

Inspira
Programa Avançado em Gestão Pública

Júlia Carvalho Ferreira Barbosa Lima

**Avaliação da Fase I da Implementação do Empreendimento Asdrúbal do
Nascimento II: Projeto Piloto de Locação Social para a População em Situação
de Rua no Município de São Paulo**

São Paulo
2020

Júlia Carvalho Ferreira Barbosa Lima

Avaliação da Fase I da Implementação do Empreendimento Asdrúbal do Nascimento II: Projeto Piloto de Locação Social para a População em Situação de Rua no Município de São Paulo

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa Avançado em Gestão Pública como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientadora: Prof. Marina De Cuffa

São Paulo

2020

Lima, Júlia Carvalho Ferreira Barbosa Lima.

Avaliação da Fase I da Implementação do Empreendimento Asdrúbal do Nascimento II: Projeto Piloto Locação Social para a População em Situação de Rua no Município de São Paulo./

Júlia Carvalho Ferreira Barbosa Lima. – São Paulo, 2020.

55f.

Trabalho de Conclusão de Curso (pós-graduação) – Insper, 2020

Orientadora: Prof. Marina de Cuffa

1. Moradia. 2. População em situação de rua. 3. Programa Locação Social. I. Autor. II. Título

Júlia Carvalho Ferreira Barbosa Lima

Avaliação da Fase I da Implementação do Empreendimento Asdrúbal do Nascimento II: Projeto Piloto Locação Social para a População em Situação de Rua no Município de São Paulo

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa Avançado em Gestão Pública como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientadora: Prof. Marina De Cuffa

Banca Examinadora

Prof. Dr^a. Marina de Cuffa

Inspere

Prof. Dr. Marcelo Marchesini da Costa

Inspere

À população em situação de rua da cidade de São Paulo, que há tantos anos luta por moradia.

Ao Manoel Messias, mais conhecido como Jamaica, grande lutador pela moradia para a população em situação de rua, que faleceu durante a produção deste trabalho e esteve em situação de rua até o fim de sua vida, sem conseguir a sua tão sonhada moradia.

*“Uma bela noite aqui fora
Lua gomo de mexerica
Estrelas cadentes
Satélites brilhantes
Sabiás cantando
Em volta da praça, casas
Prédios gigantes
Edifício, se diz
A diferença, sei não
Conheço a indiferença
Portas serradas
Janelas trancadas
Luzes colorindo a cortina
São da TV? de LED?
De computador?
Não sei também
Eu só queria uma coisa
Saber como é
Apartamento por dentro
Banho de chuveiro
Pipoca de micro-ondas
Cama box, travesseiro
Queria saber
Como é
Fechar os olhos
Sem medo, dormir
Mas é só isso, e só!”*

Tião Nicomedes (2020)

RESUMO

Este trabalho analisa a primeira fase da implementação de um caso pioneiro: o empreendimento Asdrúbal do Nascimento II / Edifício Mário de Andrade, o primeiro do tipo Locação Social destinado exclusivamente à população em situação de rua, inaugurado em fevereiro de 2019, no centro da cidade de São Paulo. O Programa Locação Social, coordenado pela Secretaria Municipal de Habitação, é considerado uma solução habitacional de longo prazo com acesso definitivo à moradia, em que a pessoa paga um valor acessível de aluguel para morar em um imóvel público. A primeira fase da implantação consistiu no processo de seleção das pessoas a serem contempladas nas 34 unidades habitacionais do edifício. Esse projeto piloto é intersecretarial, com atuação direta das Secretarias Municipais de Habitação, Direitos Humanos e Cidadania, Assistência e Desenvolvimento Social, e Saúde e da Companhia Metropolitana de Habitação.

Palavras-chave: Moradia. População em situação de rua. Programa Locação Social.

ABSTRACT

This paper analyzes the first phase of the implementation of a pioneer case: the Asdrúbal do Nascimento II / Edifício Mário de Andrade, the first Social Rental Housing building for the homeless people, inaugurated in February 2019, in downtown São Paulo. The Social Rental Housing Program, coordinated by the Municipal Housing Secretariat, is considered a long-term housing solution for definitive access to housing, in which the person pays an affordable rent to live in a public property. The first phase of the implementation consisted in the process of selecting people to be granted with the building's 34 housing units. This pilot is an intersecretarial project, directly managed by the Municipal Secretariats for Housing, Human Rights and Citizenship, Assistance and Social Development, and Health and the Metropolitan Housing Company.

Keywords: Habitation. Homelessness. Affordable Housing.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	METODOLOGIA.....	10
3	A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO	12
4	LOCAÇÃO SOCIAL NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO	17
4.1	INÍCIO DO PROGRAMA LOCAÇÃO SOCIAL.....	19
4.2	VALOR PAGO PELO BENEFICIÁRIO	20
4.3	ANÁLISE DO CÁLCULO DO VALOR DE REFERÊNCIA.....	21
5	O EMPREENDIMENTO ASDRÚBAL DO NASCIMENTO II	23
5.1	CÁLCULO DO VALOR PAGO PELO BENEFICIÁRIO	23
5.2	CRITÉRIOS E PROCEDIMENTOS DE HABILITAÇÃO	25
5.3	DEFINIÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS TITULARES E SUPLENTES	29
5.4	PASSOS SEGUINTEs	30
6	RESULTADOS	33
6.1	VALOR DE REFERÊNCIA	33
6.2	BASE DE DADOS DE SELEÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS.....	34
6.3	EXIGÊNCIA DE RENDA MÍNIMA.....	36
6.4	CUSTO DO PROGRAMA LOCAÇÃO SOCIAL X OUTROS PROGRAMAS	38
6.5	FASES 2 E 3	39
6.6	IMPORTÂNCIA DA MORADIA PARA A POPULAÇÃO DE RUA	40
7	CONCLUSÃO	42
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	48
	ANEXO I - Lista de entrevistados, data e tempo das entrevistas	51
	ANEXO II - Questionários utilizados nas entrevistas.....	53

1 INTRODUÇÃO

O empreendimento Asdrúbal do Nascimento II / Edifício Mário de Andrade, inaugurado em 23 de fevereiro de 2019, é o sétimo empreendimento de Locação Social no município de São Paulo, sendo o primeiro destinado exclusivamente para pessoas em situação de rua. O objetivo deste trabalho é analisar a primeira fase da implementação desse projeto piloto que é inovador e pode ajudar na formulação de políticas públicas efetivas na área de moradia para população em situação de rua. A primeira fase consistiu na organização do processo de seleção e definição dos beneficiários do programa e a opção de avaliar essa etapa ocorreu por considerar que a forma de escolha dos futuros beneficiários é determinante para o sucesso dessa política pública que possibilita a saída digna da rua.

Além da alta quantidade de pessoas em situação de rua, o déficit habitacional no município também é elevado. Segundo dado da pesquisa da Fundação Getúlio Vargas (FGV) divulgado pelo jornal Folha de São Paulo, em 2019, o déficit estadual atingiu 1,8 milhão, sendo 474 mil no município de São Paulo.

O alto custo da moradia tanto para compra ou locação no mercado de habitação e a insuficiência e as inadequações das políticas habitacionais são fatores centrais que levam as famílias de baixa renda a viver em condições de extrema precariedade. Situação que limita sobremaneira o desenvolvimento social e humano. O altíssimo comprometimento da renda com moradia e precariedade das moradias são fatores preponderantes que fazem com que as famílias de baixa renda, cada vez mais, tenham agravadas suas condições de vida (KOHARA, 2017, p. 9).

Segundo o Plano Municipal de Habitação (2016, p.8), “O Programa Locação Social consiste na oferta de unidades habitacionais para aluguel, em imóveis públicos, com valores de aluguel total ou parcialmente subsidiados, e mesmo que sem subsídio, acessíveis à população de baixa renda”. Ainda segundo o Plano Municipal (p.4), a população em situação de rua tem que ser considerada como parte da demanda da política habitacional da cidade.

2 METODOLOGIA

O caso do Empreendimento Asdrúbal do Nascimento II foi escolhido por ser um projeto piloto inovador de moradia para a população em situação de rua, um público vulnerável que reivindica moradia definitiva como forma de saída da rua.

Para este estudo, foram feitas pesquisas e análises das normativas existentes no âmbito do Programa Locação Social do Município de São Paulo, da Política Municipal para a População em Situação de Rua e do Asdrúbal do Nascimento II, objeto principal deste estudo.

Além disso, foram entrevistados:

- Especialistas da área de moradia e população em situação de rua:
 - Luiz Kohara – criador do Programa Locação Social no município de São Paulo e pesquisador nas áreas de habitação de interesse social e população em situação de rua;
 - Márcia Terlizzi – especialista da área de habitação, participou do planejamento do Empreendimento Asdrúbal II pela Secretaria Municipal de Habitação;
 - Regina Manoel – coordenadora da Organização do Auxílio Fraternal (OAF) e que trabalha com população em situação de rua da região central de São Paulo há mais de 40 anos.
- Gestores públicos do Grupo de Trabalho Intersecretarial do Asdrúbal do Nascimento II:
 - Giulia Patitucci – Coordenadora de Políticas para a População em Situação de Rua da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania;
 - Alcyr Neto – Ouvidor da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania.
- Moradores de uma das unidades habitacionais do empreendimento¹:
 - Pedro Luiz da Silva e Adriana Rosa Pereira.
- Movimento Nacional da População de Rua:
 - Tião Nicomedes.

¹ A Emergência no Município de São Paulo (Decreto nº 59.283), e as restrições de combate ao novo coronavírus impossibilitaram a realização de mais entrevistas com moradores do Edifício.

Este trabalho inicia-se com uma breve contextualização da população em situação de rua e do Programa Locação Social. Na sequência, analisa mais a fundo o Empreendimento Asdrúbal do Nascimento II e as especificidades do projeto piloto exclusivo para a população em situação de rua, focando principalmente no processo de seleção e definição dos beneficiários do programa.

A partir do confronto da minha experiência profissional com o tema de população em situação de rua com a análise da documentação e das entrevistas feitas, foi possível compreender a importância e a complexidade do objeto de estudo na construção de políticas públicas habitacionais universais e efetivas.

A conclusão deste trabalho traz análises e propostas de alteração aos futuros empreendimentos de Locação Social exclusivos para pessoas em situação de rua, além de alternativas para este modelo.

3 A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

A Lei Municipal nº 17.252, de 26 de dezembro de 2019, que consolida a Política Municipal para a População em Situação de Rua no município de São Paulo, e institui o Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua, utiliza a mesma definição de População em Situação de rua que o Decreto Nacional nº 7.053/2009, que institui a Política Nacional:

População em situação de rua é o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória.

São Paulo é o município brasileiro que possui o maior número de pessoas em situação de rua. Segundo o Censo da População em Situação de Rua - Censo PopRua - (Qualitest, 2019), encomendado pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (Smads) e divulgado em janeiro de 2020, há 24.344 pessoas nessa situação, sendo 12.651 (52%) dormindo nas ruas e 11.693 (48%) em Centros de Acolhida. Os Movimentos Nacional e Estadual da População em Situação de Rua acreditam que esse número esteja subnotificado e que seja em torno de 33 mil pessoas, já que, pelos dados do Cadastro Único², do Ministério da Cidadania, há 33.292 famílias em situação de rua no município de São Paulo (mês de referência: dezembro de 2019). Seja a quantidade assumida para análise os dados do Censo 2019 ou o CadÚnico, o aumento foi expressivo. Para este trabalho, serão utilizados os dados assumidos pelo Município, base das políticas públicas paulistanas, que demonstram, segundo a série histórica dos Censos feitos no município de São Paulo, um aumento de 53% no número total de pessoas em situação de rua nos últimos 4 anos, conforme Figura 1 e Tabela 1.

² Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) é a ferramenta pela qual o Governo Federal identifica e caracteriza as famílias de baixa renda para inclusão de programas de benefícios como, por exemplo, o Programa Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida, entre outros.

Tabela 1: número de pessoas em situação de rua em São Paulo (Qualitest, 2019)

Ano	Rua	Acolhidos	Total
2000	5.013	3.693	8.706
2009	6.587	7.079	13.666
2011	6.765	7.713	14.478
2015	7.335	8.570	15.905
2019	12.651	11.693	24.344

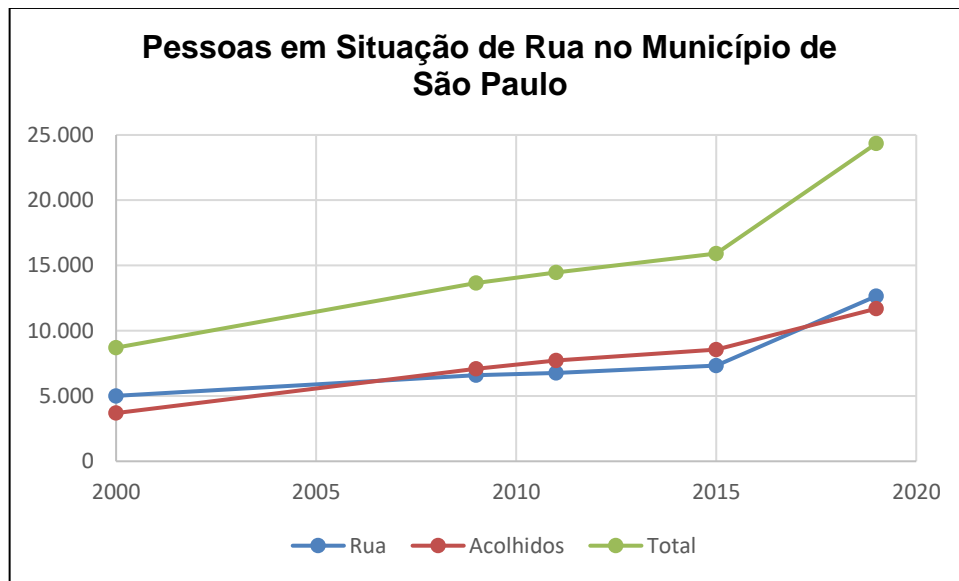


Figura 1: Crescimento do número de pessoas em Situação de Rua em São Paulo

Na porcentagem válida da análise quantitativa, há 85% homens e 15% mulheres. Das 24.344 pessoas, 386 se declararam como transexuais ou transgênero. No quesito idade, 12,9% são idosos e 3,9% crianças e adolescentes. Em cor/raça/etnia, 69,3% são pretos ou pardos, 28,0% brancos, 1,7% indígena e 0,9% amarelo. Na análise qualitativa, 5,1% declararam alguma deficiência física que limita caminhar ou subir degraus.

Existem diversas vulnerabilidades que se sobrepõem à própria vulnerabilidade de se estar em situação de rua. No entanto, receberam foco aquelas que tenham relação direta com a seleção de beneficiários do empreendimento de Locação Social Asdrúbal de Nascimento II: o estágio final de um processo de autonomia que se inicia com o acolhimento.

O número de pessoas em situação de rua que estão em Centros de Acolhida cresce à medida que aumenta o número de vagas de acolhimento nos albergues.

Segundo informações da Smads, obtidas via Lei de Acesso à Informação, a prefeitura possuía, em setembro de 2019, pouco mais de 13 mil vagas de acolhimento, ou seja, aproximadamente 90% das vagas estão ocupadas - 11.693 pessoas estão acolhidas. Considerando que o número de vagas ofertadas é aproximadamente a metade da demanda, surpreende o fato de haver vagas ociosas. Este dado pode ser explicado pela distribuição geográfica dos equipamentos, já que são raríssimas as vagas disponíveis na região Central (7.593 pessoas - 60% da população não acolhida - encontram-se na Subprefeitura da Sé) e, também, pela falta de equipamentos específicos para cada tipo de demanda.

Como representam 85% da população em situação de rua, a maior parte dos Centros de Acolhida é voltada exclusivamente para homens (79% das vagas), porém sem considerar seus arranjos familiares ou identidade de gênero de forma adequada. É comum casais ficarem separados, cada um em um Centro de Acolhida, ou até mesmo optarem pela rua para se manterem unidos. Há apenas uma pequena quantidade de albergues para os chamados grupos especiais (mulheres, mulheres transgênero, famílias, idosos e pessoas em convalescência), conforme Tabela 2.

Segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, os Centros de Acolhida possuem um limite máximo de 50 (cinquenta) pessoas por unidade e de 4 (quatro) pessoas por quarto. Em São Paulo, as condições destes equipamentos estão distantes do previsto, conforme relatório de visitas aos Centros de Acolhida feito pela Comissão de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania da Câmara Municipal de São Paulo (2019), que apontam albergues com até 1.210 pessoas acolhidas em um mesmo espaço. O relatório ainda lista diversos problemas, como: alta quantidade de pessoas por quarto; presença de percevejos nos colchões; pequena quantidade de banheiros; quartos em galpões, o que contribui para a presença de pombos e para um calor excessivo no verão e um frio intenso no inverno. Em resumo, o acesso é difícil e a permanência ainda mais.

Dentre os 90 Centros de Acolhida municipais existentes em São Paulo, a maior parte é considerada “equipamento porta de entrada”, ou seja, ofertam, além da acolhida, alimentação e equipe técnica especializada, incluindo psicólogos, assistentes sociais e educadores, serviços fundamentais para quem encontra-se em vulnerabilidade extrema. À medida que a pessoa vai se reestruturando e conquistando autonomia, ela torna-se apta aos chamados “equipamentos porta de saída”. No momento, há apenas dois tipos de equipamentos desse tipo: República e

Autonomia em Foco, totalizando aproximadamente 500 vagas, ou seja, menos de 4% do total de vagas de acolhimento.

Nas Repúblicas, há uma média de 4 pessoas por quarto, não há oferta de alimentação, o convivente paga uma taxa de limpeza e não há assistentes sociais e psicólogos. Já no Autonomia em Foco, os quartos são individualizados e também não há oferta de alimentação, mas há a presença de equipe técnica especializada de psicologia e assistência social. Em diálogos com pessoas em situação de rua e com membros do Comitê Intersectorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua (Comitê PopRua), conclui-se que há uma demanda muito maior que a oferta de vagas nos serviços de República e Autonomia em Foco, ou seja, o gargalo deste fluxo de autonomia bloqueia a progressão da pessoa.

Tabela 2: Quantidade e número de vagas por tipos de Centros de Acolhida

TIPO ³	QUANT.	VAGAS
CA ADULTO HOMEM	56	10.270
CAE IDOSOS	7	702
CAE MULHERES	8	726
CAE MULHERES TRANS	2	60
CAE GESTANTE	1	50
CAE CONVALESCENTES	2	93
CAE FAMÍLIA	6	494
CAE CATADORES	1	55
CAE INSERÇÃO PRODUTIVA	1	100
AUTONOMIA EM FOCO	2	300
REPÚBLICA	4	195
TOTAL	90	13.045

Finalmente, o passo seguinte aos “equipamentos porta de saída” é a moradia definitiva. Em São Paulo, a Lei Municipal nº 17.252/19, no capítulo de políticas setoriais, Art. 14, prevê que “O Poder Público deverá garantir o acesso da população em situação de rua à política habitacional, priorizando a garantia de soluções habitacionais definitivas e observando as especificidades de cada indivíduo, seu grau de autonomia e organização”.

³ CA: Centro de Acolhida; CAE: Centro de Acolhida Especial

Entretanto há uma grande dificuldade no acesso a este último estágio, consequência de uma baixa oferta de políticas públicas habitacionais. Mais raras ainda, são políticas direcionadas para públicos em extrema vulnerabilidade, como é o caso da população em situação de rua. O Programa Locação Social surge, nesse cenário, como a alternativa mais viável para a conclusão do processo de autonomia desta população, sendo, inclusive, previsto no Plano Municipal de Políticas para a População em Situação de Rua (2016), que destina o primeiro equipamento para esta função específica: o Edifício Asdrúbal do Nascimento II.

4 LOCAÇÃO SOCIAL NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

O programa Locação Social foi regulamentado no município de São Paulo em 2002 por meio da Resolução CFMH n° 23/2002 do Fundo Municipal de Habitação. A Instrução Normativa n° 01/2003, ainda em vigência, define as regras e procedimentos do programa. A proposta do Locação Social é garantir o acesso à moradia digna para pessoas em alta vulnerabilidade socioeconômica e que não tenham condições de acessar os programas habitacionais de transferência de propriedade, como, por exemplo, o Minha Casa Minha Vida. O Locação Social é considerado um programa de habitação definitiva em que não há transferência de propriedade para a pessoa, ou seja, o imóvel continua sendo público e o morador paga um aluguel social para a prefeitura.

O público-alvo do Programa Locação Social são pessoas sós ou famílias cuja renda familiar seja de, no máximo, 3 salários mínimos. Excepcionalmente, aceitam-se famílias de renda familiar superior a 3 salários desde que a renda per capita máxima seja de 1 salário mínimo. Pessoas que são proprietárias de imóvel ou que já tenham sido contempladas em programa de habitação definitiva não estão aptas. A Resolução n°23/2002 elenca a população em situação de rua como um segmento prioritário. Outros três segmentos possuem prioridade no Locação Social: (i) pessoas acima de 60 anos; (ii) pessoas portadoras de direitos especiais; (iii) moradores em áreas de risco e de insalubridade.

Segundo Ribeiro *et al.* (2019), entre 2004 e 2014 foram inaugurados 6 empreendimentos de Locação Social. Com o Asdrúbal do Nascimento II, o município de São Paulo alcançou 7 (sete) empreendimentos de Locação Social e 937 unidades habitacionais, conforme Tabela 3.

Tabela 3: Empreendimentos de Locação Social no Município de São Paulo

Empreendimento	Ano da Inauguração	UH	Público
Parque do Gato	2004	486	famílias da Favela do Gato
Olarias	2004	137	variado
Vila dos Idosos	2007	145	pessoas com mais de 60 anos
Senador Feijó	2009	45	Unificação das Lutas de Cortiços
Asdrúbal do Nascimento	2009	40	movimento de moradia
Palacete dos Artistas	2014	50	artistas idosos
Asdrúbal do Nascimento II	2019	34	pessoas em situação de rua
TOTAL		937	

A Secretaria Municipal de Habitação (Sehab), responsável pela gestão do programa, indica os beneficiários titulares e os suplentes de acordo com as especificidades de cada empreendimento. Após essa definição, todos os beneficiários passam por uma avaliação social que indicam a composição familiar e a faixa de renda. Esses dois pontos indicam qual a capacidade máxima de endividamento com a locação, ou seja, define o limite a ser pago no chamado Aluguel Social (valor pago pelo beneficiário), conforme Tabela 4.

Essa avaliação socioeconômica é feita a cada 24 meses para verificar se os beneficiários se mantêm dentro dos critérios e se o valor do aluguel social necessita passar por alteração.

Tabela 4: Comprometimento de Renda Familiar (Resolução CFMH)

Renda Familiar (salário mínimo)	Composição familiar (membros)	Capacidade de Endividamento
até 2	todas	10%
de 2 a 3	1 a 4	12%
	5 a 7	11%
	8 ou mais	10%
mais de 3*	3 a 4	15%
	5 a 7	14%
	8 ou mais	13%

*considerando famílias com renda per capita inferior a 1 salário mínimo

O acesso às unidades habitacionais pelos beneficiários é feito por meio de assinatura de contrato de locação celebrado com a Prefeitura, com duração de 48 meses, podendo ser sempre renovado por igual período.

A administração do condomínio é de competência da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (Cohab-SP), podendo ser feita de forma direta, terceirizada ou até mesmo pelos próprios moradores (autogestão). Há uma taxa de condomínio a ser paga por cada unidade habitacional. Além disso, a Cohab é responsável pela gestão patrimonial, que inclui vigilantes, seguro do imóvel e plano de manutenção preventiva e corretiva.

O Fundo Municipal da Habitação (FMH) assume as despesas de: (i) instalação de equipamentos de segurança e serviços de zeladoria; (ii) portaria; (iii) reformas gerais após a saída de um beneficiário para a entrada de outro.

4.1 INÍCIO DO PROGRAMA LOCAÇÃO SOCIAL

Em entrevista, Luiz Kohara, criador do programa Locação Social, contou como foi o processo de concepção, quando era assessor técnico da Sehab em 2002. A proposta foi desenvolver um programa de acesso à habitação pela população de baixíssima renda, com garantia de uma boa localização. Kohara informou que “quem mais precisava de moradia – 85% que estava na faixa do déficit habitacional – não acessava as políticas habitacionais, o financiamento da Cohab”. Para conciliar o acesso habitacional desse público com a uma boa localização, foi criada uma proposta em que não haveria a transferência da propriedade.

Ele também compartilhou que, no início, houve resistência por conta da “cultura da casa própria”, muito presente em nosso país. Márcia Terlizzi, em entrevista, compartilha da opinião do Luiz. Ela afirmou que o sonho da casa própria é um problema, pois a “propriedade se sobrepõe à vida humana, ao direito básico”. Para mostrar a importância da nova proposta, Luiz comparava o valor de um aluguel em um cortiço, na época em torno de R\$ 350, com a proposta do Locação Social, que seria um aluguel em torno de R\$ 60. Além disso, participar do Locação não impedia a pessoa de concorrer à casa própria por meio dos demais programas habitacionais existentes. Com isso, a prefeitura de São Paulo conseguiu implementar o inovador programa.

Kohara explicou que a ideia inicial era implementar o Locação Social não só em parques públicos, mas também em parques privados. Com isso surgiu o Bolsa-Aluguel, hoje chamado de Auxílio Aluguel, em que a pessoa poderia pagar um aluguel por meio de um subsídio do Poder Público. Entretanto, segundo o Kohara, pouco tempo depois, o Bolsa-Aluguel ficou como alternativa para remoções, reintegrações, urbanização e outras questões emergenciais, deixando de ter a proposta inicial. Ele compartilhou que a “dinâmica das políticas públicas acaba se adequando às necessidades da instituição e não da realidade”. Atualmente, o poder público disponibiliza um auxílio de R\$ 400,00 por mês, por um período máximo de 2 anos, para em torno de 27 mil famílias.

Com isso, o Poder Público seguiu desenvolvendo o Locação Social apenas em parques públicos, com os dois primeiros empreendimentos inaugurados em 2004: o Parque do Gato e o Olarias, este último, com público diverso, incluindo algumas pessoas em situação de rua.

4.2 VALOR PAGO PELO BENEFICIÁRIO

No Programa Locação Social, o beneficiário paga o aluguel social e a taxa condominial.

4.2.1 Aluguel Social

Segundo a Resolução nº 23/2002, o Aluguel Social é calculado a partir do Valor de Referência que leva em consideração: (i) Recuperação Mensal do Investimento; (ii) Taxa de Administração; (iii) Taxa do Fundo de Manutenção.

O Aluguel Social tem atualização monetária pelo IPC-FIPE (Índice de Preços ao Consumidor da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas) a cada 12 meses, na data de aniversário do contrato. O não pagamento implica em uma multa de 2% e juros de 1% ao mês. O não pagamento de três aluguéis implica no despejo do beneficiário, além de considerar o valor total sem subsídio e retroativo desde o primeiro mês de pagamento não realizado, acrescido de multa e juros.

Nos casos que o valor pago pelo beneficiário no Aluguel Social, calculado conforme Tabela 4, não alcançar o Valor de Referência, a diferença é paga pelo Fundo Municipal de Habitação (FMH) em forma de subsídio. A resolução informa que o valor pago pelo beneficiário (Aluguel Social) não pode ser inferior a 10% do Valor de Referência, ou seja, o subsídio máximo é de 90% do Valor de Referência.

Em resumo, nos casos em que o Aluguel Social não atinge o Valor de Referência, tem-se:

$$\text{Valor de Referência} = \text{Aluguel Social} + \text{Subsídio}$$

$$\text{Aluguel Social} \geq 10\% \text{ Valor de Referência}$$

$$\therefore \text{Subsídio} \leq 90\% \text{ Valor de Referência}$$

Recuperação Mensal do Investimento

A recuperação mensal do investimento se refere ao valor investido pela prefeitura na aquisição, construção ou reforma das unidades habitacionais. Segundo a Resolução nº 23/2002, o prazo de recuperação do investimento é de 30 (trinta) anos e é calculado através do parcelamento do valor investido na unidade habitacional (terreno, projeto, licenciamento, obras, juros) pelo período de recuperação.

Taxa de Administração

A Taxa de Administração se refere à gestão do contrato, cobrança e controle de adimplentes. O valor considerado é 10% do valor da Recuperação Mensal do Investimento.

Taxa do Fundo de Manutenção

A Taxa do Fundo de Manutenção se refere à manutenção de elevadores, de sistemas de distribuição de água, esgoto, eletricidade, reformas preventivas e pinturas. O valor considerado é 40% do valor da Recuperação Mensal do Investimento.

Com isso:

$$\begin{aligned} \text{Valor de Referência} &= \text{Recuperação mensal} + \text{Taxa Adm} + \text{Taxa Manutenção} \\ \text{Valor de Referência} &= \text{Recup. mensal} + 0,1 * \text{Recup. mensal} + 0,4 * \text{Recup. mensal} \\ \therefore \text{Valor de Referência} &= 1,5 * \text{Recup. mensal} \end{aligned}$$

4.2.2 Taxa Condominial

A Taxa Condominial se refere às despesas de uso comum com: (i) energia elétrica; (ii) água; (iii) conta bancária do condomínio; (iv) materiais de limpeza; (v) manutenção de bombas hidráulicas; (vi) outras despesas definidas por assembleia de condôminos.

4.3 ANÁLISE DO CÁLCULO DO VALOR DE REFERÊNCIA

O Valor de Referência é calculado com base no valor investido pela prefeitura no empreendimento. Entretanto, é passível de questionamento se é o melhor cálculo a ser feito, já que o beneficiário paga com base no valor de recuperação mensal, mas o imóvel continua com a prefeitura. Ou seja, por que o beneficiário “arca” com o valor de investimento se nunca possuirá a propriedade do imóvel? O cálculo como é feito gera distorções no Valor de Referência e, conseqüentemente, no valor do subsídio do Poder Público, dando a sensação de ser bem maior do que é na realidade. Além disso, limita os possíveis beneficiários, já que o Aluguel Social não pode ser menor do que 10% do Valor de Referência. Considerando que o beneficiário tem um teto de endividamento entre 10% e 15% da renda familiar, quanto maior o Aluguel Social, maior tem que ser a renda do beneficiário.

Exemplo: se o beneficiário tem uma renda familiar mensal de R\$ 1.000,00 e sua capacidade de endividamento é de 10%, ele não poderá pagar mais do que R\$ 100,00 de Aluguel Social. Considerando que o Aluguel Social não pode ser menor do que 10% do Valor de Referência, nesse caso, o beneficiário só estará apto para empreendimentos com Valor de Referência máximo de R\$ 1.000,00. Portanto, quanto maior o Valor de Referência, maior a renda exigida para a pessoa estar apta ao empreendimento.

Em relação à Taxa Administrativa, o cálculo é passível de questionamento, já que é feito a partir do retorno do investimento, valor que não tem qualquer relação com o gasto real de administração feita pela Cohab-SP.

Outro ponto a ser analisado é o motivo da Taxa do Fundo de Manutenção ser 40% do valor do investimento. Na prática, é possível calcular o valor de manutenção do empreendimento, já que está diretamente ligado à utilização do imóvel. Segundo análise dos seis primeiros empreendimentos de Locação Social de São Paulo, feita em artigo de Ribeiro et al. (2019), o custo de manutenção estimado é menor do que a Taxa de Manutenção prevista, ou seja, o Valor de Referência fica superior, aumentando o valor do subsídio e limitando os possíveis beneficiários.

5 O EMPREENDIMENTO ASDRÚBAL DO NASCIMENTO II

O empreendimento Asdrúbal do Nascimento II / Edifício Mário de Andrade de 11 andares, incluindo subsolo e térreo, possui 34 unidades habitacionais, que variam entre 30,8 m² e 44 m² (4 por andar e 2 na cobertura), e está localizado na região central de São Paulo, na Rua Asdrúbal do Nascimento, 268.

O edifício foi adquirido, por meio da Cohab, em 2011 e as obras de reforma e requalificação tiveram início em julho de 2012, mas ficaram paradas por um período, sendo encerrada no fim de 2018. Segundo o relatório do projeto, o investimento foi de R\$ 4,1 milhões, com recursos municipais e federais.

Esse projeto piloto é intersecretarial, com atuação direta das Secretarias Municipais de Habitação (Sehab); Assistência e Desenvolvimento Social (Smads); Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC); Saúde (SMS) e a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (Cohab-SP). O empreendimento foi estabelecido como Projeto Piloto do Programa Locação Social para atendimento habitacional da População em Situação de Rua por meio da Portaria Intersecretarial SEHAB/SMADS/SMDHC n° 03 de 12 de dezembro de 2018. Essa portaria também criou o Grupo de Trabalho Intersecretarial (GTI) que inicialmente não contava com a SMS, mas que foi incluída posteriormente. Esse GTI coordenou o processo de identificação, habilitação e seleção dos beneficiários, bem como estruturou os instrumentos de planejamento, implementação e monitoramento do projeto piloto.

5.1 CÁLCULO DO VALOR PAGO PELO BENEFICIÁRIO

Como explicado anteriormente, a pessoa beneficiária do Programa Locação Social paga um Aluguel Social e uma Taxa Condominial. No caso do Asdrúbal do Nascimento, a Taxa Condominial ficou fixada em R\$ 40,00 por mês.

Já o Aluguel Social, considerando a alta vulnerabilidade de pessoas em situação de rua, passou por algumas adequações analisadas a seguir.

5.1.1 Prazo de Recuperação Mensal de Investimento

O prazo de Recuperação Mensal de Investimento, conforme Resolução CMH n° 115 de 03 de dezembro de 2018 e referendada pela Resolução CMH n° 116 de 13 de dezembro de 2018, foi alterado de 360 meses (30 anos) para 450 meses (37,5 anos).

Essa adequação permitiu uma redução do Valor de Referência e, conseqüentemente, da renda mínima de habilitação e do Aluguel Social, ou seja, mais pessoas ficaram habilitadas a concorrer ao projeto. Considerando que o Valor de Referência também muda conforme a metragem da unidade habitacional, os impactos da alteração podem ser vistos na Tabela 5. Com isso, o valor do Aluguel Social do Empreendimento Asdrúbal do Nascimento II ficou definido entre R\$ 75,00 e R\$ 171,00, conforme área do apartamento.

Tabela 5: Pré e pós alteração do prazo de Recuperação Mensal do Investimento

TIPO	Nº UHs	Área - m ²	Resolução nº 23/2002		Resolução nº 116/2018 EXCLUSIVO POPRUA	
			Valor de Referência	Aluguel Social Mín.	Valor de Referência	Aluguel Social Mín.
1 dormitório	1	T3 - 33,96 m ²	R\$ 943	R\$ 94	R\$ 831	R\$ 83
	8	T4 - 35,05 m ²	R\$ 905	R\$ 90	R\$ 858	R\$ 85
	7	T6 - 42,80 m ²	R\$ 1.267	R\$ 130	R\$ 1.048	R\$ 104
	1	T8 - 69,95 m ² (41,49 + 28,46)	R\$ 2.130	R\$ 213	R\$ 1.713	R\$ 171
Conjugado	1	T7 - 30,85 m ²	R\$ 943	R\$ 94	R\$ 755	R\$ 75
	8	T2 - 34,27 m ²	R\$ 1.047	R\$ 104	R\$ 839	R\$ 83
	1	T1 - 35,82 m ²	R\$ 1.094	R\$ 109	R\$ 877	R\$ 87
	7	T5 - 37,04 m ²	R\$ 1.132	R\$ 113	R\$ 907	R\$ 90

5.1.2 Limite de Comprometimento da Renda

Conforme explicado na Tabela 4, a Resolução nº 23/2002, de criação do Programa Locação Social, define o comprometimento máximo da renda com o Aluguel Social. Essa capacidade de endividamento varia entre 10% e 15%, de acordo com a renda familiar e a composição familiar. Para renda familiar de até 2 salários mínimos, que é o caso da maioria dos beneficiários do Asdrúbal II, o comprometimento máximo da renda com aluguel é de 10%. Se fosse aplicado esse limite, 4 das pessoas/famílias selecionadas não poderiam assinar o contrato por não atingirem o valor.

Sendo assim, optou-se em flexibilizar, especificamente para o Projeto Asdrúbal do Nascimento II, o percentual de comprometimento máximo da renda familiar para o pagamento do Aluguel Social em até 15%, conforme Resolução CMH

nº 118 de 21 de janeiro de 2019, referendada pela Resolução CMH nº 121 de 21 de março de 2019.

5.1.3 Carência no Aluguel Social

Considerando que pessoas em situação de rua, ao se tornarem beneficiários do Asdrúbal do Nascimento II teriam que arcar com gastos iniciais com a moradia, tais como aquisição de mobiliários, utensílios domésticos, alimentos, entre outros, definiu-se uma carência dos 03 (três) primeiros meses do Aluguel Social, conforme Resolução CMH nº 117 de 13 de dezembro de 2018.

Em 16 de março de 2020, a prefeitura de São Paulo, por meio do Decreto nº 59.283, definiu situação de emergência no município em decorrência da pandemia do Covid-19 (coronavírus). Com isso, o Conselho Municipal de Habitação definiu conceder, novamente, carência de 03 (três) meses, entre abril e junho de 2020.

5.2 CRITÉRIOS E PROCEDIMENTOS DE HABILITAÇÃO

5.2.1 Critérios de Enquadramento e Habilitação

Segundo a Portaria, as pessoas habilitadas para o atendimento habitacional no Asdrúbal II necessariamente tinham que estar na rede socioassistencial da Smads, sendo inicialmente identificadas por meio do cruzamento de dados cadastrais do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) do Ministério da Cidadania e do Sistema de Informação do Atendimento aos Usuários (SISA) da Smads. O CadÚnico é a ferramenta pela qual o Governo Federal identifica e caracteriza as famílias de baixa renda para inclusão de programas de benefícios como, por exemplo, o Programa Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida, entre outros. Já o SISA é o sistema municipal que concentra as informações da população em situação de rua na cidade de São Paulo. Pelo SISA, é possível verificar qual Centro de Acolhida a pessoa se encontra.

Ainda na habilitação prévia, a pessoa, para se enquadrar, necessariamente tinha que cumprir os requisitos do Programa Locação Social: renda máxima de até 3 salários mínimos; comprometimento máximo de 10% a 15%⁴ e o subsídio máximo de 90% em relação ao Valor de Referência.

⁴ No caso do Empreendimento Asdrúbal do Nascimento II, ficou definido o comprometimento máximo de até 15% da renda.

Em entrevista, Giulia Patitucci, coordenadora de Políticas para População em Situação de Rua (PopRua) da SMDHC, e Alcyr Neto, ouvidor da SMDHC e ex-coordenador PopRua, ambos membros do GTI do Asdrúbal II informaram que o CadÚnico permitiu verificar a renda familiar de pessoas em situação de rua, para avaliar se está dentro do limite de 3 salários mínimos e se possui a renda mínima para estar apto a concorrer ao programa. Já o SISA permitiu confirmar se a pessoa estava no serviço socioassistencial, além de permitir localizar a pessoa.

Além do cruzamento de dados do CadÚnico e SISA, e do enquadramento no Programa, a pessoa tinha que ter autonomia para moradia, ou seja, foram descartadas as pessoas acolhidas em Residência Terapêutica, Residência Inclusiva, Instituto de Longa Permanência de Idosos (ILPI) e Centros de Acolhida Especiais para Convalescentes (CAE Convalescentes).

Por fim, o último critério de enquadramento era ter composição familiar compatível com as unidades habitacionais do edifício, que é formado por unidades conjugadas e de um dormitório, ou seja, a composição familiar ficou limitada entre 1 e 4 componentes.

5.2.2 Critérios de Priorização, Seleção e Pontuação

Após a definição dos habilitados, foram estabelecidos critérios de priorização e seleção dos futuros moradores.

Segundo o último Censo da População em Situação de Rua (2019), 81% das pessoas vivem sozinhas. Sendo assim, considerando que o perfil predominante da população em situação de rua é família monoparental, ou seja, uma única pessoa, optou-se em dividir as unidades habitacionais, sendo metade para famílias e metade para pessoas sós.

Outro ponto considerado foi a vulnerabilidade social sobreposta à situação de rua, sendo adotados os seguintes componentes:

- pessoa com deficiência (PCD);
- pessoa idosa;
- presença de criança ou adolescente na composição familiar;
- pessoa com vulnerabilidade associada ao gênero, compreendendo (i) mulheres chefes de família; (ii) mulheres vítimas de violência; (iii) travestis e transexuais.

Com esses critérios, a distribuição das unidades habitacionais ficou conforme Tabela 6.

Tabela 6: distribuição de uh conforme priorização

Grupo	Descrição	Quantidade UH
1F	Família com PCD ou idosos	6
2F	Família com criança/adolescente ou com vulnerabilidade de gênero	10
3F	Família sem vulnerabilidade sobreposta	1
1S	Pessoa Só com deficiência ou idosa	6
2S	Pessoa Só com vulnerabilidade de gênero	2
3S	Homem Só sem vulnerabilidades sobrepostas	9
TOTAL		34

Após a separação por grupos, foram definidos critérios de pontuação para criar um ranking, conforme Tabela 7.

No caso de empate, ainda na fase preliminar, foram definidos os seguintes critérios de desempate:

- a) maior pontuação no critério tempo de rua;
- b) titular de maior idade.

Após a definição da lista, a etapa seguinte era a entrevista feita pela Coordenadoria do Trabalho Social da Sehab. Para limitar o número de entrevistas, definiu-se que seriam entrevistados, da maior para a menor pontuação, uma relação de cinco pessoas/famílias por vaga mais uma reserva técnica de 20%. Ou, seja, a proposta era chegar em uma lista com 204 titulares com os melhores pontuados de cada grupo, em uma proporção de 5 titulares por unidade habitacional ($34 * 5 = 170$) mais os 20% de reserva técnica ($170 * 1,2 = 204$).

O objetivo da entrevista era verificar se a pessoa realmente se enquadra em todos os critérios e pontuações e a preexistência de atendimento habitacional definitivo, fator de inabilitação para o Programa Locação Social.

Tabela 7: Critérios de Pontuação para Aplicação por Grupos Prioritários

SITUAÇÃO	FONTE	CRITÉRIO	REFERÊNCIA	PONTOS
Critérios Aplicáveis apenas aos grupos familiares				
Vulnerabilidade Socioeconômica	CAD	Número de componentes do núcleo familiar	1 Componente	0
			2 Componentes	0,5
			3 Componentes	1
Presença de Crianças e/ou Adolescentes	CAD	Composição familiar com criança ou adolescente	Sem criança ou adolescente	0
			Com Adolescente	0,25
			Com Criança 6-11	0,5
			Com Criança 0-5	1
Gênero	CAD	Mulher Responsável pelo domicílio	Mulher como referência familiar	0,5
Critérios Aplicáveis a todos os grupos				
Gênero	SISA	Mulher vítima de violência doméstica sob medida protetiva	Está em CMVV	0,5
	SISA	Travesti ou Transexual	Travesti ou Transexual	0,25
Autonomia para os cuidados com a moradia/ Jornada da Autonomia	SMADS	Atualmente contratado	Trabalho Novo	0,25
	CAD	Consta no CAD como empregada com carteira assinada, doméstica ou não	CLT	0,25
	SISA	Equipamento SMADS de Autonomia	República, Autonomia em Foco, CAE Mulheres, CAE Catadores	0,5
Idade	CAD	Idade <i>*Não aplicável a grupos com idosos</i>	Até 30 anos incompletos	0
			Acima de 30 até 50 anos incompletos	0,5
			Acima de 50 até 60 incompletos	1
Situação de Rua	CAD/SISA	Tempo de Rua	Até 1 ano	0
			Acima de 1 ano até 5 anos	0,25
			Acima de 5 anos até 10 anos	0,5
			Acima de 10 anos	1

Após a entrevista, foi confirmado um ranking final. Em caso de empate nessa etapa, foram considerados os seguintes critérios de desempate nessa ordem:

- a) menor renda per capita;
- b) maior pontuação no critério de criança e adolescente (somente para Grupo 2F);
- c) casos de mulheres em situação de violência;
- d) maior pontuação no critério tempo de rua;
- e) titular de maior idade;
- f) sorteio.

Por fim, chegaria na listagem final, sendo publicada uma lista com 34 titulares e 34 suplentes.

Em entrevista com a Márcia Terlizzi, ela informou que os critérios de pontuação propostos pelos gestores públicos das pastas envolvidas foram amplamente discutidos no Subcomitê de Habitação (parte do Comitê PopRua), contando com uma grande participação de pessoas em situação de rua e movimentos. Os critérios conseguiram atender tanto a questão dos públicos com vulnerabilidade sobreposta, como idosos, pessoas com deficiência, mulheres chefes de família, mulheres vítimas de violência, pessoas trans, como também o perfil de pessoas sós sem vulnerabilidade sobreposta, que é a maior parcela das pessoas em situação de rua. Com isso, dentro das possibilidades, o Comitê PopRua acreditou que os critérios foram, de certa forma, justos, apesar da baixa oferta.

5.3 DEFINIÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS TITULARES E SUPLENTES

Conforme explicado no item 5.2, o processo de definição dos usuários iniciou com o cruzamento do CadÚnico com o SISA, feito em dezembro de 2018. Desse cruzamento, chegou-se em uma listagem de 12.791 pessoas. Desse número, excluiu-se pessoas de Centros de Acolhida de baixa autonomia, chegando em 12.608. Após, aplicou-se os critérios de Locação Social, reduzindo o número para 1.560 pessoas. Em seguida, excluiu-se composições familiares acima de 4 pessoas (incompatibilidade com as unidades do empreendimento), dando origem à uma lista com 1.497 pessoas pré-habilitadas.

Na sequência, essas pessoas foram divididas em 2 grupos:

- 1.397 pessoas sós;
- 39 grupos familiares compostos por 100 pessoas no total.

O passo seguinte foi aplicar os critérios de pontuação conforme Tabela 7, divididos nos 6 grupos de demanda.

Conforme explicado no item 5.2.2, a ideia era chegar em uma lista com 204 titulares com os melhores pontuados de cada grupo, em uma proporção de 5 titulares por unidade habitacional mais 20% de reserva técnica. Entretanto, alguns grupos não chegaram a ter 5 pessoas/famílias nas listas. Com isso, a listagem final ficou com 145 titulares. A partir daí, passou para a localização desses 145 titulares nos Centros de Acolhida municipais e para a verificação dos requisitos para estarem aptos ao programa. Após essa busca, 45 titulares passaram pela entrevista. Entre os 100 restantes, a maior parte não foi localizada nos serviços de acolhimento.

Pela Portaria, a proposta era ter 1 titular e 1 suplente para cada unidade habitacional, totalizando 68 selecionados. Como chegou-se a apenas 45 entrevistados, a Smads precisou fazer uma nova busca em sua base de dados, incluindo mais 79 titulares. Não ficaram claros os critérios utilizados pela Smads na indicação dos novos titulares. Após essa inclusão, os 124 titulares foram entrevistados por técnicos da Sehab. Desse total, 100 preencheram os requisitos de habilitação e seleção.

Foram aplicados os critérios de desempate, chegando à lista final dos futuros beneficiários, com 66 selecionados (34 titulares e 32 suplentes), já que 2 grupos (1F e 1S) não possuíam habilitados para integrar a suplência. Essa lista foi publicada em Diário Oficial da Cidade de São Paulo no dia 03 de janeiro de 2019. Entre essa data e a entrega das chaves, três alterações aconteceram devido a desistência de selecionados.

5.4 PASSOS SEGUINTE

5.4.1 Fase 2

Após a definição dos beneficiários, o projeto passou para Fase 2 - preparação da demanda selecionada para ocupação do empreendimento. Essa fase consistiu em três etapas:

- a) Trabalho Social de preparação da população para ocupação das unidades habitacionais

Essa etapa consistiu em:

- reuniões de orientação e deliberativas com os beneficiários: regras do programa, organização da gestão, escolha das unidades habitacionais, definição do Regimento Interno e eleição da comissão de moradores;
- vistoria das unidades habitacionais com os futuros moradores e com a Cohab;
- evento de inauguração com assinatura dos contratos, ocorrido no dia 23 de fevereiro de 2019;
- planejamento, acompanhamento e efetivação das mudanças;
- plantão social;
- visitas domiciliares.

b) Mobilização de Doações

Tendo em vista que os futuros moradores estavam em Centros de Acolhida municipais, a maioria não possuía móveis e utensílios domésticos. Considerando que alguns itens são essenciais, a SMDHC fez um edital de chamamento público para doações, publicado em 01 de fevereiro de 2019. Segundo Patitucci, geladeiras e fogões de todos os apartamentos vieram de doações de empresas, bem como algumas camas e cestas básicas de alimentos. Já o Fundo Estadual de Desenvolvimento Social arcou com colchões, lençóis e toalhas e a Smads com um conjunto de mesa e quatro cadeiras para todas as unidades habitacionais. Além disso, houve também doações de utensílios domésticos feitas por pessoas físicas. Patitucci explicou que as doações ocorreram diretamente para os moradores e não para o poder público, proprietário do edifício. Isso ocorreu por ser uma tramitação mais rápida e simples, já que teriam menos de 1 mês entre o edital e a mudança dos moradores. Mas há questionamentos sobre isso, pois, os móveis são bens do beneficiário e se ele é desligado do projeto por inadimplência ou por qualquer outro motivo, a unidade habitacional fica sem nenhum móvel ou eletrodoméstico para o futuro beneficiário. Por outro lado, se doação fosse ao poder público, além da complexidade, a prefeitura seria responsável pelo bem, trazendo mais atividades e custos para as secretarias envolvidas.

c) Conclusão e entrega do empreendimento

Os apontamentos de problemas indicados pelos moradores e pela Cohab foram sanados pela construtora ao longo do mês de fevereiro. Após a assinatura dos contratos, as mudanças ocorreram no fim de fevereiro de 2019 e 71 pessoas passaram a morar nas 34 unidades habitacionais do Empreendimento Asdrúbal do Nascimento II.

5.4.2 Fase 3

Após a entrega das chaves, passou-se para a chamada Fase 3 – trabalho social de acompanhamento da população pós-ocupação das unidades e gestão do empreendimento, com duração de 24 meses. Nessa fase, que ainda está em andamento, foram realizadas oficinas de planejamento, elaboração de termo de cooperação entre as secretarias e plano de trabalho para consolidar as responsabilidades de cada pasta. O ponto principal dessa fase é o acompanhamento com os moradores para auxiliar na estabilização e saída definitiva da situação de rua.

Segundo Alcyr Neto, nesse período de 1 ano e 3 meses de projeto em andamento, ocorreram 3 desligamentos, sendo o primeiro em outubro de 2019. A Giulia Patitucci detalhou que 2 desligamentos ocorreram por problemas na adaptação da nova moradia, podendo incluir adaptação financeira, havendo um retorno para o Centro de Acolhida. O terceiro desligamento ocorreu por um conflito com o vizinho somado à inadimplência. Entretanto, Patitucci informou que, no Programa Locação Social, apesar de previsto, não é comum o desligamento por inadimplência.

Luiz Kohara acredita que o maior desafio do Programa Locação Social é justamente a Fase 3, em que ocorre a gestão social, condominial e patrimonial. Márcia Terlizzi concorda com o Luiz e compartilha que a gestão do Programa Locação Social ainda é um problema e que necessita de melhorias. Kohara explicou que, em um programa de transferência de propriedade, o acompanhamento acaba na entrega das chaves. Já no Programa Locação Social, é justamente na entrega das chaves que se inicia o trabalho mais importante.

6 RESULTADOS

Após longa análise do projeto piloto Asdrúbal do Nascimento II, foi possível fazer a reflexão de alguns pontos. A principal questão é a maioria das pessoas em situação de rua não estar apta a concorrer ao Projeto Locação Social.

Considerando que há 24.344 pessoas em situação de rua no município de São Paulo e, no primeiro filtro, apenas 1.497 pessoas estavam pré-habilitadas, chega-se que apenas 6,1% da população em situação de rua se encaixava nas regras do Programa Locação Social e na exigência de estar em acolhimento público.

6.1 VALOR DE REFERÊNCIA

Não há dúvidas que o Valor de Referência é um dos grandes problemas no acesso da população em situação de rua ao Programa Locação Social. Ao exigir, no mínimo, uma renda para o aluguel de 10% do Valor de Referência, uma grande parte do público já é excluído.

No caso do Asdrúbal II, conforme item 5.3, somente uma pequena parcela da população de rua do município ficou apta a seguir para as etapas seguintes. Esse grande corte é justificado pelo alto Valor de Referência e, conseqüentemente, pela exigência de uma renda mínima incompatível com esse público, além da forma de comprovação dessa renda que, no caso, foi o CadÚnico. Outro fator excludente foi a exigência de estar na rede de acolhimento socioassistencial do município, dado confirmado pelo SISA. A utilização das plataformas do CadÚnico e do SISA será explorada no próximo item.

Quanto maior o Valor de Referência, maior será o Aluguel Social, já que este tem que ser, no mínimo, 10% do Valor de Referência, conforme item 4.2.1. Além disso, considerando que o beneficiário tem um teto de comprometimento com o aluguel entre 10% e 15% da renda familiar⁵, quanto maior o Aluguel Social, maior tem que ser a renda do beneficiário. Esse foi um ponto problemático do Asdrúbal do Nascimento II em que beneficiários selecionados seriam excluídos, sendo necessário fazer uma Resolução aceitando a capacidade de endividamento em até 15%.

⁵ Pelas regras de renda e composição familiar, no caso dos beneficiários do Asdrúbal II, quase 100% estava com o limite de 10% de comprometimento da renda.

Em resumo, um alto Valor de Referência interfere em dois pontos: limita o acesso da população em situação de rua ao Locação Social (por exigência de renda mínima e por limite de comprometimento da renda com aluguel) e aumenta o valor do Aluguel Social.

Em relação ao cálculo do Valor de Referência, conforme já trazido no item 4.3, não faz sentido incluir a Recuperação Mensal do Investimento se não há transferência de propriedade para o beneficiário do programa. Esse ponto é unânime em todas as entrevistas feitas com os gestores públicos e especialistas da área.

Luiz Kohara, criador do Programa Locação Social, compartilhou que o cálculo do Valor de Referência foi feito pela equipe financeira da Cohab-SP⁶ e que ele nunca foi favorável em considerar o valor de retorno do investimento porque o empreendimento continua sendo público. Além disso, ele complementou: “um empreendimento de Locação Social tem que ser na perspectiva da inclusão social, então tem muito mais um caráter de investimento social do que de investimento financeiro”.

Giulia Patitucci concorda com o Kohara sobre a questão de não se considerar a recuperação do investimento se não há transferência da propriedade, e diz que há a necessidade de se criar um novo desenho financeiro para o Programa Locação Social. Ela complementa que a Recuperação Mensal do Investimento aumenta o Valor de Referência e, conseqüentemente, a renda mínima para acessar o programa.

6.2 BASE DE DADOS DE SELEÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS

Na primeira etapa de seleção dos beneficiários, foi feito o cruzamento do CadÚnico com o SISA.

O SISA foi utilizado para garantir que a pessoa em situação de rua esteja na rede de acolhimento da prefeitura. O percurso atual de acesso aos Centros de Acolhida não é universal e democrático, conforme Capítulo 3, além de apresentar, muitas vezes, condições precárias. Há também pouquíssima oferta de “equipamentos porta de saída” tornando o sistema de desenvolvimento de autonomia ineficiente. Com isso, a obrigatoriedade de vinculação a equipamentos de acolhimento municipais torna o acesso à moradia restrito e não universal.

⁶ A Cohab é uma empresa pública, então sempre considera o retorno do investimento nos cálculos da contrapartida do beneficiário de programa habitacional.

A utilização do CadÚnico também é extremamente questionável, já que é uma plataforma do Governo Federal para incluir as famílias em programas de benefícios e transferência de renda, como, por exemplo, o Programa Bolsa Família (PBF). Em muitos casos, o cadastro no CadÚnico não está atualizado, não indicando a real renda da pessoa. Outro ponto é que, muitas vezes, a própria pessoa não atualiza o cadastro ao possuir renda porque, com frequência, essa renda é informal, instável e irregular, não trazendo uma segurança. Caso a pessoa atualize o CadÚnico com a renda, corre o risco de perder o benefício o Bolsa Família. Por sinal, esse é um dos argumentos dos defensores da Renda Básica de Cidadania, já que ela seria universal, não exigindo tanto investimento e tempo na gestão do programa, como é o caso do PBF.

Terlizzi compartilhou que algumas pessoas em situação de rua foram atualizar seus cadastros no CadÚnico. Nesse momento, as pessoas fizeram cálculos para achar um valor em que não perderia o Bolsa Família, mas também estaria apto ao Locação. Ela fez a analogia: “é investir muito para uma peça quadrada encaixar no redondo. Fica aparando as arestas para encaixar no redondo, mas não é a peça certa”. Para Terlizzi, o Programa Locação Social deveria ter um cadastro habitacional de demanda por interesse, similar ao cadastro da Cohab para as políticas habitacionais com transferência de renda. Ela acredita que deveria ser uma lista exclusiva para pessoas com interesse no Locação Social, com a declaração da renda atual, sem medo de perder o programa de transferência de renda do governo federal. Ela ainda defende que, nessa lista, seja possível marcar a opção de situação de rua, para casos como o Asdrúbal II, empreendimento exclusivo para população de rua.

Essa lista também ajudaria em outra fase da escolha dos beneficiários. Conforme explicado no item 5.3, após gerar uma lista com 145 titulares que seriam encaminhados para a entrevista, a Smads localizou apenas 45 deles. Como a Portaria previa a publicação de 68 nomes (34 titulares e 34 suplentes), a própria Smads indicou mais 79 nomes. Entretanto, não ficou claro qual o método utilizado na indicação dos nomes. Inclusive, 24 pessoas encaminhadas pela Smads não foram habilitadas por não cumprirem os requisitos do Locação Social, filtro utilizado no início. Ou seja, a maior parte dos entrevistados não passou pelas fases anteriores de seleção, não tendo uma metodologia transparente na escolha. Um cadastro habitacional evitaria essa falta de clareza na escolha.

6.3 EXIGÊNCIA DE RENDA MÍNIMA

A maioria da população em situação de rua não possui renda ou possui uma fonte de renda instável. A exigência de uma renda mínima, conforme questionado no primeiro item deste capítulo, já exclui a maior parte desse público.

Além disso, até mesmo para a baixa porcentagem que atinge essa renda, há uma dificuldade de se comprometer com um valor de aluguel justamente por ser uma renda variável e instável. No Asdrúbal II, a taxa condominial é R\$ 40 por mês e o Aluguel Social varia entre R\$ 75 e R\$ 171, conforme Tabela 5, ou seja, cada unidade habitacional assume o comprometimento de pagar mensalmente entre R\$ 115 e R\$ 221.

A seguir, os dados de inadimplência do Asdrúbal do Nascimento II, compartilhado pela Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania.

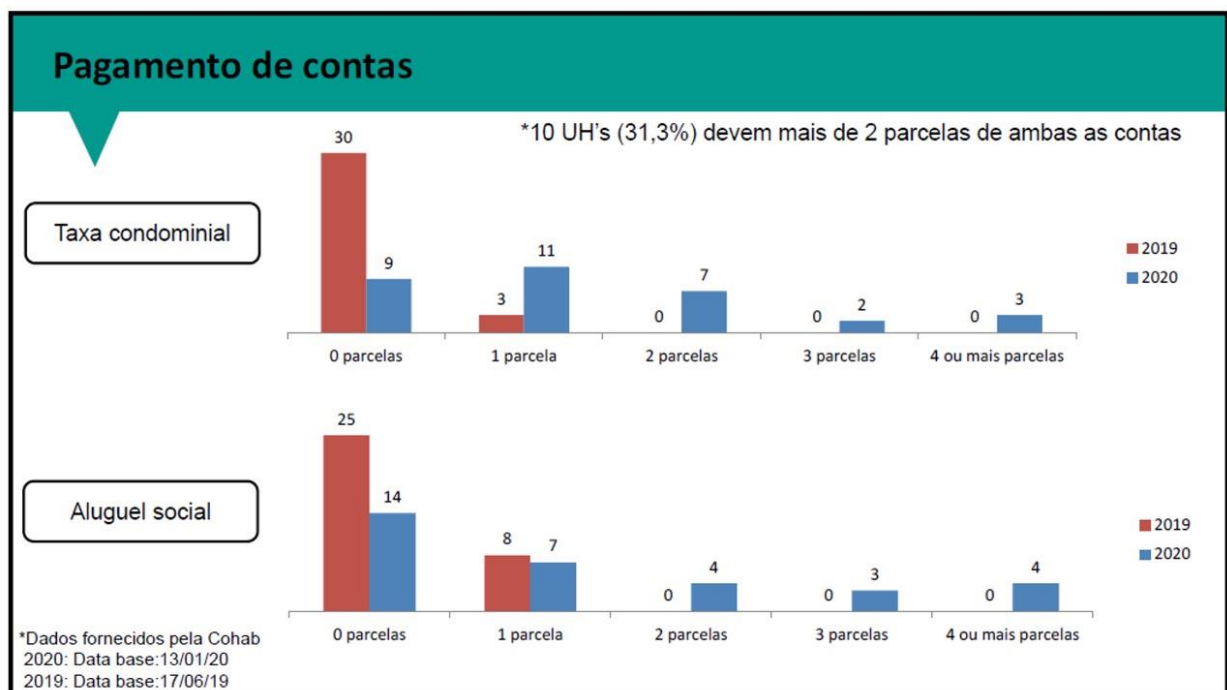


Figura 2: quantidade de uh com parcelas em débito (Fonte: prefeitura)

Conforme analisado na Figura 2, após pouco mais de 3 meses de projeto, a inadimplência era baixa: 3 unidades habitacionais deviam 1 parcela da taxa condominial e 8 unidades habitacionais deviam 1 parcela do Aluguel Social. Entretanto, já os dados de janeiro de 2020, após 10 meses e meio de projeto, apresentam um aumento da inadimplência: apenas 9 unidades habitacionais (UH) estavam em dia com a taxa condominial e 14 com o Aluguel Social; 11 UH deviam 1 parcela da taxa condominial e 7 deviam 1 parcela do Aluguel Social; 7 UH deviam 2

parcelas da taxa condominial e 4 UH do Aluguel Social. Por fim, 5 UH deviam mais de 3 parcelas da taxa condominial e 7 UH do Aluguel Social. A figura apresenta que 10 unidades habitacionais (31,3%) devem mais de 2 parcelas de ambas as contas.

Em entrevista, o casal Adriana Rosa Pereira e Pedro Luiz da Silva, moradores de uma das unidades habitacionais do Asdrúbal II, informaram que nunca deveriam nenhuma parcela da taxa condominial ou do Aluguel Social. No início do programa, eles possuíam uma renda familiar mensal de R\$ 1.067, que os tornaram pré-habilitados, sendo que, na época, a Adriana era beneficiária do Programa Operação Trabalho (POT)⁷ e recebia uma bolsa de R\$ 667 e o Pedro era entregador de comida (por meio de bicicleta) de um restaurante na região central e recebia uma renda em torno de R\$ 400. Atualmente, a Adriana está trabalhando em um restaurante no Bom Retiro, com carteira assinada, e Pedro entrou no POT, totalizando uma renda familiar de quase R\$ 2.000. Eles não possuem dependentes, então a renda mensal é suficiente para pagar o Aluguel Social, a taxa condominial e se manter. Mas, como visto anteriormente, eles são exceção no Empreendimento, já que a maioria deve, no mínimo, 1 parcela de taxa condominial e/ou Aluguel Social. No POT, o beneficiário pode participar por um período de até 2 anos, então existe uma preocupação do governo em o morador ficar dependendo apenas da renda do POT.

Foi perguntado ao casal o que eles alterariam no programa caso fosse possível. Adriana respondeu que não alteraria nada. Já o Pedro Luiz informou que não deveria ter um limite mínimo para acesso ao programa. Ele conta que, quem recebe Bolsa Família, já teria condições de pagar um Aluguel Social e que a moradia facilitaria a obtenção de emprego. Pedro também citou que, se houvesse a Renda Básica de Cidadania, todas as pessoas em situação de rua estariam aptas a pagar um Aluguel Social.

Kohara questionou que o Programa não leva em consideração a capacidade de pagamento da população em situação de rua. Grande parte das pessoas não tem renda regular, então é difícil exigir um pagamento mensal. A mesma ideia é defendida pela Regina Manoel e pela Márcia Terlizzi.

⁷ O POT é um programa municipal para pessoas desempregadas de baixa renda, que oferece atividades diárias para estimular a reinserção ao mundo do trabalho, com um auxílio mensal entre R\$ 736,46 (4 horas diárias) e R\$ 1.097,25 (6 horas diárias).

Regina acredita que o Locação Social para população de rua deveria ser adaptado para não exigir uma renda e poder atingir um público maior. Ela trouxe a questão do alto índice de desemprego, sendo um impedimento para essa exigência.

Márcia enfatizou muito que o Programa Locação Social, do jeito como está desenhado, não é para a população em situação de rua. Ela informou que “Locação Social é formado em parte por subsídio do governo e parte de contrapartida do morador. População de rua não tem contrapartida para dar. Então não tem sentido. O Locação Social atinge apenas uma pequena parte da população em situação de rua”. Márcia defendeu um subsídio do Poder Público de 100%, acrescido à uma política de transferência de renda para a pessoa utilizar com os demais gastos de vida.

6.4 CUSTO DO PROGRAMA LOCAÇÃO SOCIAL X OUTROS PROGRAMAS

Ribeiro et al. (2019), a partir dos seis primeiros empreendimentos de Locação Social, fizeram um cálculo do custo médio mensal por unidade habitacional, considerando todos os subsídios (incluindo o valor de recuperação mensal do investimento) e as gestões patrimonial, social, administrativa, condominial e do programa. Nesse estudo, chegou-se em um custo médio mensal de R\$ 671 por unidade habitacional do Programa Locação Social.

No estudo, também foi feita uma comparação do custo do Programa Locação Social com o Auxílio Aluguel. Atualmente, O Auxílio Aluguel oferece R\$ 400,00 mensais para a família por um período máximo de 2 anos. Além desse valor repassado, há um custo da gestão do programa. Além de não ter um controle da forma como o dinheiro é gasto, é inviável alugar um apartamento em São Paulo com esse valor. Com isso, muitas famílias que recebem o Auxílio Aluguel precisam complementar o valor para pagar um aluguel ou o utilizam para morar em ocupações.

“No programa Locação Social, há a garantia da permanência das famílias de baixa renda em áreas valorizadas e em processo de valorização, combatendo o processo de gentrificação, e a garantia da permanência do patrimônio como público”. (Ribeiro et al., 2019, p. 29)

Outra análise a se fazer é o custo mensal por pessoa dos Centros de Acolhida da Smads. A partir de dados da Smads (mês de referência: fevereiro de 2020), foi possível chegar em um custo mensal por pessoa em um Centro de Acolhida.

Considerando as especificidades do público dos diversos tipos de acolhimento, os resultados mostraram que o custo médio mensal de um convivente varia entre R\$ 353 e R\$2.623, conforme Tabela 8.

O custo de “equipamentos porta de saída”, que são o último estágio antes da moradia definitiva, varia entre R\$ 353 para Repúblicas (média de 4 pessoas por quarto) e R\$ 1.060 para Autonomia em Foco (quartos individualizados), este último valor bem próximo dos Centros de Acolhida para homens sozinhos (R\$ 965). Em resumo, a Smads poderia investir mais em “equipamentos porta de saída”, já que faltam vagas para o tamanho da demanda. Entretanto, a principal análise a ser feita é que, a longo prazo, o custo de um empreendimento de Locação Social é mais baixo do que a maioria dos Centros de Acolhida da Assistência Social, sendo superior apenas ao custo das Repúblicas.

Tabela 8: Custo mensal por pessoa nos Centros de Acolhida

TIPO	QUANT.	CUSTO MENSAL POR PESSOA
CA ADULTO HOMEM	56	R\$ 965,16
CAE IDOSOS	7	R\$ 1.240,43
CAE MULHERES	8	R\$ 1.371,68
CAE TRANS	2	R\$ 2.056,72
CAE GESTANTE	1	R\$ 1.471,94
CAE CONVALESCENTES	2	R\$ 2.622,89
CAE FAMÍLIA	6	R\$ 1.635,23
CAE CATADORES	1	R\$ 752,65
CAE INSERÇÃO PRODUTIVA	1	R\$ 1.316,49
AUTONOMIA EM FOCO	2	R\$ 1.059,63
REPÚBLICA	4	R\$ 352,99
TOTAL	90	

6.5 FASES 2 E 3

Em uma análise feita por pessoas entrevistadas, que, neste caso, os nomes foram omitidos, faltou engajamento e acompanhamento da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, sobrecarregando principalmente as Secretarias de Habitação, de Saúde e de Direitos Humanos e Cidadania. Essa ausência foi sentida principalmente na Fase 2. Uma das pessoas entrevistadas compartilhou que, perto da inauguração, o processo foi “a toque de caixa”, não havendo tempo e nem disposição para um bom trabalho social pré-moradia. Giulia

informou que, geralmente, esse processo dura em torno de 6 meses, mas, no Asdrúbal II, foram menos de 2 meses. Regina destacou que um trabalho social pré-moradia é essencial e necessita do apoio de assistentes sociais de referência dos beneficiários, formação em gestão financeira, um trabalho de aproximação entre os futuros moradores, entre outros.

Em relação a Fase 3, o principal desafio, segundo Terlizzi e Kohara, é a gestão do empreendimento, incluindo a administrativa, condominial e social. Kohara conta que o Estado está acostumado a produzir habitação com transferência de propriedade e, nesse caso, a política pública termina na entrega da chave. “Entregou a chave, não tem mais responsabilidade. Enquanto no Programa Locação Social, exige uma outra postura do Estado em relação à questão da habitação. Na hora que você entrega a chave é que começa a responsabilidade do Estado. Isso é um desafio até hoje. A prefeitura ainda não tem uma boa estrutura de gestão”.

Por mais relevantes que sejam as fases 2 e 3 para o sucesso do projeto piloto, o objeto de estudo deste trabalho foi avaliar a fase 1.

6.6 IMPORTÂNCIA DA MORADIA PARA A POPULAÇÃO DE RUA

No que pese terem sido trazidos diversos pontos passíveis de melhorias, o Empreendimento Asdrúbal II surgiu como uma resposta à ausência de políticas públicas habitacionais para a população de rua no município de São Paulo. Uma das maiores reivindicações históricas dos movimentos da população em situação de rua é a moradia. Segundo Tião Nicomedes, fundador do Movimento Nacional da População de Rua, as formas de saída digna da rua são trabalho, moradia e atenção à saúde.

Kohara, em seu estudo feito em 2018 sobre os desafios para a efetivação do direito à moradia digna da população em situação de rua, entrevistou 52 pessoas de quatro cidades brasileiras, incluindo São Paulo, que já estiveram em situação de rua e que acessaram à moradia definitiva. Dentre essas 52 pessoas, oito moram no Olarias, empreendimento de Locação Social inaugurado em 2004. Ele traz que o acesso à moradia possibilitou mudanças importantes, principalmente, em relação aos vínculos sociais, ao trabalho, à saúde e à educação:

“A moradia é proteção ao corpo! Imagina o que significa dormir na rua para uma mulher como eu que tenho sono pesado? Quando você está dormindo na rua sempre tem o risco de ser agredida. Já

fui abusada dormindo na rua, deixando grávida, ainda bem que não fiquei com doença. Ter moradia melhora saúde, pode descansar e tomar banho. (Maria Helena Silva)". (Kohara, 2018, p. 81)

"Para procurar emprego é importante ter endereço para apresentar. Somente consegui ter um emprego fixo e registrado, pela primeira vez, depois que vim morar no apartamento. (Adriana Souza)". (Kohara, 2018, p. 97)

"Quando saímos do viaduto fomos para o hotel, alugado pela prefeitura e tivemos apoio para emprego. Quando tive crise da doença que tenho, como estava trabalhando fiquei de licença, depois fui aposentada. Agora com aposentadoria e pagando aluguel baixo (Locação Social), com o posto de saúde aqui do lado a minha vida está muito boa. Vou ao psiquiatra aqui perto e ganho os remédios. Se não tivesse moradia, com a doença que tenho (esquizofrenia), eu já tinha morrido. Foi por causa dessa doença fui parar na rua, foi por causa dessa doença que minha família me jogou na rua. (Maria Aparecida dos Santos)". (Kohara, 2018, p. 100)

Kohara (2018, p. 103) também complementa com o caso da Elisângela Cristina Flávio que, após se mudar para o Olarias, priorizou a sua educação e a de seus filhos. No início de 2018, ela concluiu o curso de Direito.

Há uma famosa frase entre os movimentos e pesquisadores que diz: "Direito à Moradia é a porta para outros direitos". Márcia complementou: "Moradia nem sempre é a solução, mas é a base da solução. A casa é um meio". Indo na mesma linha, Regina enfatizou a importância de se discutir políticas públicas para a população de rua além da habitação, como saúde, renda, lazer, educação. Ela diz que o Locação Social permite trabalhar todas essas políticas públicas "embaixo de um teto".

Na entrevista, Kohara defendeu que as pessoas em situação de rua vêm de experiências de perdas e de instabilidade e que a moradia é a base estruturante para a inserção das outras necessidades. "Moradia não é um fim é o começo de um processo. No momento que a pessoa em situação de rua acessa a moradia, ela inicia também um novo processo de mudança da própria vida".

7 CONCLUSÃO

O problema habitacional brasileiro é enorme. Estudo da Fundação João Pinheiro em parceria com o Ministério das Cidades, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), com dados de 2015, estima que o déficit chega em torno de 6,3 milhões de habitações no Brasil.

A Constituição, além de ter como um dos objetivos fundamentais a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais, traz a moradia como um direito social, assim como a educação e a saúde. Márcia Terlizzi, na entrevista, trouxe um ponto muito interessante: “Se a moradia é um direito social, tem que virar serviço”. Terlizzi trouxe o exemplo da linha telefônica que, até a década de 80, era considerada um bem e poucos tinham acesso. Quando passou a ser serviço, a linha telefônica ficou mais barata e, conseqüentemente, quase universalizada. Para a habitação, a ideia é a mesma.

“Quando a moradia passar a ser serviço, passaremos a deixar de ter dificuldade de acesso. Para isso, a moradia tem que ser 100% subsidiada, como a escola e a saúde. Deixa de ter valor de mercado”. (Terlizzi)

Márcia acredita que, quando o Poder Público oferecer equipamentos de habitação, o país passará a caminhar para a universalidade. Apesar de ser uma análise sólida e coerente, fica evidente que, para isso se concretizar, há um longo processo.

O Programa Locação Social foi criado como uma alternativa aos programas habitacionais de transferência de propriedade, conseguindo, assim, o acesso à moradia de pessoas de baixíssima renda e ainda garantindo uma localização acessível e com infraestrutura. O Locação Social representa uma revolução na política habitacional, iniciando esse processo de olhar a moradia como um serviço.

Já o Asdrúbal do Nascimento II, o primeiro empreendimento de Locação Social exclusivo para pessoas em situação de rua, foca no acesso à moradia de um público extremamente vulnerável como a população de rua.

Quando questionados sobre o significado do Asdrúbal II em suas vidas, Adriana Rosa Pereira e Pedro Luiz da Silva disseram:

“O Asdrúbal representa tudo. Principalmente dignidade. Especialmente quando estou na rua fazendo meus trabalhos e aí sinto na minha cabeça: Tô indo para casa” (Pedro Luiz)

“O Asdrúbal é mais do que tudo. Foi um reinício de vida. É um teto. É um sentido para o ser humano. É se sentir útil. Isso é muito muito muito bom. É uma vida que recomeça”. (Adriana)

Tião Nicomedes compartilhou que acredita que as famílias beneficiárias do Asdrúbal “têm tudo para ir longe, até o fim da vida com um pouco mais de dignidade”.

Após as entrevistas feitas, normativas e materiais analisados, não resta dúvidas da importância e complexidade do Asdrúbal II como o início de uma política habitacional para a população de rua. Para um projeto piloto, o Empreendimento pode ser considerado um caso bem-sucedido. Entretanto, passível de muitas melhorias que serão abordadas a seguir.

Baixa oferta de empreendimentos

Primeiro ponto de melhoria e de fácil análise é a baixa oferta dos empreendimentos de Locação Social. De 2002 até 2020, 18 anos se passaram e somente 7 empreendimentos foram inaugurados, totalizando menos de 1 mil unidades habitacionais. Desses, o Asdrúbal II, último a ser inaugurado, é o único exclusivo para pessoas em situação de rua.

Quando perguntei ao Luiz Kohara sobre a escolha dos beneficiários, a primeira resposta dada foi que um único empreendimento com 34 unidades habitacionais, para um universo de mais de 24 mil pessoas, já é excludente.

“Em uma demanda de mais de 20 mil pessoas para 34 unidades habitacionais, qualquer critério gerará injustiça, mesmo a mais bem-intencionada. É enfrentar uma avalanche segurando nos dedos. Todo afunilamento é excludente.” (Kohara, 2020)

Tião Nicomedes disse considerar o Locação Social um modelo excelente, mas que não acredita na capacidade de absorção da população em situação de rua devido ao tamanho da demanda.

Portanto, há uma urgência em expandir o Programa Locação Social para os diversos públicos vulneráveis, incluindo a população em situação de rua. Enquanto a oferta de unidades habitacionais for baixa para uma demanda tão grande como a

que existe em São Paulo, a política pública habitacional será excludente, não contribuindo para uma efetiva melhoria e acesso à moradia.

Forma de acesso ao Locação Social

a) Cálculo do Valor de Referência

Considerando que, na primeira etapa de análise, somente 6,1% da população em situação de rua foi pré-habilitada, ou seja, estava apta a concorrer ao programa, conclui-se que os critérios do Programa Locação Social juntamente com as plataformas utilizadas no Asdrúbal II (CadÚnico e SISA) resultaram em um projeto extremamente inacessível pela população em situação de rua.

Como o próprio nome diz, o Programa Locação Social é o aluguel de um apartamento com um custo acessível. Então, nos moldes como ele foi desenhado, necessariamente haverá a cobrança de um aluguel. A questão é discutir os cálculos e premissas.

Como já argumentado no item 6.1, é necessária a formulação de um novo desenho de cálculo de Valor de Referência que não considere a Recuperação Mensal do Investimento, já que não há transferência da propriedade para o morador. Com isso, considerando apenas uma taxa de administração e uma taxa de manutenção, o Valor de Referência já reduz bastante. Do ponto de vista financeiro, para a Cohab, não há prejuízo, já que, atualmente, há um subsídio de até 90% do Valor de Referência e as inadimplências são altas. Na prática, o retorno da Cohab não sofrerá uma enorme redução. A maior vantagem em se reduzir o Valor de Referência é reduzir, conseqüentemente, a renda mínima necessária para se habilitar ao programa e o valor do Aluguel Social.

Por exemplo, se o Valor de Referência do Asdrúbal II fosse em torno de R\$ 200 (levando apenas em consideração as taxas administrativas e de manutenção, esse é um valor factível), o Aluguel Social mínimo seria R\$ 20⁸. Considerando que a capacidade de endividamento é de 10% (para até 2 salários mínimos), estariam aptos a concorrer pessoas com renda mínima de R\$ 200.

Esse exemplo é apenas uma das formas que o novo desenho financeiro poderia considerar. O ponto principal é a necessidade de redução do Valor de Referência para atingir mais pessoas do público-alvo do programa.

⁸ Aluguel Social tem que ser, no mínimo, 10% do Valor de Referência.

b) Base de dados

Como exposto no item 6.2, a utilização do cruzamento do CadÚnico com o SISA também levou a uma exclusão da maior parte das pessoas em situação de rua.

Tal como apontado por Márcia Terlizzi, é urgente e necessário criar um cadastro habitacional da demanda do Programa Locação Social em que a pessoa que tem interesse no programa se inscreva, informando as vulnerabilidades existentes, inclusive a situação de rua.

Outra vantagem que esse cadastro traria é a possibilidade de celeridade no processo de substituição de pessoas conforme os apartamentos se tornem vagos. No formato atual do Asdrúbal II, há uma lista dos titulares e suplentes do projeto. Quando um apartamento fica vago, o suplente é chamado. Se a lista de suplentes chegar ao fim, será necessário um novo processo desde o início. Se existisse esse cadastro habitacional do Locação Social, haveria mais de uma pessoa apta e pré-cadastrada dentro dos parâmetros, facilitando a gestão do programa.

Esse cadastro também evitaria o problema da clareza na metodologia da indicação dos nomes feita pela Smads, após a mesma não localizar os titulares definidos pelos critérios de pontuação, conforme já argumentado anteriormente.

Alternativas ao Programa Locação Social

No item 6.4, foi levantada a questão da viabilidade econômica do Programa Locação Social em comparação com o custo do Auxílio-Aluguel e dos equipamentos socioassistenciais existentes. Passando pelas adequações propostas, o programa se tornaria mais viável para a população em situação de rua, mas isso não significa que ele deva ser a única resposta habitacional.

O Programa Locação Social exige um mínimo de renda e de autonomia. Há a necessidade de alternativas para as pessoas que não possuem renda e/ou autonomia. A população de rua se reestrutura aos poucos, nunca imediatamente, sendo necessário levar em consideração as vulnerabilidades sobrepostas desse público.

Com isso, uma das alternativas seria o *Housing First*, também conhecido como Moradia Primeiro. Esse programa, que foca em um público extremamente vulnerável e sem renda, considera a moradia como a primeira etapa do processo. Essa metodologia é adotada em diversos países como Canadá, Espanha, Portugal, França. Recentemente, alguns municípios brasileiros iniciaram projetos piloto de

Moradia Primeiro, como Porto Alegre, Rio de Janeiro, Curitiba e Brasília. Em São Paulo, o Programa De Braços Abertos, extinto no início de 2017, ofertava moradia, trabalho, assistência social e saúde para pessoas em situação de rua com dependência química na região da Luz, sendo considerado um piloto de Moradia Primeiro. Atualmente, não há nenhum programa similar no município. Alcyr Neto defende o Programa Moradia Primeiro para atingir uma parcela maior da população em situação de rua.

No município de São Paulo, outra alternativa está em processo de construção por um grupo de pesquisadores, incluindo Luiz Kohara, Márcia Terlizzi e Regina Manoel. Atualmente, o Grupo desenha um programa habitacional denominado Serviço de Moradia Social. A proposta desse programa habitacional é olhar a moradia, em definitivo, como serviço. Não haverá exigência de renda e nem a necessidade de um contrato de locação, como é o Programa Locação Social, sendo um meio termo entre o Locação e os “equipamentos porta de saída” da Smads, como o Autonomia em Foco e a República.

Programa de Transferência de Renda

Segundo o Censo PopRua, aproximadamente 51% das pessoas em situação de rua de São Paulo recebem auxílio financeiro do Programa Bolsa Família ou de outros programas análogos de transferência de renda⁹. Como o Pedro Luiz defendeu, a pessoa que recebe o Bolsa Família já estaria apta a pagar um Aluguel Social.

Entretanto, no formato atual, o PBF não atinge toda a população em situação de rua. Essa transferência de renda precisa avançar para uma renda universal e incondicional, o que retiraria o estigma sobre a parcela da população beneficiária, facilitando a gestão do programa e, principalmente, garantindo o acesso (e a permanência) a todos e todas. Com a certeza de uma renda mensal, qualquer pessoa em situação de rua teria condições de assumir um Aluguel Social. Ou além, como Terlizzi indicou como política habitacional ideal para a população de rua: moradia 100% subsidiada pelo Poder Público e um programa de transferência de renda para auxiliar nos demais gastos do dia-a-dia.

⁹ Como, por exemplo, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) do Governo Federal, Renda Cidadã do Governo Estadual de São Paulo e Renda Mínima da Prefeitura de São Paulo.

Apesar do debate sobre políticas de transferência de renda universal e incondicional ser complexo e exigir um desenvolvimento maior, sua emergência fica mais explícita com o aumento das desigualdades sociais. No cenário atual, de pandemia devido ao coronavírus, fica clara a dificuldade de acesso ao mínimo para sobrevivência e a necessidade de um programa amplo de proteção social.

Conjunto de Soluções para a Habitação

A população em situação de rua é extremamente heterogênea e isso exige também políticas públicas diversas. A solução habitacional não pode ser única.

Algumas pessoas em maior grau de vulnerabilidade necessitam dos equipamentos socioassistenciais mais tradicionais, com oferta de acolhida, alimentação e equipe técnica. Para outras pessoas com mais autonomia, “equipamentos porta de saída”, o Programa Moradia Primeiro e o Serviço de Moradia Social apresentam maior compatibilidade. Por sua vez, o Programa Locação Social tem sua maior efetividade quando ofertada a um público que possua autonomia e uma renda estável.

Para todas essas alternativas habitacionais, há a necessidade básica e clara de uma maior oferta para conseguir atender a grande demanda existente de pessoas em situação de rua e que, conforme dados censitários, aumenta sistematicamente.

Portanto, para se avançar no tema de moradia para pessoas em situação de rua, por meio de políticas públicas mais efetivas, será proposto o seguinte conjunto de ações: (1) adequação do Programa Locação Social para a população em situação de rua: alteração no Valor de Referência - incluindo a eliminação da recuperação mensal do investimento e a redução da renda mínima exigida - e a mudança da base de dados para ingresso ao programa; (2) oferta de várias alternativas habitacionais para atingir a heterogeneidade da população de rua, incluindo a criação do Serviço de Moradia Social; (3) aumento da oferta dessas diversas alternativas, atingindo o maior número possível da alta demanda de pessoas em situação de rua existente no município de São Paulo e (4) implementação de um programa de transferência de renda que seja universal e incondicional. É impossível falar em dignidade humana sem considerar a individualidade de cada pessoa e a garantia de acesso à moradia digna.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COMISSÃO DE DEFESA DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Relatório de visitas aos Centros de Acolhida para pessoas em situação de rua**. São Paulo, dezembro, 2019. Disponível em:

<https://www.saopaulo.sp.leg.br/wp-content/uploads/2016/04/Relat%C3%B3rio-Final-CDH-Visitas-a-Equipamentos-de-Acolhimento-para-a-PopRua.pdf>

Acesso em: 12 mai. 2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional Brasileiro**. Parceria com o Ministério das Cidades, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

<http://www.cbicdados.com.br/menu/deficit-habitacional/deficit-habitacional-no-brasil>

Acesso em: 05 mai. 2020.

GUERREIRO, Isadora A. Como funciona o Auxílio Aluguel em São Paulo. **LabCidade**, 29 ago. 2019. Disponível em:

<http://www.labcidade.fau.usp.br/como-funciona-o-auxilio-aluguel-em-sao-paulo/>

Acesso em: 05 mai. 2020.

KOHARA, Luiz T. **A Moradia é a Base Estruturante para a Vida e a Inclusão Social da População em Situação de Rua**: Pesquisa sobre os desafios para a efetivação do direito à moradia digna da população em situação de rua: estudo de experiências de atendimento público nas cidades de São Paulo, Belo Horizonte, Salvador e Fortaleza. – Programa de Pós-Doutorado da Fundação Universidade Federal do ABC, São Paulo, 2018.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Relatório de Andamento** – Conclusão das Fases I e II e Planejamento da fase III do Projeto Piloto Locação Social para População em Situação de Rua – Empreendimento Asdrúbal do Nascimento II / Edifício Mário de Andrade. São Paulo, 2019.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Censo da População em Situação de Rua 2019**. São Paulo, jan. 2020. Disponível em:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/observatorio_social/pesquisas/index.php?p=18626

Acesso em: 20 mar. 2020.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Plano Municipal de Habitação**. São Paulo, 2016.

Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/PMH_2016\(1\).pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/PMH_2016(1).pdf)

Acesso em: 29 jan. 2020.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Plano Municipal de Políticas para a População em Situação de Rua**. São Paulo, 2016. Disponível em:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Plano%20PopRua.pdf

Acesso em: 20 mar. 2020.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Relação de Convênios e Parcerias 2020 – Smads.** Disponível em:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/entidades_sociais/index.php?p=294951

Acesso em: 12 mai. 2020.

RIBEIRO, Amanda A *et al.* **Locação Social no Município de São Paulo:** reflexões sobre o Custo e Subsídios. XVIII ENANPUR – Encontro Nacional da AMPUR. Mai. 2019. Disponível em:

<http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=842>

Acesso em: 20 mar. 2020.

SILVA, Eduardo. São Paulo tem déficit de 474 mil moradias, diz estudo. **Folha de São Paulo**, 7 set. 2019. Cotidiano. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/09/sao-paulo-tem-deficit-de-474-mil-moradias-diz-estudo.shtml>

Acesso em: 29 jan. 2020.

LEGISLAÇÃO:

Decreto Federal nº 7.053/2009 - Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7053.htm

Acesso em: 20 mar. 2020.

Instrução Normativa SEHAB nº 01/2003 – Secretaria Municipal de Habitação – Define os procedimentos operacionais para o Programa Locação Social do Fundo Municipal de Habitação – FMH. Disponível em:

<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/instrucao-normativa-secretaria-da-habitacao-e-desenvolvimento-urbano-1-de-10-de-maio-de-2003>

Acesso em: 20 mar. 2020.

Lei Municipal nº 17.252/2019 – Consolida a Política Municipal para a População em Situação de Rua e institui o Comitê Intersectorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua. Disponível em:

<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17252-de-26-de-dezembro-de-2019>

Acesso em: 20 mar. 2020.

Portaria Intersecretarial nº 003/2018 – SEHAB, SMADS, SMDHC - Estabelece o Empreendimento Asdrúbal do Nascimento II / Edifício Mario de Andrade como Projeto Piloto do Programa Locação Social para atendimento habitacional da População em Situação de Rua inserida na Política de Assistência Social do Município, cria Grupo de Trabalho para integração das políticas públicas para esta população na implementação do projeto piloto e define os critérios e processos de habilitação, priorização e seleção dos cidadãos a serem atendidos. Disponível em:

<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-intersecretarial-secretaria-municipal-de-habitacao-sehab-secretaria-municipal-de-assistencia-e-desenvolvimento-social-smads-secretaria-municipal-de-direitos-humanos-e-cidadania-smdhc-3-de-12-de-dezembro-de-2018>

Acesso em: 20 mar. 2020.

Resolução CFMH nº 23/2002 – Conselho do Fundo Municipal de Habitação – Aprova o Programa Locação Social no Município de São Paulo. Disponível em:

<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/resolucao-secretaria-da-habitacao-e-desenvolvimento-urbano-23-de-6-de-julho-de-2002>

Acesso em: 20 mar. 2020.

Resolução SEHAB/CMH nº 115/2018 – Secretaria Municipal de Habitação – Altera o prazo da “Recuperação Mensal do Investimento” previsto nos Itens VIII.2.1 e 2.2 da Resolução CFMH 23/2002, de 360 meses (30 anos) para 450 meses (37,5 anos), quando se tratar de atendimento à população em situação de rua. Disponível em:

<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/resolucao-secretaria-municipal-de-habitacao-sehab-cmh-115-de-3-de-dezembro-de-2018>

Acesso em: 20 mar. 2020.

Resolução SEHAB/CMH nº 118/2019 – Secretaria Municipal de Habitação – Flexibiliza o percentual de comprometimento máximo de renda familiar para pagamento da retribuição mensal previsto nos Itens IX.1.a da Resolução CFMH 23/2002, admitindo-se comprometer até 15% da renda das pessoas ou famílias selecionadas para atendimento por meio do Programa de Locação Social especificamente no Projeto Asdrúbal do Nascimento II / Edifício Mário de Andrade destinado à população em situação de rua. Disponível em:

<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/resolucao-secretaria-municipal-de-habitacao-sehab-cmh-118-de-21-de-janeiro-de-2019>

Acesso em: 20 mar. 2020.

ANEXO I - Lista de entrevistados, data e tempo das entrevistas

1. Giulia Pereira Patitucci:

- Coordenadora de Políticas para a População em Situação de Rua da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, faz parte do Grupo de Trabalho Intersecretarial do Empreendimento Asdrúbal do Nascimento II. Anteriormente trabalhou na Secretaria Municipal de Habitação, na Companhia Metropolitana de Habitação (Cohab) e estudou o Programa Locação Social no Brasil em seu Trabalho de Conclusão de Curso de Arquitetura e Urbanismo na Universidade de São Paulo;
- Data da entrevista: 06/03/2020 (presencial) e 03/06/2020 (ligação telefônica);
- Duração: 1h30 (06/03) e 30 min (03/06).

2. Alcyr Barbin Neto:

- Ouvidor da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, faz parte do Grupo de Trabalho Intersecretarial do Empreendimento Asdrúbal do Nascimento II. Foi Coordenador de Políticas para a População em Situação de Rua entre 2017 e 2019. Formado em Direito, foi coordenador pedagógico na Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama;
- Data da entrevista: 06/03/2020 (presencial);
- Duração: 1h30.

3. Luiz Tokuzi Kohara:

- Membro e fundador do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, foi criador do Programa Locação Social no município de São Paulo, em 2002, enquanto estava na Secretaria Municipal de Habitação. Pós doutor em sociologia urbana e pós doutorando em habitação, tem experiência profissional nas áreas de habitação de interesse social, população em situação de rua, educação popular, entre outras. Foi conselheiro do Conselho Municipal de Habitação - CMH, Conselho Municipal de Política Urbana – C MPU e Conselho da Ouvidoria da Defensoria Pública do /estado de São Paulo;
- Data da entrevista: 20/05/2020 (aplicativo Zoom);
- Duração: 1h30.

4. Márcia Maria Fartos Terlizzi:

- Com longa experiência em políticas públicas habitacionais, trabalhou na Secretaria Municipal de Habitação por mais de 30 anos. Atuou diretamente nos Empreendimentos do Programa Locação Social e se aposentou após a inauguração do. Projeto piloto Asdrúbal do Nascimento II;
- Data da entrevista: 25/05/2020 (aplicativo Zoom);
- Duração: 1h00.

5. Regina Maria Manoel:

- Trabalha com a população em situação de rua há mais de 40 anos pela Organização do Auxílio Fraternal (OAF). Participa dos debates e grupos sobre habitação e população em situação de rua no município de São Paulo. Representante da OAF no Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População em situação de Rua;
- Data da entrevista: 01/06/2020 (aplicativo Zoom);
- Duração: 1h30.

6. Pedro Luiz da Silva e Adriana Rosa Pereira:

- Pedro esteve 19 anos em situação de rua e a Adriana, 6 anos. Pedro quer retomar a graduação em biologia e Adriana concluiu recentemente o Ensino Médio, com vontade de fazer uma faculdade. São moradores do Empreendimento Asdrúbal do Nascimento II. Ambos acompanham já há alguns anos as reuniões do Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População em situação de Rua;
- Data da entrevista: 02/06/2020;
- Duração: 30 min.

7. Sebastião (Tião) Nicomedes de Oliveira:

- Fundador do Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR), esteve 6 anos em situação de rua. Atualmente representa o MNPR no Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População em situação de Rua;
- Data da entrevista: 04/06/2020 (áudios via whatsapp);
- Duração: 20 min.

ANEXO II - Questionários utilizados nas entrevistas

- Nas entrevistas feitas com Giulia Patitucci e Alcyr Babin Neto, não houve um questionário, sendo uma conversa mais livre;
- Entrevista com Luiz Kohara:
 - Como foi o processo de criação do Programa Locação social?
 - Você mudaria o cálculo do Aluguel Social?
 - No caso de população em situação de rua, quais especificidades precisam ser consideradas? O cálculo tem que ser diferente ou não necessariamente?
 - O que achou da forma de escolha dos beneficiários no projeto do Asdrúbal II?
 - Você considera o Programa Locação Social uma política pública habitacional efetiva para a população em situação de rua?
- Entrevista com Márcia Terlizzi:
 - O que você acha do Programa Locação Social como política pública habitacional?
 - Você mudaria o cálculo do Aluguel Social?
 - No caso de população em situação de rua, quais especificidades precisam ser consideradas? O cálculo tem que ser diferente ou não necessariamente?
 - O que achou da forma de escolha dos beneficiários no projeto do Asdrúbal II?
 - Você considera o Programa Locação Social uma política pública habitacional efetiva para a população em situação de rua?
- Entrevista com Regina Manoel:
 - Há quanto tempo você trabalha com pessoas em situação de rua?
 - Atualmente, você é coordenadora da OAF. A OAF possui quantos serviços pra PopRua atualmente?
 - Qual a taxa cobrada na República? Como funciona?
 - Na sua opinião, quais as formas de saída digna da rua?
 - Você acompanhou o processo do Asdrúbal II?
 - Você mudaria o cálculo do Aluguel Social?
 - No caso de população em situação de rua, quais especificidades precisam ser consideradas? O cálculo tem que ser diferente ou não necessariamente?
 - O que achou da forma de escolha dos beneficiários no projeto do Asdrúbal II?
 - Por que apenas uma pessoa vinda de República entrou no Asdrúbal II?

- Você considera o Programa Locação Social uma política pública habitacional efetiva para a população em situação de rua?
- Entrevista com Pedro Luiz da Silva e Adriana Rosa Pereira:
 - Qual o grau de escolaridade de vocês?
 - Quanto tempo estiveram em situação de rua?
 - Qual Centro de Acolhida estavam antes de irem para o Asdrúbal II?
 - Como ficaram sabendo do Asdrúbal II?
 - O Cadastro Único de vocês estava atualizado?
 - Como foi receber a notícia de que vocês seriam futuros moradores do Asdrúbal II?
 - Qual a ocupação de quando entraram no prédio?
 - Qual a renda mensal de quando entraram no prédio?
 - Qual a ocupação atual?
 - Qual a renda mensal atual?
 - Qual o valor do aluguel pago?
 - Qual o valor do condomínio?
 - Vocês deixaram de pagar o aluguel ou o condomínio algum mês?
 - Vocês acham justo os valores cobrados?
 - Vocês estão no Asdrúbal há 1 ano e 3 meses, como vocês avaliam esse período? Quais os pontos positivos e negativos de se morar no Asdrúbal?
 - Como é a convivência no prédio?
 - Vocês consideraram justo os critérios de escolha dos moradores?
 - Qual a sua opinião sobre o programa? Se pudessem alterar algo do programa, o que seria?
 - O que o Asdrúbal representa na vida de vocês?
- Entrevista com Sebastião Nicomedes:
 - Quanto tempo você ficou em situação de rua?
 - Quanto tempo está no Movimento Nacional / luta pelos direitos da população em situação de rua?
 - Na sua opinião, quais as formas de saída digna da rua?
 - Você acompanhou o processo do Asdrúbal II?
 - Você considera o Programa Locação Social uma política pública habitacional efetiva para a população em situação de rua?