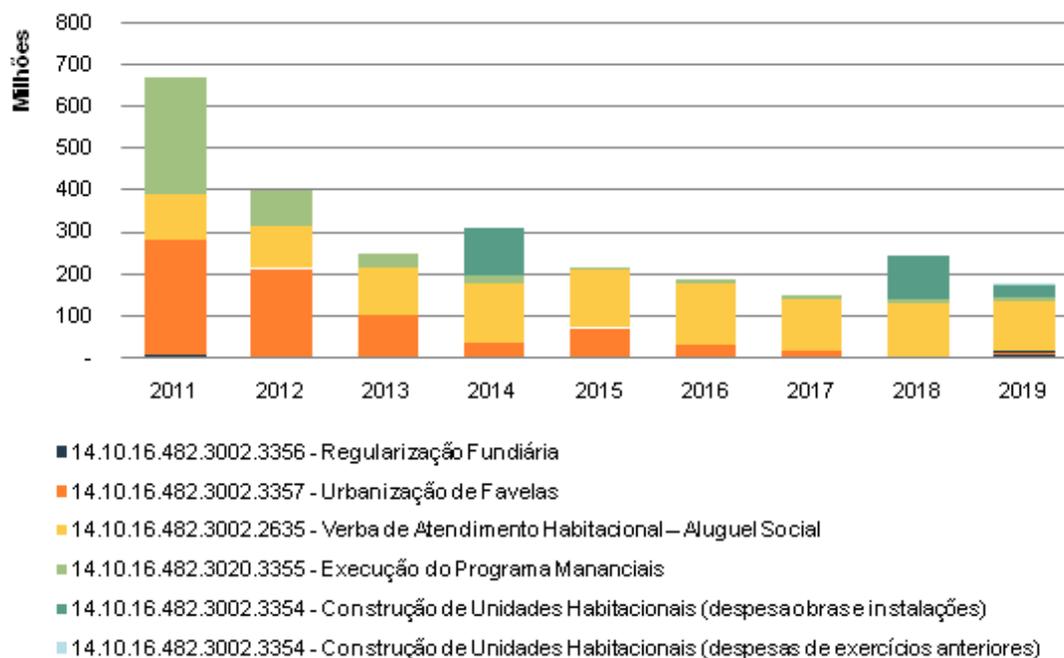
* O item “Auxílios” citado corresponde ao Auxílio Aluguel, pago pela SEHAB, inicialmente classificado como despesa de custeio.

Gráfico 1.2. Execução em relação aos grupos de programas da função Habitação



Destaca-se o volume de recursos executados no ano de 2011, em sua maioria destinados a Urbanização de Favelas e execução do Programa Mananciais, que é um programa municipal que prevê ações conjuntas com o Governo do Estado e contou com aportes municipais tanto do FMSAI quanto da SEHAB. Os recursos municipais destinados para o programa concentraram-se entre 2011 e 2013, apresentando redução a partir de 2014.

Gráfico 1.3. Valores liquidados nos projeto/atividades da função Habitação



**"Verba de Atendimento Habitacional – Aluguel Social" corresponde ao Auxílio Aluguel

Entre 2012 e 2013 nota-se uma queda nos recursos liquidados pela SEHAB, associada principalmente à redução de recursos para o Programa Mananciais e a queda progressiva de recursos para Urbanização de Favelas que, com exceção do ano de 2015, segue até 2017.

Entre 2011 e 2016 tem-se o aumento dos recursos destinados para Auxílio Aluguel. Nos anos de 2017 e 2018 houve uma queda nos recursos para esta finalidade, ainda representando, no entanto, o maior percentual de gastos da secretaria. Entre 2015 e 2017 parte significativa das despesas da SEHAB feitas com recursos do tesouro municipal foi destinada ao pagamento de Auxílio Aluguel. No período há também, em menor volume, recursos para Urbanização de Favelas. A Secretaria é responsável pela execução dos recursos para o programa de Auxílio Aluguel, mas há ainda recursos destinados para esse fim pelas Operações Urbanas e para programas similares com recursos do FMH: o Bolsa Aluguel e o Parceria Social (CUNHA, 2020).

Pontualmente em 2014 e 2018 há registrado recursos para Construção de Unidades Habitacionais. Em 2018 o recurso é oriundo de Operação de Crédito ainda em andamento. Mesmo com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida em 2009, o número de unidades contratadas na Faixa 1 do programa permaneceu baixo relativamente a outras metrópoles. Segundo o SISHAB, sistema de gerenciamento do PMCMV, de 2009 a 2020 foram contratadas 29.701 unidades habitacionais pelo MCMV-Faixa 1 sendo que dessas, 10.142 unidades vinculadas a Urbanização de Favelas, 10.292 por meio de empresas (FAR Empresas) e 9.267 por meio do MCMV Entidades.

Contudo apesar de as unidades contratadas por meio do MCMV não impactarem os recursos fiscais do município no que diz respeito à construção de unidades (os recursos verificados em 2014 e 2018 não apresentam, a princípio, relação direta com o programa federal), pode haver impacto na destinação de terrenos para o programa, adquiridos então com uso de recursos orçamentários municipais (caso dos recursos liquidados no FUNDURB na função Habitação).

Já os programas de Regularização Fundiária têm como principais fontes de recursos o FUNDURB até 2014 e o FMSAI de 2015 a 2018. Devido à complexidade das situações fundiárias, a regularização pode ser lenta e certamente exige dedicação do poder público de modo permanente para o planejamento, execução e monitoramento das ações.

COMPANHIA METROPOLITANA DE HABITAÇÃO (COHAB-SP) e FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO (FMH)²

A COHAB-SP é uma companhia de economia mista, sendo 51% do seu capital social subscrito pela Prefeitura Municipal de São Paulo, constituída em conformidade com a Lei Municipal nº 6.738/65. Comparativamente aos demais fundos e órgãos tratados neste estudo, a COHAB-SP apresenta menor volume de recursos, sendo pouco representativa na execução financeira da política habitacional. Porém, a Companhia assume um papel de agente operador de programas habitacionais, subsidiando demais fundos e a própria SEHAB na operacionalização das atividades.

A Lei nº 11.632/94 estabelece a COHAB-SP como órgão operador do FMH, mas a Companhia atua também como agente operador para outros Fundos, como o FMSAI e o FUNDURB. Com base no Relatório de Gestão da COHAB-SP de 2013-2016, verificou-se que a Companhia realizou chamamentos públicos para empresas e entidades na modalidade FAR e FDS do PMCMV durante o período. Nestes chamamentos, a COHAB-SP disponibilizou os terrenos do seu banco de terras para a construção das unidades habitacionais via PMCMV. No período de 2014 a 2016, os 12 chamamentos totalizaram 38 terrenos para a modalidade FAR e 92 para a modalidade FDS. Com a significativa redução dos recursos no PMCMV para a Faixa 1, estes chamamentos ainda não conseguiram ser efetivados por completo³. Após o ano de 2016, não foram realizados novos chamamentos neste formato.

² Os dados do FMH e COHAB foram levantados a partir de 2012 pelo fato de no ano de 2011, devido ao decreto nº 52.535 da prefeitura, os valores executados do FMH foram transferidos para COHAB, desta maneira não é possível identificar quais são os recursos de ambos os órgãos. Para não haver distorções nas análises, optou-se pelo levantamento de dados a partir de 2012.

³ Em 2021 foi aprovada a criação do Programa Municipal Pode Entrar, que além de outras ações na política habitacional do Município de São Paulo, prevê a liberação de recursos para a construção das UHs estabelecidas nos chamamentos realizados pela COHAB-SP. Tais recursos ainda não foram empenhados nem liberados até o presente momento.

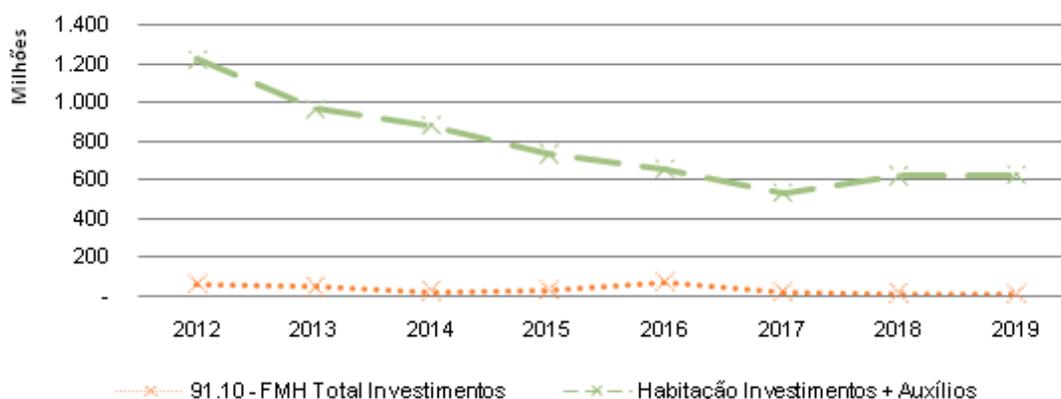
O Fundo Municipal de Habitação - FMH foi instituído com o intuito de se configurar como um fundo concentrador de recursos para a política habitacional. A justificativa de vincular a operação do FMH à COHAB seria a de atribuir um novo papel à Companhia, como operadora da política habitacional, aliada à concentração dos recursos para a política habitacional no Fundo. O fato de a COHAB ter o caráter de empresa atribui ao Fundo uma personalidade jurídica capaz de firmar contratos e ampliar as formas de financiamento.

O Fundo conta com outro órgão fundamental quanto à participação e controle social, o Conselho Municipal de Habitação (CMH), instituído em 2002 pela lei 13.425, com atividades iniciadas em 2003. A partir desta lei, a política habitacional passa a ter um conselho com representação de setores da sociedade civil e de movimentos sociais organizados pela luta por moradia. O CMH é responsável pela discussão, aprovação e acompanhamento dos programas habitacionais e da aplicação dos recursos do FMH.

Apesar da intenção de concentrar recursos destinados para habitação no FMH, o que se viu desde sua criação foi o contrário: de 1994 a 2010 a maior parte dos recursos executados na habitação ficaram a cargo da SEHAB (MITUSHIMA, 2019). Essa situação se mantém, como mostra o gráfico abaixo, tendo o FMH uma participação baixa, se comparado aos outros órgãos e ao contexto geral dos investimentos em Habitação do município.

A baixa participação do FMH na execução da política habitacional, soma-se ao fato de os recursos liquidados pelo Fundo ano a ano variarem consideravelmente, a depender da comercialização das unidades regularizadas e do retorno das aplicações dos recursos. Para além destas fontes, há a dependência de alocação de recursos discricionários do município, que podem tanto ser alocados no FMH quanto em SEHAB, e de transferências estaduais e federais, que representam uma parcela baixa dos recursos, além de não serem constantes.

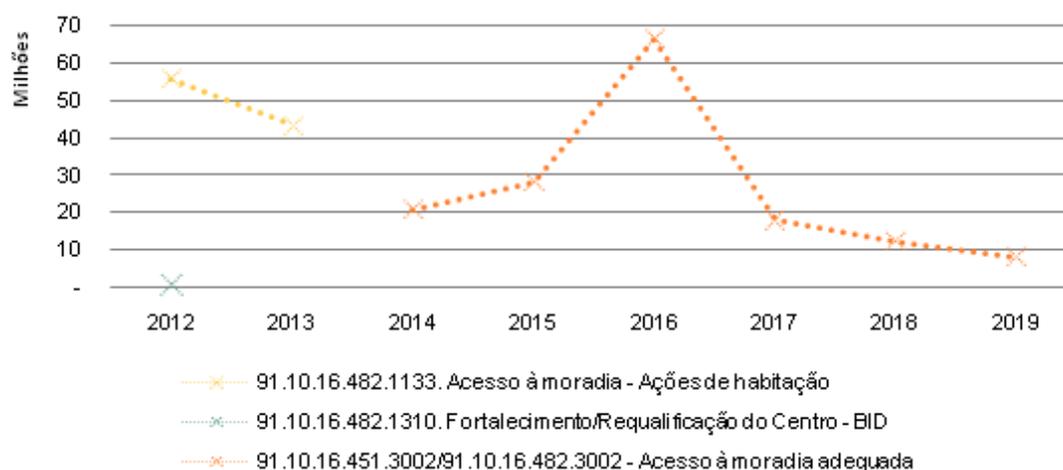
Gráfico 2.1. Comparativo de investimentos FMH e total Habitação



* O item "Auxílios" citado corresponde ao Auxílio Aluguel, pago pela SEHAB, inicialmente classificado como despesa de custeio.

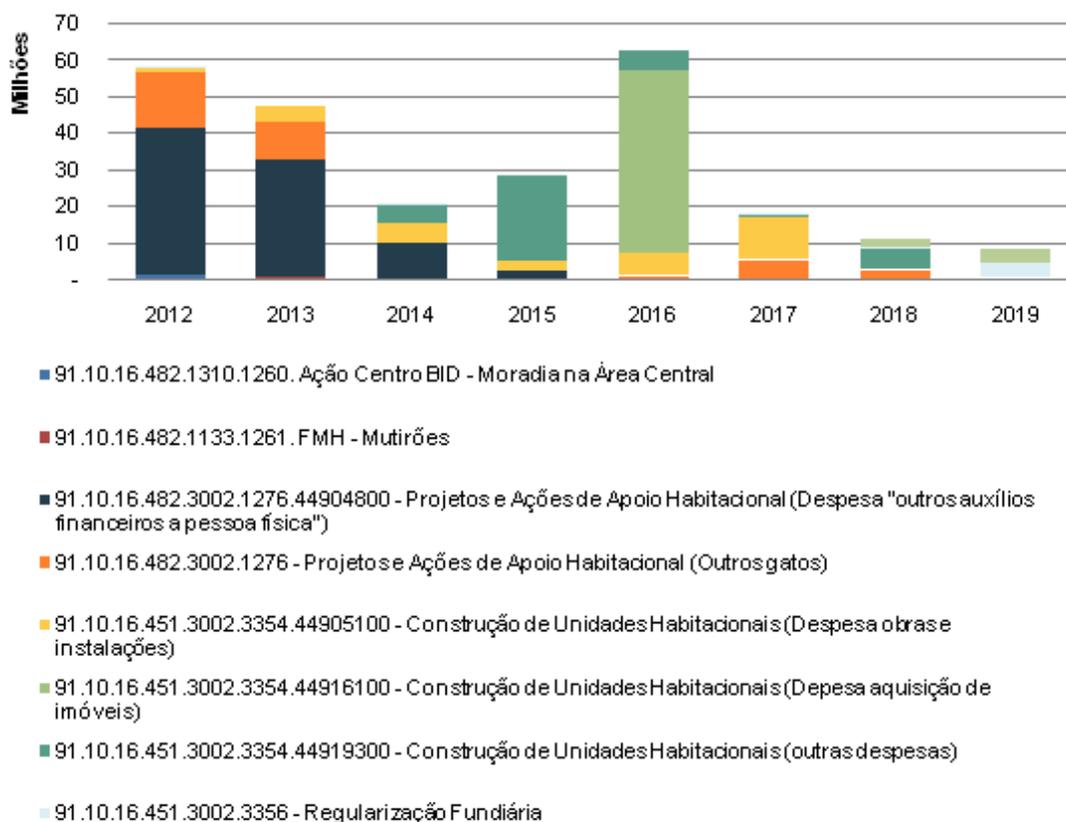
O fato de a COHAB operar o Fundo exige que uma porcentagem do valor realizado seja pago do FMH para a Companhia, como remuneração de serviços prestados. Observa-se que ao longo do período analisado, os gastos de remuneração à COHAB tendem a ser constantes. No entanto como os recursos liquidados ano a ano pelo Fundo variam significativamente, em anos em que os recursos são mais escassos, o percentual de remuneração da COHAB em relação ao total executado fica entre 20% e 30%⁴. Desta maneira a capacidade de investimentos e decisão de alocação de recursos do FMH fica prejudicada.

Gráfico 2.2. Execução em relação aos grupos de programas da função Habitação



⁴ Com base em dados apresentados em MITUSHIMA, 2019, p. 3056.

Gráfico 2.3. Valores liquidados nos projeto/atividades da função habitação



Entre 2012 e 2014, nota-se um grande comprometimento dos recursos do Fundo para o pagamento de auxílios financeiros à pessoa física, enquadrados nos programas Bolsa Aluguel⁵ e Parceria Social⁶ (resoluções CMH nº 04/2004 e nº 31/2007, respectivamente). Neste mesmo período, entre 2011 e 2014, o CMH esteve inativo. Além deste gasto durante o período, observando os relatórios de prestação de contas do Fundo, ressalta-se a execução de recursos, em menor volume, do Programa Especial de Habitação Popular, instituído pela lei federal nº 10.840/2004, que prevê entre as ações possíveis a produção de unidades habitacionais, aquisição de lotes e aquisição de materiais de construção.

⁵ O Programa Bolsa Aluguel foi um programa de concessão de subsídios a pessoas físicas em decorrência de remoções em áreas de intervenção de programas habitacionais. O subsídio variava entre R\$ 200,00 até R\$ 300,00, de acordo com a faixa de renda, e era concedido mediante comprovação de contrato de aluguel das famílias beneficiadas.

⁶ Este programa também consistia em conceder auxílios financeiros a pessoas físicas, no entanto com definição de demanda para população em situação de rua, remoções em áreas de risco ou em alojamento provisório da SEHAB. É definido pela resolução como: "um programa de apoio socioeconômico às Políticas Municipais de Habitação e de Assistência e Desenvolvimento Social, podendo ou não estar associado a outros programas habitacionais ou de assistência social".

Cabe ressaltar que no ano de 2016 houve um aumento dos recursos executados pelo Fundo. Este aumento corresponde à ampliação dos recursos para a despesa “Aquisição de Imóveis”, por conta do repasse do FUNDURB ao FMH para aquisição de edifícios e lotes pela COHAB para o programa Locação Social.

Além das despesas citadas, há durante o período despesas constantes relacionadas à manutenção dos edifícios inseridos no programa de Locação Social e despesas com vigilância e zeladoria, que somadas atingem valores de aproximadamente 5 milhões por ano⁷. As despesas citadas encontram-se agrupadas em projeto/atividades como “Projetos e Ações de Apoio Habitacional” e em “Construção de Unidades Habitacionais”, tendo em vista que o item “Locação Social” foi criado apenas a partir de 2018. Ressalta-se ainda que no ano de 2015 foram executados quase 17 milhões em indenizações e restituições, representando um percentual elevado em relação aos recursos totais executados neste ano.

De maneira geral o FMH, entre 2012 e 2018 não apresentou um papel central no contexto do financiamento da política habitacional. Soma-se a isso a não previsão de recursos orçamentários vinculados. Além disso, a remuneração para a COHAB e a existência de gastos consideráveis em termos percentuais de vigilância, zeladoria e manutenção parecem reduzir a possibilidade de alocação de recursos em novos investimentos.

FUNDO MUNICIPAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL E INFRAESTRUTURA (FMSAI)

No município de São Paulo, a Lei Municipal nº 14.934/2009 instituiu o Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura – FMSAI, vinculado à Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB, com o objetivo de financiar as ações de saneamento ambiental no município, em conformidade com os planos setoriais de saneamento e habitação.

De acordo com o “Contrato de Prestação de Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário”, os recursos do fundo são advindos de repasses trimestrais da SABESP, relativos a uma porcentagem da receita bruta da Companhia obtida a partir da exploração dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Município de São Paulo. Dos rendimentos da Companhia Estadual, são repassados ao município 7,5% da receita bruta, que compõem os investimentos do FMSAI. Para além dos recursos do Fundo, outros 13% da receita bruta obtida na capital devem ser investidos pela própria SABESP em ações de saneamento básico e ambiental no município.

Com o objetivo central de avançar na universalização do acesso ao abastecimento de água e esgotamento sanitário, o FMSAI, em sua concepção, tem uma função complementar à atuação da SABESP no município,

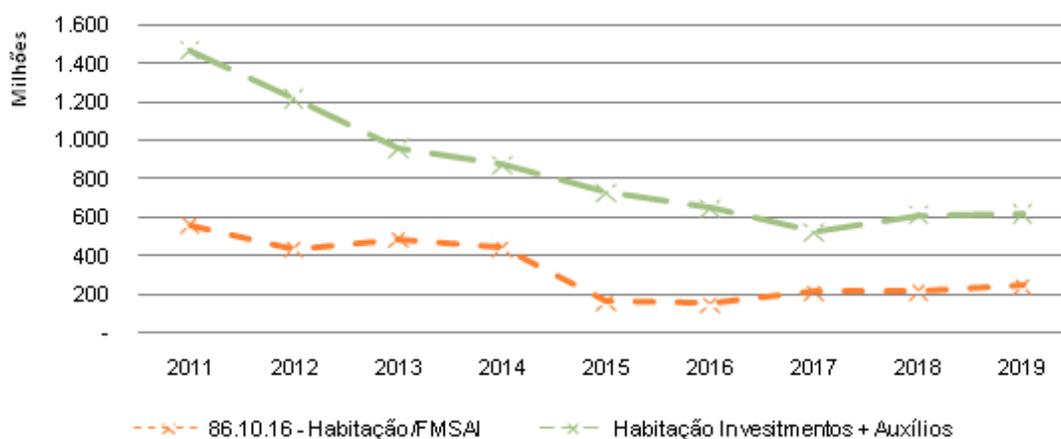
⁷ Dados obtidos através das prestações de contas do FMH

principalmente em territórios informais, além de incluir outras ações de drenagem urbana e gestão ambiental.

A gestão dos recursos do Fundo é realizada por um Conselho Gestor, que aprova anualmente o plano de aplicação de recursos e suas eventuais alterações e complementações. O Conselho Gestor, presidido pela SEHAB, é formado por um total de oito secretarias municipais e três conselhos de representação da sociedade civil organizada.

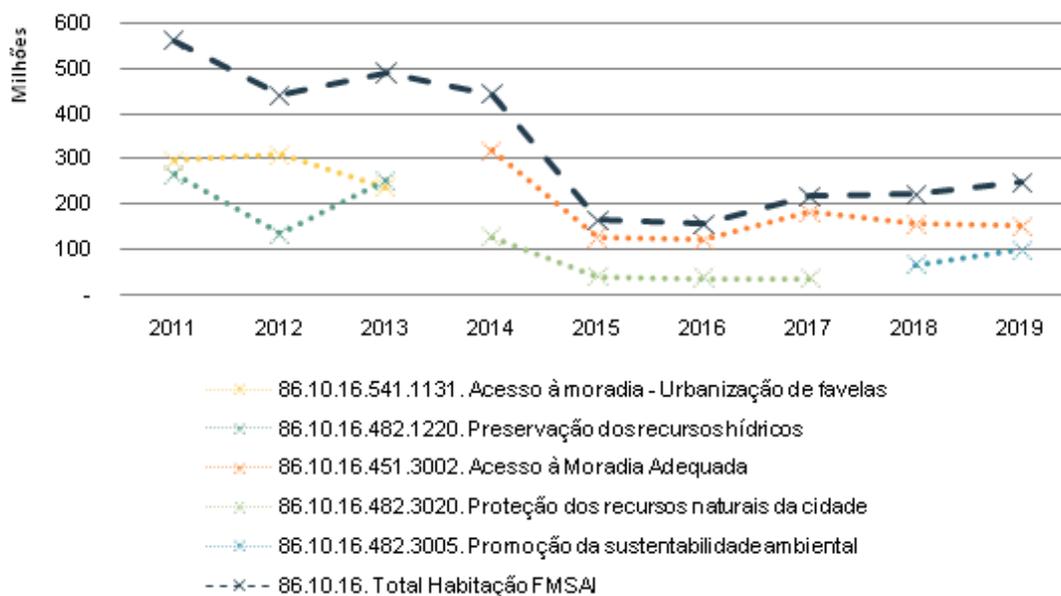
Em que pese sua criação tenha ocorrido no ano de 2009, o Fundo iniciou sua execução orçamentária no ano de 2011. O **Gráfico 3.1** ilustra a relação entre os investimentos totais em habitação e os valores investidos pelo FMSAI na função Habitação. Considerando os valores totais neste período, o FMSAI representa 37% dos valores investidos em habitação no município de São Paulo, chegando ao seu maior percentual, no ano de 2013, à marca de 52%.

Gráfico 3.1. Comparativo de investimentos do FMSAI na função Habitação e total Habitação



* O item “Auxílios” citado corresponde ao Auxílio Aluguel, pago pela SEHAB, inicialmente classificado como despesa de custeio.

Gráfico 3.2. Valores liquidados nos programas da função Habitação

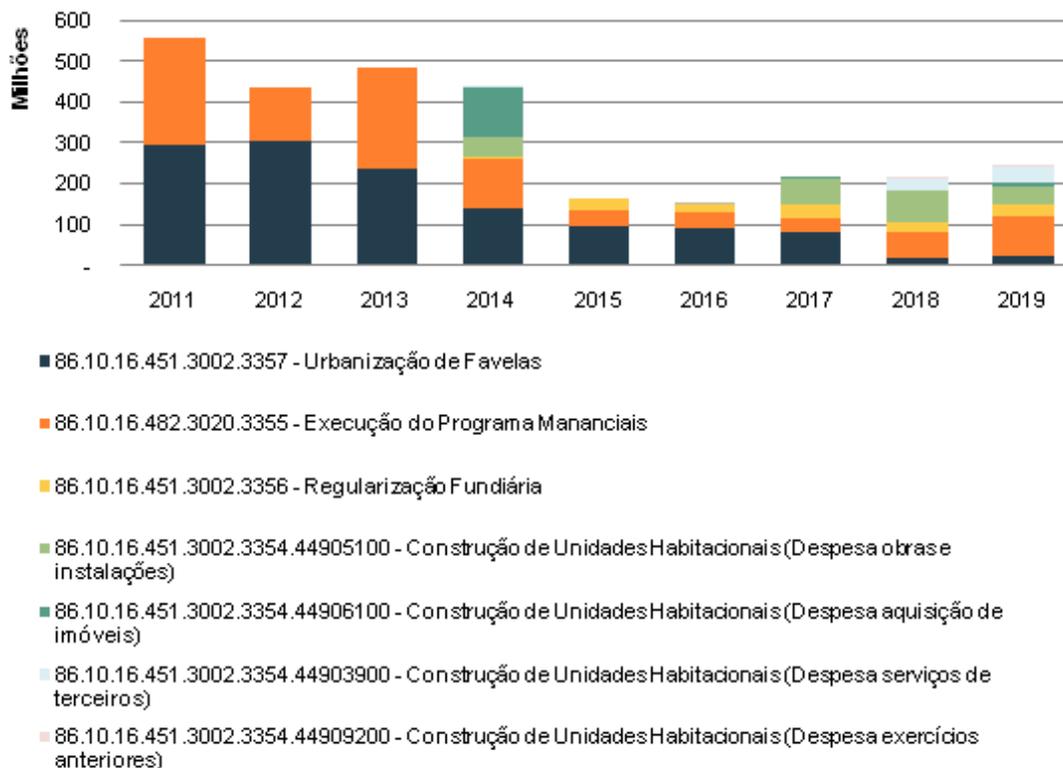


O **Gráfico 3.2** permite analisar dois períodos distintos: (i) de 2011 a 2013, o FMSAI se concentrou em dois principais programas, “Acesso à Moradia – Urbanização de Favelas” e “Preservação dos Recursos Hídricos”, e investiu uma média de 480 milhões de reais por ano; (ii) de 2014 a 2017, os programas principais têm suas nomenclaturas alteradas e passam a chamar “Acesso à Moradia Adequada” e “Proteção dos Recursos Naturais da Cidade”. Este último, a partir de 2018, recebe o nome de “Promoção da Sustentabilidade Ambiental”. De 2015 a 2017, no entanto, o Fundo passa a investir, em média, 170 milhões de reais por ano.

Chama a atenção a acentuada queda dos investimentos do FMSAI nas ações de habitação do ano de 2014 para o exercício de 2015⁸. Em 2014, na estrutura de financiamento da política urbana, o FMSAI reduziu consideravelmente sua participação nos programas e atividades relativas à habitação e passou a financiar obras de drenagem urbana e saneamento, executadas pela Secretaria de Infraestrutura Urbana – SIURB (FERREIRA, 2019).

⁸ Entre as regras do PDE que levaram à reorganização dos fundos municipais, a principal foi a definição de um piso de 30% do FUNDURB, destinado à aquisição de imóveis bem localizados para produção de Habitação de Interesse Social.

Gráfico 3.3. Valores liquidados nos projeto/atividades da função Habitação



A reorientação dos recursos do FMSAI que levou à redução dos investimentos no setor da habitação, a partir de 2015, fica ainda mais evidente se olharmos para os valores liquidados por atividades, conforme o **Gráfico 3.3** acima. Como apontado nas considerações metodológicas, os investimentos classificados como “Construção de Unidades Habitacionais” no ano de 2014, estavam contidos na atividade Urbanização de Favelas nos anos anteriores, o que não significa que nos anos anteriores não houve recursos destinados à construção de unidades habitacionais. Tais recursos destacados, no exercício em questão, foram repassados à COHAB - SP e destinados à aquisição de imóveis para construção de unidades habitacionais.

A redução de investimentos se deu, principalmente, nas ações de Urbanização de Favelas e na execução do Programa Mananciais. A primeira, em 2011, apresentou uma execução na ordem de 296 milhões. No entanto, em 2018, o total destinado às Urbanizações de Favelas foi cerca de 19 milhões, representando uma queda de 93%. Já o Programa Mananciais, que em 2011 recebeu cerca de 264 milhões de reais, teve seu menor orçamento em 2017, com apenas 34 milhões de reais – o que representa uma queda de 87%.

Apesar da redução demonstrada, os recursos do FMSAI seguem se apresentando como uma fonte de recursos importante para a política habitacional na escala do município.

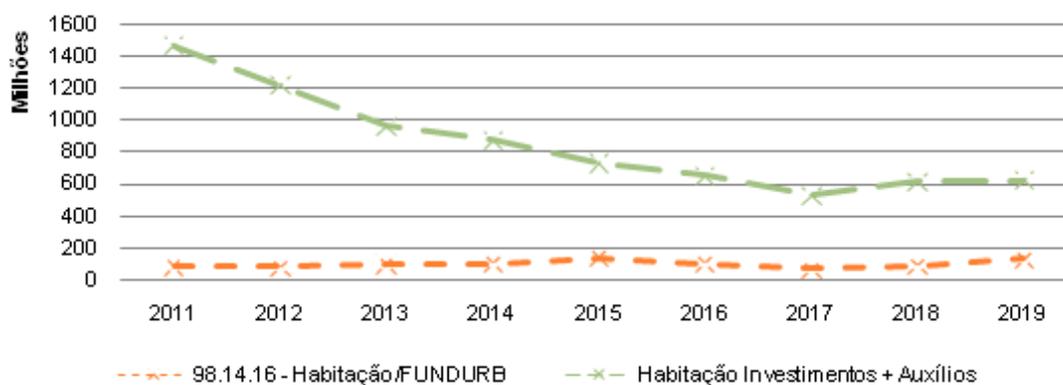
FUNDO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO (FUNDURB)

O FUNDURB tem como objetivo financiar investimentos no município de São Paulo de acordo com o Plano de Metas municipal e com as diretrizes estabelecidas no Plano Diretor Estratégico (PDE). O Fundo possui diversas fontes, como repasses da União ou do Governo Estadual e rendimentos da aplicação do próprio patrimônio, empréstimos de financiamentos internos ou externos. A principal fonte de recursos, contudo, são os recursos provenientes da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), ou a venda de potencial construtivo acima do coeficiente básico até o coeficiente máximo definido para cada zona de uso da cidade. O Fundo possui um Conselho Gestor responsável pela determinação da destinação dos recursos provenientes da OODC, composto por representantes da sociedade civil e do governo municipal.

Os recursos do FUNDURB na Política de Habitação Social são distribuídos por tipo de intervenção: aquisição de imóveis, produção de unidades habitacionais, regularização fundiária e urbanização de favelas. A revisão do PDE de São Paulo em 2014 estipulou um coeficiente básico para a cidade toda, igual a 1, fazendo com que toda construção acima desse limite contribua para o investimento do interesse coletivo. O potencial construtivo adicional e sua destinação pelo FUNDURB passa a ser, dessa forma, conceituado como um bem jurídico dominical, de titularidade do governo municipal, com princípio redistributivo, e não acumulativo, que visa uma melhor distribuição dos recursos pela cidade.

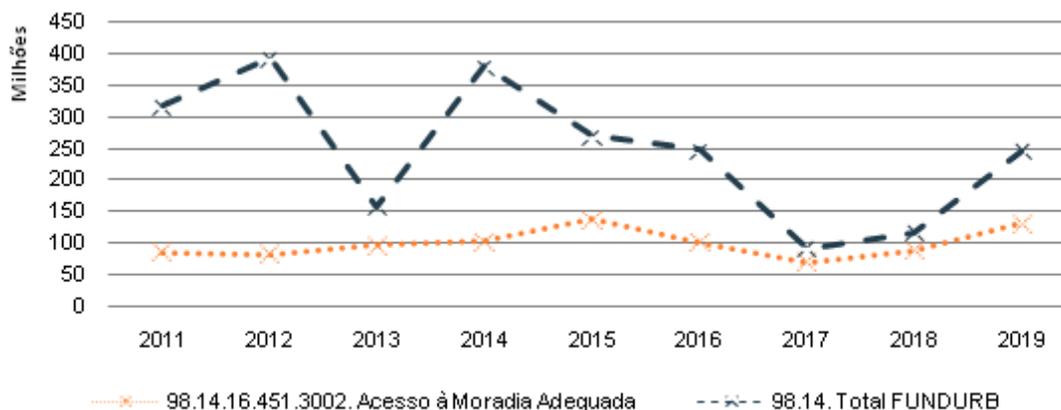
Ao analisar os recursos do FUNDURB destinados para habitação entre os anos de 2015 e 2019 (gráfico 4.1), observamos que eles se mantiveram relativamente constantes ao longo do período analisado. Os gráficos 4.2 e 4.3 complementam esta leitura à medida que ressaltam que, apesar de os recursos totais liquidados pelo Fundo apresentarem variações significativas ano a ano, não impactam na variação dos recursos destinados à habitação. Destaca-se que os anos 2017 e 2018, os quais apresentaram valores totais executados baixos (69 milhões em 2017 e 87 milhões em 2018 - valores atualizados) tiveram um percentual de recursos para habitação alto, em torno de 75%.

Gráfico 4.1. Comparativo de investimentos do FUNDURB na função Habitação e total Habitação



* O item “Auxílios” citado corresponde ao Auxílio Aluguel, pago pela SEHAB, inicialmente classificado como despesa de custeio.

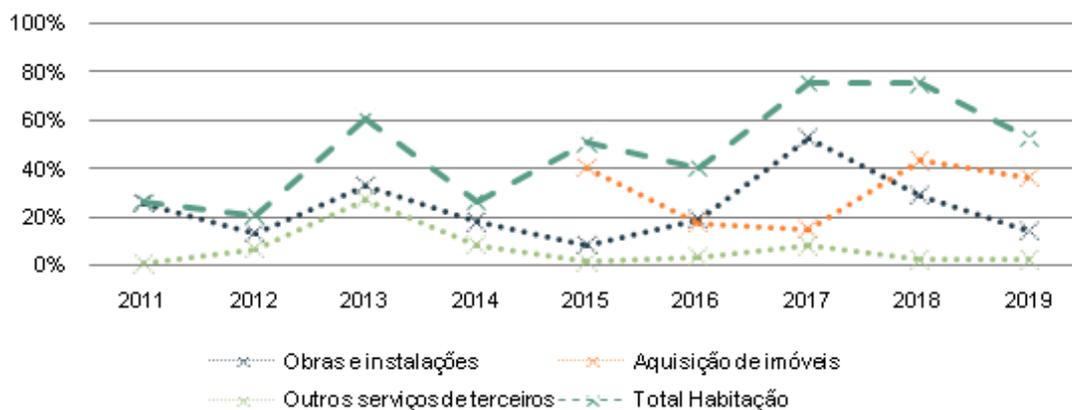
Gráfico 4.2. Valores liquidados nos programas da função Habitação



O Artigo 340 do PDE de São Paulo (Lei 16.050/2014) determina que, ao menos, 30% dos recursos arrecadados pelo FUNDURB sejam destinados para a aquisição de terrenos para a produção de HIS, preferencialmente em ZEIS 3. Em outubro de 2019 essa determinação foi alterada com a aprovação da Lei 17.217/19, que libera o percentual de recursos não apenas para aquisição de terrenos, mas também para “projetos e produção de habitação de interesse social”. No entanto, o período analisado ainda não contempla essa alteração, o que nos permite fazer uma análise a partir dos objetivos originais do PDE de 2014.

O gráfico 4.3 demonstra os percentuais de recursos destinados para cada despesa nas quais o FUNDURB executou recursos dentro da função Habitação. Destaca-se que a partir de 2015, com a determinação do PDE, as despesas “Obras e Instalações” e “Outros Serviços de Terceiros” apresentam redução nos percentuais em detrimento do aumento da participação da despesa “Aquisição de Imóveis”. Ao contrário do que prevê a determinação do PDE, em 2016 e 2017 as despesas com aquisição de imóveis não chegam a atingir a marca de 30% das despesas totais, os valores ficam em torno de 15% e 17%.

Gráfico 4.3. Percentual de recursos para as despesas na função Habitação em relação ao total de recursos executados pelo FUNDURB



A fim de compreender se os recursos do Fundurb foram aplicados conforme as diretrizes do Plano Diretor, analisamos os investimentos realizados pela SEHAB em ZEIS 3, estipulada como área prioritária de intervenções pelo PDE.

As ZEIS 3 passam a receber recursos do FUNDURB em 2015, porém os recursos para aquisição de terras e os investimentos em ZEIS 3 foram aquém dos objetivos do Plano Diretor, apesar do crescimento da arrecadação da outorga nos últimos 2 anos, que em julho de 2019 alcançou a cifra de R\$ 67 milhões em um único mês. No ano de 2018, 30% (R\$126 milhões) dos R\$ 421 milhões arrecadados, deveriam ter sido reservados para aquisição de terras, preferencialmente em ZEIS 3. No entanto, foram gastos apenas 28 milhões para essa finalidade nesse ano, ou seja, 22% do valor estipulado pela lei.

Vale ressaltar ainda os benefícios ao mercado que restringiram a arrecadação de outorga onerosa, como as áreas não computáveis em ZEU; a outorga gratuita para quaisquer usos residenciais no perímetro da Operação Urbana Centro, que concentraram grande parte dos investimentos imobiliários da cidade no período; e o grande número de empreendimentos de HIS 2 aprovados a partir de 2014, que se beneficiaram com a isenção do pagamento de Outorga Onerosa e cuja demanda não foi indicada poder público.

OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS (OUCs)

O município conta com três OUCs: a Faria Lima, Água Espreada e Água Branca. Ainda há a Operação Urbana Centro, mas nos QDDs não constam dados relativos à execução da função Habitação para a mesma. A Faria Lima e Água Branca foram aprovadas em 1995 e a Água Espreada em 2004, mas as

análises foram recortadas a partir de 2011 para permitir a comparação com os demais fundos.

A fonte de financiamento das OUCs é o Certificado de Potencial Adicional Construtivo (Cepac), que é um título financeiro, comercializado pela Prefeitura por meio de leilões públicos realizados na bolsa de valores. Cada título confere o direito de edificar uma quantidade específica de metros quadrados adicionais de construção nos terrenos localizados na área das OUCs. As OUCs Faria Lima e Água Branca contaram também com um período em que a arrecadação era realizada mediante OODC: a primeira até 2004 e a segunda até 2013. As arrecadações vinculadas as OUCs são direcionadas para fundos específicos e só podem ser investidas nos seus perímetros e nos programas de intervenções definidos pela lei de cada OUC. A SP Urbanismo é o órgão responsável por gerir as OUCs, e cada uma delas possui um grupo gestor responsável pelo controle social, constituído por representantes da sociedade civil e do governo.

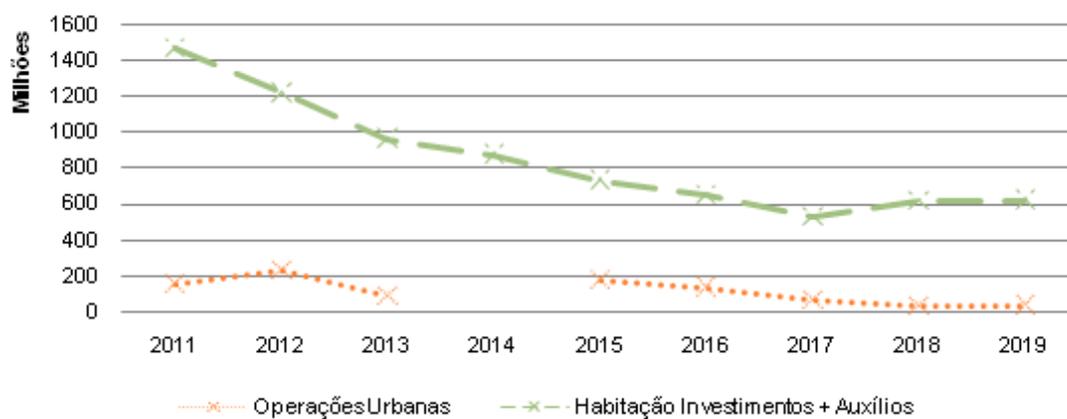
Nos gráficos de 5.1 a 5.3 não há dados para 2014 porque o QDD não apresentava dados segregados para as OUCs neste ano. Os recursos totais investidos em HIS entre 2011 e 2019 somaram R\$ 920 milhões nas três OUCs, sendo R\$ 552 milhões referentes à Água Espraiada, R\$ 365 milhões à Faria Lima e R\$ 1,7 milhão à Água Branca.

A participação dos recursos da OUCs em relação ao total de investimentos da Prefeitura em habitação (Gráfico 5.1) representou uma média simples de 13% ao ano, com uma variação de 5 a 24%. Esta média é menor se comparada à de outros fundos, como do FMSAI ou do tesouro municipal. Porém, é difícil comparar já que os recursos das OUCs só podem ser investidos em territórios pontuais, diferentemente dos demais fundos.

Há uma variação grande dos valores investidos entre 2011 a 2013 (Gráfico 5.2), com um pico em 2012, quando os desembolsos superaram o patamar de R\$ 200 milhões. A partir de 2015 os investimentos caem progressivamente, de R\$ 150 milhões para menos de R\$ 50 milhões em 2018, mantendo-se em patamar similar em 2019. Isso relaciona-se, entre outros fatores, ao esgotamento dos recursos das OUCs Água Espraiada e Faria Lima no último período. Até setembro de 2019 a Água Espraiada tinha um saldo de R\$ 141 milhões em caixa, e para concluir as obras já iniciadas seriam necessários R\$ 3,4 bilhões. A Faria Lima contava na mesma data com R\$ 565 milhões de saldo e precisava de R\$ 765 milhões para finalizar as obras começadas. A Água Branca contava com R\$ 637 milhões em caixa e as obras iniciadas eram estimadas em 540 milhões, mas essa OUC tem uma execução baixa na função habitação, por isso não interfere muito na dinâmica observada nos gráficos. O cenário financeiro das OUCs se mantém parecido na atualidade, com exceção da Faria Lima, a única que realizou um novo leilão de Cepac, que arrecadou R\$ 1,6 bilhão⁹.

⁹ Os dados financeiros das OUCs constantes nesse parágrafo foram retirados do site da SP Urbanismo.

Gráfico 5.1. Recursos para Operações Urbanas em relação ao total de investimentos em habitação



* O item “Auxílios” citado corresponde ao Auxílio Aluguel, pago pela SEHAB, inicialmente classificado como despesa de custeio.

Gráfico 5.2. Valores liquidados nas despesas da função habitação

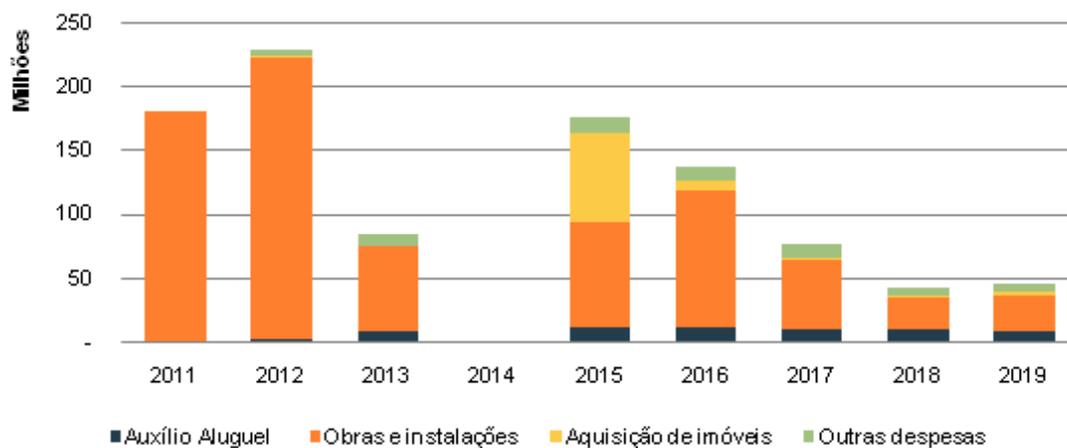
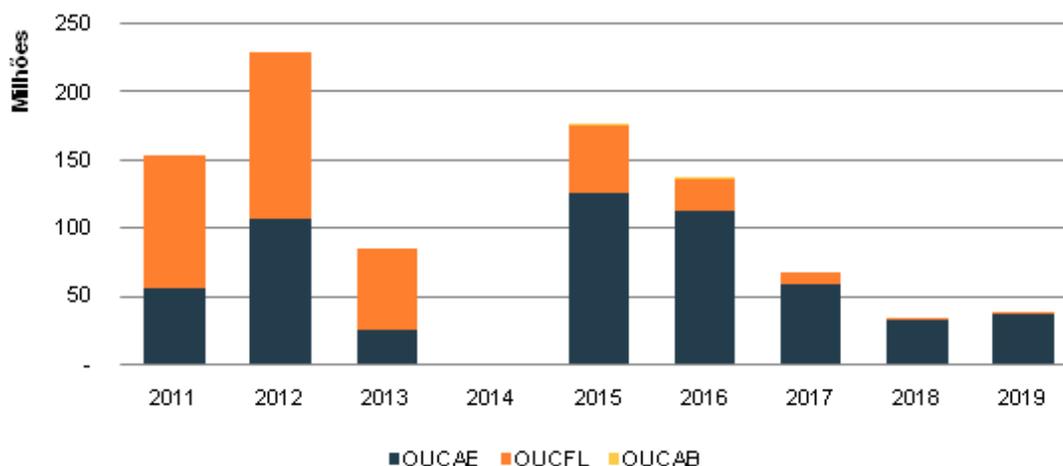


Gráfico 5.3. Valores liquidados nas despesas da função habitação por cada Operação Urbana Consorciada

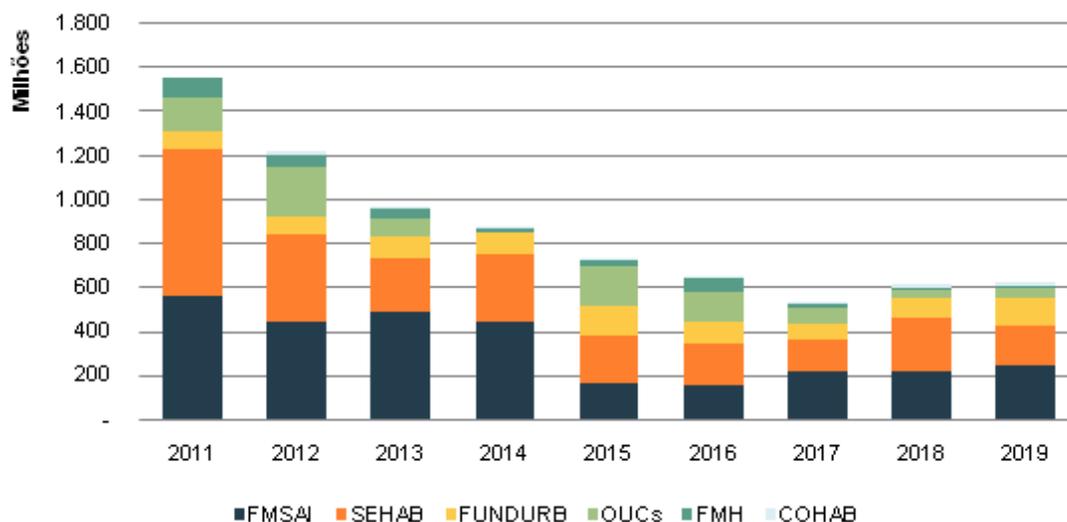


Os investimentos habitacionais nas OUCs são pouco diversificados (Gráfico 6.2), relacionam-se, principalmente, à construção de novas moradias e ao Auxílio Aluguel de famílias removidas, seja por frentes de obra ou por situações de risco. Os recursos são majoritariamente relacionados a obras e instalações, 79%, enquanto a aquisição de imóveis representa 9%, o Auxílio Aluguel 6% e o restante 6%. Considerando que as obras e os imóveis adquiridos são vinculados sobretudo à construção de habitações, essa natureza de investimento soma quase 90%.

GRÁFICOS SÍNTESE E APONTAMENTOS FINAIS

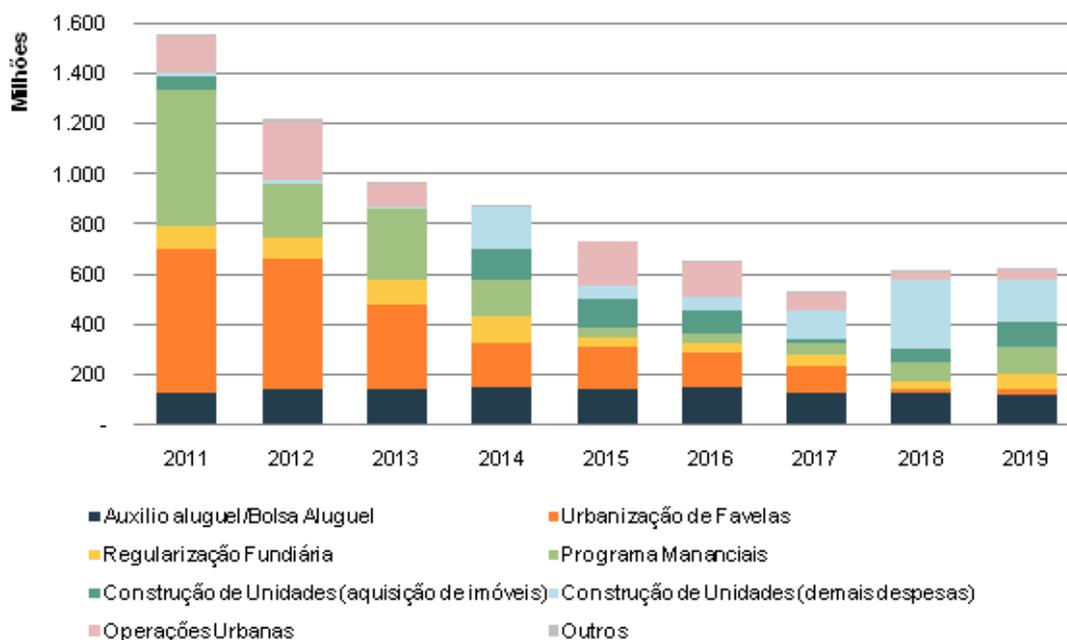
A análise articulada entre o gráfico 6.1 e 6.3 mostra a grande dependência dos recursos do FMSAI para os gastos na função Habitação no período pesquisado. As transferências federais são pouco expressivas após 2014, assim como os recursos financeiros operados pela COHAB. As transferências estaduais são vinculadas a projetos específicos, mostrando a relevância da articulação interfederativa. Os recursos não vinculados e oriundos do tesouro municipal são majoritariamente destinados ao Auxílio Aluguel a partir de 2012. Devido à dificuldade da alocação das famílias em habitações definitivas, o percentual destinado a esse programa também não diminuiu ao longo do período analisado, comprometendo recursos significativos.

Gráfico 6.1. Investimentos em habitação por órgãos e fundos

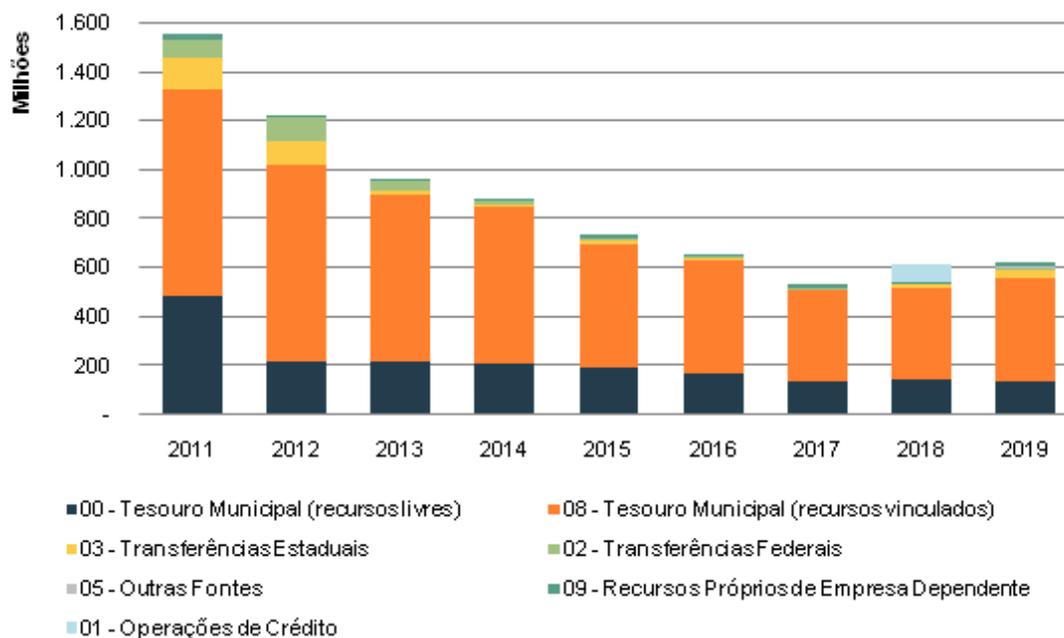


* Os valores executados pela COHAB em 2011 correspondem aos valores executados pela companhia e pelo FMH. (ver decreto nº 52.535 de 2011)

Gráfico 6.2. Investimentos em habitação por projeto/atividade



* Auxílios em OUCs não incluídos no item "Auxílio Aluguel/Bolsa Aluguel, estão inclusos no item "Operações Urbanas"

Gráfico 6.3. Investimentos em habitação por fontes de recursos

*Recursos do FMSAI incluídos na fonte 08 (Tesouro Municipal – recursos vinculados)

O estudo sobre o orçamento público apresenta o acirramento das possibilidades de financiamento fiscal das políticas habitacionais locais, e subsidia avaliações sobre a qualidade da alocação dos recursos financeiros. Os dados evidenciam expressiva diminuição na alocação de recursos orçamentários na função Habitação, em especial do tesouro municipal.

É sabido que programas habitacionais requerem tempo de elaboração, discussão, contratação e execução e que englobam projetos com alto grau de complexidade, como urbanização de favelas, e que requerem expressiva articulação intersetorial, como regularização fundiária. Esses tempos de formulação, elaboração e execução dessa política pública podem causar dificuldades na manutenção de percentuais sustentados de recursos orçamentários ao longo de diferentes gestões. No entanto, a descontinuidade na alocação dos recursos faz com que não apenas se dificulte ou atrase entregas já compromissadas como se retorne a etapas de elaboração ou formulação de planos, não permitindo que a política alcance estágio de maturidade na articulação de suas ações.

As transferências federais vêm diminuindo drasticamente desde 2014 por conta da crise fiscal da União e não parecem mudar de orientação, especialmente após a Emenda Constitucional 95, de 2016. Em um ambiente de austeridade fiscal permanente, dificilmente recursos orçamentários, a fundo perdido, virão da União em montante suficiente para dirimir em poucos anos as necessidades habitacionais do município de São Paulo. Da mesma forma, a diminuição das transferências estaduais desde 2015, que é parte das

transferências vinculadas a projetos conjuntos da União, Estado e município, apresenta um cenário que requer atenção por parte dos formuladores de política. Os recursos de origem fiscal do Estado de São Paulo e da União, no entanto, são fundamentais para a execução de uma política habitacional inclusiva, que amplie a capacidade de gasto local e que atinja de fato as necessidades habitacionais.

Os recursos oriundos de OODC, os recursos oriundos do FMSAI e recursos de operações de crédito diretamente ao município, provaram ser, ao longo do curto período estudado, fontes importantes de recursos para a execução de unidades habitacionais, obras de urbanização de favela e regularização fundiária.

Os recursos oriundos de OODC, no entanto, possuem uma característica intrínseca que podem colocar em xeque a expansão dos programas habitacionais do município: o aumento dos recursos de OODC é proporcional ao aumento da atividade imobiliária, que pode levar a uma valorização do preço dos terrenos na cidade aumentando os recursos necessários para execução do mesmo número de unidades habitacionais. É, portanto, uma fonte de recursos que requer cuidado e inteligência do planejamento de sua utilização. Cabe apontar a emergência de um novo ciclo de expansão da atividade imobiliária em São Paulo, o que pode elevar as arrecadações do FUNDURB e das OUCs, e demandará atenção da gestão pública no sentido de gerir os efeitos excludentes diretos e indiretos oriundos da valorização fundiária.

A partir de uma lógica um pouco distinta, o FMSAI possui uma natureza cíclica de tendência de crescimento: a expansão das redes de infraestrutura financiadas pelo fundo tendem a representar um aumento da receita bruta da SABESP o que, por sua vez, representaria um aumento dos repasses ao fundo municipal visando novas obras de provisão de infraestrutura. Nesse caso, eventos como crise hídrica e disputas entre as pastas que acessam seus recursos poderão comprometer em maior ou menor medida esta fonte de recursos na política habitacional e de saneamento.

Já os recursos oriundos de operações de crédito podem fazer parte de uma composição de fundos para a política habitacional, em especial se forem oriundos do FGTS, já que são recursos destinados a esse fim. Resta, no entanto, a necessidade de autorização do município para contrair dívidas para a utilização desses recursos ainda disponíveis.

REFERÊNCIAS

CUNHA, Tales Fontana Siqueira. *"A CONTA NÃO FECHA": O BOOM DO AUXÍLIO ALUGUEL EM SÃO PAULO: Uma análise a partir do caso da favela de Paraisópolis*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

FERREIRA, Lucas Daniel. *A liquidez da água: um estudo de caso sobre o Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura de São Paulo*. Dissertação de Mestrado, São Bernardo do Campo, UFABC, 2020.

GATTI, Simone Ferreira. *Políticas Públicas para Efetivação das ZEIS em São Paulo: produção imobiliária, processos em curso e o aluguel como alternativa*. Relatório de Pós Doutorado. NAPPLAC - FAUUSP. São Paulo, 2021.

Disponível em:

http://napplacweb.fau.usp.br/wp-content/uploads/2021/07/Relat%C3%B3rioFinaIPosDoc_SimoneGatti.pdf

MITUSHIMA, Thiago Mattoso. *Análise do desempenho do Fundo Municipal de Habitação na política habitacional de São Paulo no período 2003 - 2017*. Anais do congresso de 20 anos do Observatório das Metrôpoles. As metrôpoles e o direito à cidade: dilemas, desafios e esperanças. Rio de Janeiro, 2019.

Disponível em:

http://observatoriodasmetropoles.net.br/congressovinteanos/wpcontent/uploads/2019/06/03-3_HABITACAO_00.pdf. pp. 3044 - 3059.

STROHER, Laisa Eleonora Marostica. *A Constituição Social da Financeirização Urbana no Brasil: o Papel das Operações Urbanas com Cepac*. Tese – UFABC, Santo André, 2019.