

# **Plano Municipal de Habitação**

**versão preliminar - discussão interna Sehab-CMH – março 2009**

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b>	<b>3</b>
<b>CAPÍTULO 1 PRINCÍPIOS E DIRETRIZES DA POLÍTICA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO</b>	<b>7</b>
1.1. PRINCÍPIOS	7
1.2. DIRETRIZES	8
<b>CAPÍTULO 2 DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO HABITACIONAL DO MUNICÍPIO</b>	<b>13</b>
2.1. A DEMANDA POR ATENDIMENTO HABITACIONAL	13
2.1.1. ANTECEDENTES	13
2.1.2. INFORMAÇÕES PARA O PLANEJAMENTO	16
2.1.3. NECESSIDADES HABITACIONAIS	20
2.1.4. DÉFICIT HABITACIONAL	39
2.1.5. CONCLUSÃO	43
2.2. A OFERTA DE ATENDIMENTO HABITACIONAL	44
2.2.1. A EVOLUÇÃO DO ATENDIMENTO 1960-2008	44
2.2.2. LIMITES E ALTERNATIVAS AO ATENDIMENTO	46
2.3. RECURSOS DISPONÍVEIS PARA O ATENDIMENTO	48
2.3.1. RECURSOS FINANCEIROS	48
2.3.2. RECURSOS LEGAIS	52
2.3.3. RECURSOS INSTITUCIONAIS	56
<b>CAPÍTULO 3 CENÁRIOS</b>	<b>63</b>
3.1. TENDÊNCIAS ECONÔMICAS	63
3.1.1. A OFERTA DE CRÉDITO - PRODUÇÃO E FINANCIAMENTO	63
3.1.2. EMPREGO, RENDA E CONDIÇÕES DE DEMANDA	65
3.2. TENDÊNCIAS DEMOGRÁFICAS	67
3.3. TENDÊNCIAS URBANÍSTICAS	69
3.4. CONCLUSÃO	71
<b>CAPÍTULO 4 PROGRAMAS HABITACIONAIS, METAS E INDICADORES</b>	<b>73</b>
4.1. PROGRAMAS HABITACIONAIS	73
4.2. METAS DE PRODUÇÃO E INDICADORES DE MONITORAMENTO	76
4.3. METAS DE GESTÃO E INDICADORES DE MONITORAMENTO	69
3.4. CONCLUSÃO	71
<b>ANEXOS</b>	

## **APRESENTAÇÃO**

Apresentamos neste documento a versão preliminar do Plano Municipal de Habitação, em conformidade com o estabelecido pelo Artigo 6º do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo – Lei Municipal 13.430/2002. Este Plano contempla as propostas do Poder Público Municipal para a política habitacional nos próximos doze anos (2008-2020), para o universo compreendido como habitação de interesse social<sup>1</sup>.

A população mundial vem apresentando tendência à concentração em áreas urbanas, pois é nestas áreas que a rede de apoio social às estratégias de sobrevivência, principalmente da população pobre, é maior e mais eficiente. Ainda que estas regiões não ofereçam condições de trabalho e renda para todos, especialmente para a população sem formação técnica apta aos novos postos de trabalho oferecidos pelos setores de serviços altamente especializados, a sobrevivência desta população é muito mais possível nestas regiões do que em áreas menos urbanizadas.

A tendência de crescimento das áreas urbanizadas é mundial, e mais acentuada nos países do Hemisfério Sul, especialmente os da Ásia e África. Porém, a urbanização nestes países é acompanhada de concentração de pobreza. A rede de equipamentos sociais públicos que as grandes aglomerações urbanas podem oferecer é importante esteio para a sobrevivência de vastos contingentes de famílias que não encontram as mesmas condições de trabalho e vida nas áreas rurais. Porém, ao mesmo tempo em que as cidades concentram pobreza, elas representam as melhores esperanças de combatê-la.

No Brasil, a população total estimada é hoje de 190.338.295 habitantes<sup>2</sup>, dos quais mais de 80% vivem em áreas urbanas, e menos de 20% em áreas rurais. E esta urbanização é maior nas áreas metropolitanas, lideradas pela Região Metropolitana de São Paulo, que concentra hoje 10% da população total do país.

---

<sup>1</sup> A Habitação de Interesse Social é definida no inciso XIII do artigo 146 do Plano Diretor Estratégico como “aquela que se destina a famílias com renda igual ou inferior a 6 (seis) salários mínimos, de promoção pública ou a ela vinculada, com padrão de unidade habitacional com um sanitário, até uma vaga de garagem e área útil de no máximo 50m<sup>2</sup>(cinquenta metros quadrados), com possibilidade de ampliação quando as famílias beneficiadas estiverem envolvidas diretamente na produção das moradias.”

<sup>2</sup> Ver contagem populacional do “popclock” no site do IBGE – [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).

Ainda que nos últimos anos a produção de riqueza nacional tenha descentralizado, o Estado de São Paulo ainda concentra 40% da produção industrial e 34% do PIB nacional. A RMSP por sua vez, concentra 15% do PIB e a cidade de São Paulo 9%, o que demonstra seu papel protagonista das transformações econômicas e urbanas do país.

Como quarta maior cidade do planeta, a cidade de São Paulo está fortemente vinculada ao processo mundial de urbanização, tanto por seus vínculos econômicos com a produção globalizada de riqueza quanto pela magnitude dos desafios enfrentados e o potencial de exemplo das soluções adotadas.

As transformações ocorridas no perfil econômico da cidade de São Paulo apontam mudanças no padrão de urbanização da cidade, que refletem os vínculos cada vez mais ampliados da cidade com a macro-metrópole paulista e com outras regiões do mundo. Fragmentos de tecido urbano renovado convivem com fragmentos de tecido antigo remanescentes da primeira fase da industrialização. Empresas comerciais de grande porte são instaladas em galpões industriais desativados, centros de serviços de ponta são instalados em bairros cuja estrutura viária não suporta o impacto dos novos fluxos de transporte, cortiços e favelas persistem no tecido urbano, algumas delas alçadas à categoria de bairros consolidados. Ao mesmo tempo, o padrão de ocupação extensivo, de baixa densidade, que avançou pela periferia da cidade ao longo de eixos da estrutura viária rádio-concêntrica, atingiu as áreas de proteção ambiental e aos mananciais.

Ao longo dos últimos trinta anos, principalmente após a promulgação da nova Constituição Federal em 1988, as políticas públicas de desenvolvimento urbano, saneamento ambiental, combate à pobreza, desenvolvimento social, entre outras, foram continuamente aprimoradas para enfrentar estes desafios e ampliar a escala de ação das boas práticas. A regulamentação do direito à moradia e do direito à cidade, estabelecidos no artigo 6º da Constituição, através da promulgação do Estatuto da Cidade em 2001, ampliou ainda mais as condições de regularizar a situação de grandes contingentes de moradores nos chamados assentamentos precários ou informais.

De experiências pioneiras em melhorias urbanas de favelas como o Programa Pró-Água e Pró-Luz ao Programa Guarapiranga – primeiro programa de urbanização de favelas de larga escala associado à política de saneamento ambiental do manancial da represa Guarapiranga, apoiado em modelo de gestão inovador, um longo caminho foi percorrido, e conquistas consolidadas.

O diagnóstico da situação habitacional apresentado neste Plano reflete estes avanços, ao constatar o grau elevado de consolidação de favelas e loteamentos irregulares da cidade.

Mas ainda há muito por fazer, principalmente para aprimorar os instrumentos de planejamento e gestão da política municipal, para garantir a articulação institucional dos três níveis de governo como proposto no artigo 23 da Constituição Federal e para ampliar o controle social da política habitacional do município.

No campo da produção habitacional, o desafio é equilibrar os investimentos para o saneamento e a consolidação dos assentamentos precários, a prevenção da ocupação de áreas impróprias ou de proteção ambiental com investimentos na produção de novos empreendimentos habitacionais. Não há uma solução única, a diversidade de soluções deve pautar a política de atendimento habitacional.

Porém, a diversidade de soluções exige ao mesmo tempo racionalização de investimentos, para o que é necessário aprimorar os instrumentos de planejamento e gestão. Muito se avançou neste campo com a implantação do Sistema de Informações Habitacionais – o Habisp, e o Sistema de Priorização de Intervenções, que define critérios técnicos claros e transparentes para priorização de intervenções, tendo como foco a ação no território e o saneamento de sub-bacias hidrográficas. Com isto, a ação pública amplia os efeitos da melhoria das condições ambientais, do assentamento para toda a bacia hidrográfica, contribuindo para o saneamento de toda a Bacia do Alto Tietê.

Por outro lado, a provisão de novas unidades habitacionais demanda substancial aprimoramento dos instrumentos de gestão. É necessário melhorar o controle do atendimento em todas as suas fases (cadastro, comercialização, pós-ocupação), de modo a melhorar o foco e a eficácia da política de financiamento e destinação de subsídios habitacionais. A produção habitacional para a população de baixa renda pelo mercado privado já começa a ser realidade em São Paulo. Melhorar os procedimentos e prazos de aprovação de projetos de HIS é fundamental para estimular esta produção, e ampliar o atendimento a parte da demanda por novas unidades habitacionais no município.

A participação da sociedade civil na formulação, implementação e acompanhamento da política habitacional deve ser estimulado, através do aprimoramento das instâncias de participação – Conselho Municipal de Habitação e Conselhos Gestores das áreas em Zeis. A partir da sanção do Projeto de Lei 13/08, a população de baixa renda poderá contar com o apoio de assistência técnica e jurídica para construção e/ou reforma de suas

moradias o que, associado a programas de micro-crédito habitacional, pode ampliar as alternativas e as condições técnicas para melhorar as condições de vida desta população.

Por fim, o combate à pobreza urbana e a preservação ambiental com inclusão social são princípios básicos da política pública municipal que não são conquistados sem articulação institucional. Neste sentido é necessário aprimorar e ampliar os convênios e parcerias entre órgãos públicos municipais, estaduais e federais, não só aqueles diretamente vinculados à produção habitacional, como aqueles envolvidos com as políticas de desenvolvimento social, geração de emprego e renda, monitoramento e prevenção de áreas de risco, implantação de parques e áreas verdes, entre outros.

A minuta do Plano Municipal da Habitação, que apresentamos a seguir para orientar as discussões necessárias para sua elaboração e aprovação nas instâncias comunitárias legalmente instituídas, apresenta no capítulo 1, os princípios e diretrizes que norteiam a política municipal de habitação. No capítulo 2 é apresentado o diagnóstico da situação habitacional do município em termos da demanda por atendimento, da atual oferta de atendimento e dos recursos financeiros disponíveis. O capítulo 3 apresenta os cenários prováveis nos quesitos que influenciam diretamente a política habitacional, em especial os cenários tendenciais de desenvolvimento econômico e crescimento demográfico. O capítulo 4 apresenta o atendimento proposto, considerando a demanda projetada, as linhas programáticas e programas adotados para atender os diferentes tipos de demanda por habitação, as metas de produção por programa, as metas de gestão gerais e os indicadores de monitoramento.

Ao final, segue um conjunto de anexos contendo a descrição do sistema de informações habitacionais (Habisp), o sistema de priorização de intervenções, as diretrizes de projeto de urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários e as diretrizes de trabalho social.

## **CAPÍTULO 1 – PRINCÍPIOS E DIRETRIZES DA POLÍTICA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO**

### **1. PRINCÍPIOS**

A política habitacional municipal apresentada neste plano se pauta por cinco princípios fundamentais: moradia digna, justiça social, sustentabilidade ambiental, gestão democrática e gestão eficiente.

#### **1.1. Moradia Digna**

O primeiro e fundamental princípio que rege a política municipal da habitação é assegurar o direito à moradia digna enquanto direito social a todos os seus cidadãos, tal como estabelecido no artigo 6º da Constituição Federal, pela Lei Federal 10.257/2001- Estatuto da Cidade e pelo artigo 79 do Plano Diretor Estratégico (Lei Municipal 13.430/02). Este arcabouço legislativo define moradia digna como aquela que “garante ao morador a segurança na posse e dispõe de instalações sanitárias adequadas, com condições de habitabilidade, atendida por serviços públicos essenciais – abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, energia elétrica, iluminação pública, coleta de lixo, pavimentação e transporte coletivo, além do acesso aos equipamentos sociais básicos”. Este princípio está em conformidade com os Objetivos 10 e 11 da Meta 7 do Milênio<sup>3</sup>.

#### **1.2. Justiça Social**

O segundo princípio é garantir a função social da cidade e da propriedade, tal como estabelece o artigo 182 da Constituição Federal, regulamentado pela Lei Federal 10.257/2001 - Estatuto da Cidade.

---

<sup>3</sup> As oito Metas do Milênio foram lançadas em 2000 por diversas lideranças mundiais, reunidas na sede da ONU, com o objetivo de reduzir a pobreza no mundo. Podem ser acessadas no site [www.un.org](http://www.un.org). A Meta 7 propõe assegurar sustentabilidade ambiental, através de onze objetivos, dos quais dois se relacionam com as condições de moradia. O Objetivo 10 estabelece reduzir à metade a proporção de pessoas no mundo sem acesso à água potável e o Objetivo 11 propõe alcançar melhora significativa na vida de, no mínimo, 100 milhões de domicílios em assentamentos precários e informais do mundo até 2020. Este objetivo deve ser medido através da proporção de pessoas com segurança na posse e a proporção de pessoas com acesso a melhores condições de saneamento (água potável, esgotamento sanitário e demais redes de infra-estrutura urbana).

### **1.3. Sustentabilidade Ambiental como Direito à Cidade**

Promover o equilíbrio entre justiça social e sustentabilidade ambiental, através da articulação entre a política habitacional e as políticas de desenvolvimento social, desenvolvimento econômico, mobilidade urbana, saneamento e preservação ambiental, de forma a garantir o direito à moradia como o direito à cidade. Este princípio está em consonância com as Metas do Milênio<sup>4</sup>.

### **1.4. Gestão Democrática**

Promover o amplo controle social da política habitacional do município pelo conjunto de segmentos sociais, públicos e privados. Considerar a co-responsabilidade pelo atendimento às demandas habitacionais pelas três esferas do poder público - municipal, estadual e federal - conforme estabelece o art. 23 da Constituição Federal e buscar a parceria com outros agentes da sociedade civil.

### **1.5. Gestão Eficiente dos Recursos Públicos**

Tornar a gestão pública da política habitacional mais eficiente, para universalizar o atendimento habitacional para famílias com renda familiar mensal média de até 6 s.m..

## **2. DIRETRIZES**

Para a realização efetiva de cada um dos cinco princípios básicos da política habitacional municipal, foram adotadas diretrizes de ação que, por sua vez, orientarão a elaboração de programas e projetos habitacionais, bem como a gestão dos recursos públicos. Estas diretrizes para cada um dos princípios básicos estão discriminadas a seguir.

### **2.1. Moradia Digna**

---

<sup>4</sup> Além da vinculação estreita com o Objetivo 11 da Meta 7 do Milênio (ver nota 1), este princípio está associado ao Objetivo 9 da Meta 7, que visa integrar os princípios de desenvolvimento sustentável às políticas e programas públicos.

**2.1.1.** aproveitar os investimentos na habitação já realizados pela população de baixa renda, através da urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários e/ou informais, atendendo o Objetivo 11 da Meta 7 do Milênio.

**2.1.2.** integrar ações de urbanização e regularização fundiária, de forma a garantir a sustentabilidade das ações de urbanização pela integração do assentamento à cidade formal, em conformidade com o Objetivo 11 da Meta 7 do Milênio.

**2.1.3.** regularizar a situação fundiária e registrária de empreendimentos habitacionais produzidos pelo poder público, de modo a regularizar sua situação contratual e obter o registro do imóvel em nome do mutuário, em conformidade com o Objetivo 11 da Meta 7 do Milênio.

**2.1.4.** adotar e estimular a diversidade de soluções de atendimento habitacional, no âmbito de programas e projetos, de modo a adequar o produto às necessidade da demanda e permitir às famílias escolher a alternativa de atendimento mais adequada às suas necessidades sociais, físicas e financeiras.

**2.1.5.** produzir novas unidades habitacionais.

## **2.2. Justiça Social**

**2.2.1.** priorizar o atendimento às famílias com renda mensal de 0 a 3 s.m.

**2.2.2.** aprimorar a concessão de subsídios habitacionais

**2.2.3.** melhorar o foco de atendimento

**2.2.4.** articular ações da política habitacional com os programas de desenvolvimento econômico e social das três esferas de governo

**2.2.5.** reservar parcela das unidades habitacionais de interesse social para o atendimento aos idosos e aos portadores de deficiências.

**2.2.6.** buscar universalizar o acesso à moradia digna para as famílias com renda familiar média mensal de até 6 s.m..

### **2.3. Sustentabilidade Ambiental como Direito à Cidade**

**2.3.1.** articular as políticas municipais de desenvolvimento urbano, de promoção social e de recuperação e preservação ambiental

**2.3.2.** articular as ações de diferentes programas habitacionais para integrar a urbanização e regularização de assentamentos precários ao saneamento de bacias hidrográficas, visando sua recuperação ambiental, contribuindo para a recuperação de toda a Bacia do Alto Tietê.

**2.3.3.** incentivar a ocupação da área central por habitação, incluindo a habitação de interesse social, de forma a aproveitar a infra-estrutura instalada e as edificações existentes

**2.3.4.** adotar tecnologias de projeto, construção e manutenção de empreendimentos habitacionais que contribuam para a conservação de energia, água e para a reciclagem de resíduos sólidos.

**2.3.5.** estimular a diversidade de soluções e a adequação dos projetos aos condicionantes do meio físico, visando a melhoria da qualidade paisagística e ambiental do empreendimento habitacional.

### **2.4. Gestão Democrática**

**2.4.1.** fortalecer e aprimorar o sistema de informações habitacionais – Habisp – para ampliar sistemática e progressivamente o acesso às informações da política habitacional pelo conjunto da sociedade

**2.4.2.** fortalecer e aprimorar os canais de participação instituídos – Conselho Municipal da Habitação, Conselhos Gestores das Zeis.

**2.4.3.** incentivar a gestão compartilhada e responsável do território pelos moradores das áreas urbanizadas, de modo a garantir a sustentabilidade social e ambiental das intervenções realizadas.

### **2.5. Gestão Eficiente dos Recursos Públicos**

- 2.5.1.** reformular a estrutura organizacional de Sehab e estabelecer o planejamento estratégico como ação básica, sistemática e geral para todos os departamentos da Secretaria
- 2.5.2.** estabelecer processos continuados de planejamento estratégico, para elaboração, acompanhamento e revisão sistemática das metas de produção e de gestão
- 2.5.3.** revisar o conjunto de instruções normativas que regem o funcionamento do Fundo Municipal de Habitação, de modo a tornar a aplicação dos recursos e o retorno dos investimentos mais eficientes.
- 2.5.4.** manter o sistema de informações habitacionais – Habisp – atualizado e plenamente utilizado pelos funcionários de Sehab.
- 2.5.5.** aprimorar os procedimentos de controle do atendimento habitacional em todas as suas etapas, em especial com relação aos custos de produção.
- 2.5.6.** adotar critérios de priorização de intervenções em todos os programas habitacionais, que considerem a vulnerabilidade física e social de forma integrada.
- 2.5.7.** realizar estudos de viabilidade técnico-econômica para todas as intervenções de todos os programas habitacionais, para possibilitar a adoção da solução com melhor relação custo-benefício.
- 2.5.8.** implementar programas de capacitação técnica e gerencial de agentes públicos nas diversas áreas do atendimento habitacional
- 2.5.9.** descentralizar o atendimento às famílias, transferindo-o para as subprefeituras, em locais mais próximos aos locais de moradia
- 2.5.10.** definir, com base no PDE, diretrizes para orientar a implantação de novos empreendimentos de HIS no município, promovidos pelo Estado, pela União ou por agentes privados
- 2.5.11.** simplificar o processo de aprovação de empreendimentos habitacionais na PMSP
- 2.5.12.** fortalecer a relação com os demais municípios da região metropolitana, estabelecendo parcerias na formulação de planos e programas habitacionais e desenvolvendo ações integradas em áreas de interesse regional, como as de proteção ambiental e de mananciais

**2.5.13.** ampliar a articulação entre diferentes setores do poder público executivo e judiciário, de forma a criar novos procedimentos, mais ágeis e eficientes, de regularização fundiária de assentamentos precários e conjuntos habitacionais promovidos pelo poder público

## **CAPÍTULO 2 – DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO HABITACIONAL DO MUNICÍPIO**

O diagnóstico do atendimento habitacional no município de São Paulo levou em consideração três aspectos: a demanda por diferentes tipos de atendimento habitacional, a oferta para este atendimento e os recursos disponíveis e necessários, recursos estes financeiros, institucionais e jurídicos. A comparação entre estes três aspectos fornecerá um panorama geral sobre os principais entraves, desafios e potenciais para melhorar as condições de moradia da população de baixa renda na cidade de São Paulo.

### **2.1. a demanda por atendimento habitacional**

O diagnóstico apresentado a seguir foi elaborado a partir de um processo de planejamento estratégico, contínuo e sistemático, que contemplou a construção do sistema de informações habitacionais - Habisp, o sistema de priorização de intervenções, dos quais faz parte a atualização dos dados cadastrais dos assentamentos precários e informais do município de São Paulo.

#### **2.1.1. antecedentes**

A partir dos anos 50, vários fatores somados levaram ao modelo de crescimento urbano, de ocupação extensiva de regiões periféricas da cidade, de baixa densidade e predominantemente por casas auto-construídas em loteamentos irregulares ou clandestinos. Estes fatores foram:

1. o acentuado crescimento demográfico do município e da região metropolitana de São Paulo, já que estas regiões atraíam população vinda de outras regiões do país em busca de trabalho e melhores condições de vida proporcionados pelo segundo surto de industrialização do país,
2. a prioridade do sistema de transporte público dada ao ônibus e a ampliação do sistema viário, que acabou favorecendo a abertura de loteamentos em áreas progressivamente distantes do centro,
3. a legislação urbanística que restringia a abertura de loteamentos e implantação de empreendimentos em áreas centrais e a Lei do Inquilinato que, ao regular os contratos

de aluguel, acabou por ter efeito contrário ao desejado e retirou do mercado locativo privado grande número de imóveis.

A partir dos anos 60, com a criação do BNH e SFH, vários conjuntos habitacionais começam a ser implantados pelas Cohabs – companhias de habitação com atuação em âmbito metropolitano, criadas para estruturar a ocupação habitacional nos territórios das grandes metrópoles brasileiras. Em São Paulo, os resultados concretos desta atuação começam a surgir a partir do final dos anos 70 e têm seu auge nos anos 80, com a implantação de uma série de empreendimentos habitacionais na Cidade Tiradentes.

No entanto, o aporte de recursos destinados à produção pública de habitação não foi suficiente para impedir a formação de novos assentamentos informais e precários.

Se considerarmos apenas o crescimento demográfico da população moradora em favela, estes domicílios passaram de 14.504 em 1973 para 377.236 em 2007, resultando num acréscimo de mais de 360 mil domicílios em favelas. No mesmo intervalo, a oferta de unidades pelo poder público somou cerca 220 mil, produção essa que não impediu a formação de um estoque bastante superior de unidades habitacionais informais e precárias.

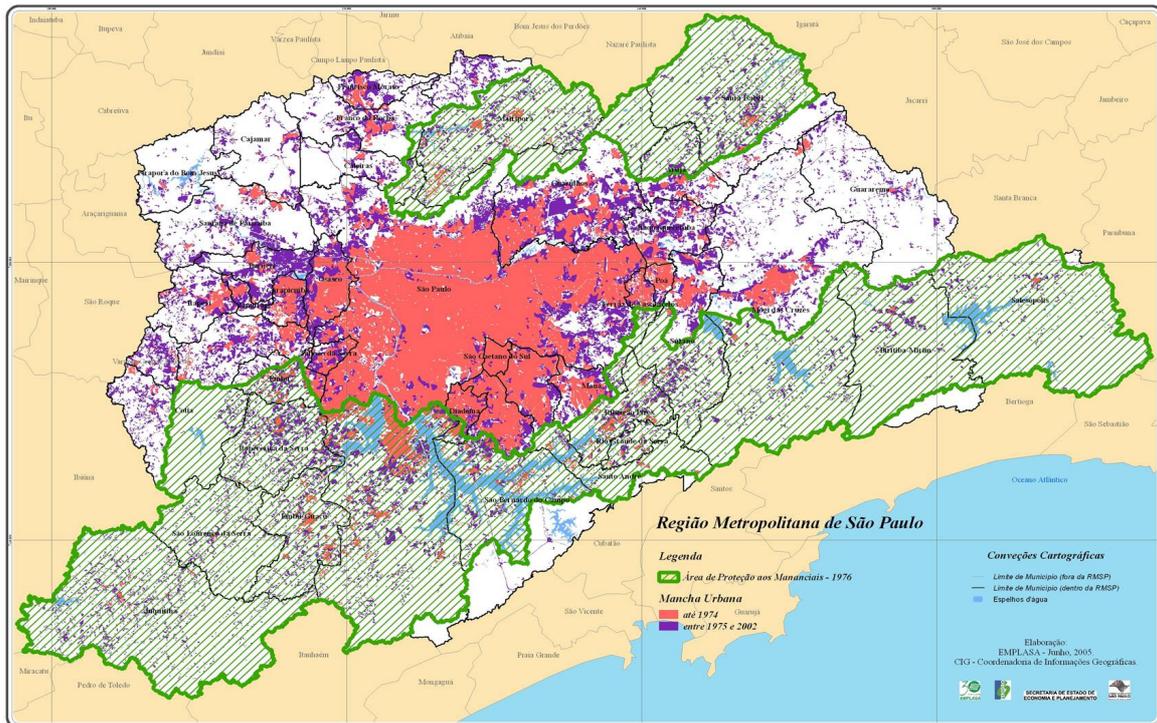
Ainda que o Estado invista na produção altamente subsidiada de moradias, esta distância entre produção e demanda pode ser explicada pelo fato de que a renda das famílias moradoras em assentamentos precários e/ou informais é, em geral, inferior a 3 salários mínimos mensais, insuficientes para arcar com os custos de financiamento e taxas condominiais – um problema crônico, que até hoje representa desafio para as políticas públicas de habitação.

Além de insuficiente, parte das unidades habitacionais produzidas pelo Poder Público apresenta algum tipo de irregularidade – fundiária ou edilícia – o que faz com que parte deste estoque, inicialmente previsto como solução, volte a fazer **parte do problema habitacional**.

A população de baixa renda, não tendo acesso às possibilidades públicas oferecidas no mercado imobiliário formal, tem como alternativa viável economicamente a ocupação de áreas públicas ou ainda, compra de lotes no mercado imobiliário informal. Ou ainda, em cortiços predominantes na área central da cidade.

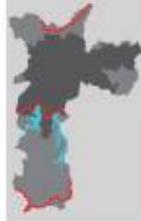
O mapa a seguir mostra a evolução da mancha urbana sobre as áreas de proteção ambiental da região metropolitana em dois períodos distintos – em vermelho a mancha

relativa à ocupação anterior a 1974 e em roxo a posterior a este ano e até 2002. No caso das áreas de proteção aos mananciais da Zona Sul da RMSP, vale lembrar que, após a promulgação da Lei Estadual de Proteção aos Mananciais em 1976, a restrição aos usos dos terrenos desta região diminuiu fortemente seu valor imobiliário, transformando-os em estoque do mercado imobiliário informal.



**Figura 1** – Ocupação Urbana da RMSP e Área de Proteção aos Mananciais  
**Fonte:** Emplasa, 2005.

A linha do tempo, a seguir, mostra a evolução da população moradora em favelas no município de São Paulo a partir do primeiro levantamento oficial realizado pela Prefeitura Municipal em 1973.

		1940	1950	1960	1973	1980	1987	1991	1993	2000	2007	
população	população				71.840		812.762	1.044.981	1.901.892	1.160.560	1.539.271	
	% pop. total				1,09%	4,40%	7,70%	10,83%	19,56%	11,12%	14,21%	
	população										1.783.562	
	% pop. total										16,46%	
	população											22.000
	% pop. total											0,2%
população											645.057	
% pop. total											5,95%	
população municipal		1.326.261	2.198.096	3.781.446	6.560.547	9.209.853	9.226.927	9.646.485	9.722.856	10.434.252	10.834.244	
tipologia do tecido (figuras 17 e 21)												
mancha urbana em São Paulo (figuras 22 e 28)												
etapas de urbanização do favela (figuras 24 e 25)												
principais marcos jurídicos		1943 – Lei de Regulação Taxa de Urbanização do Brasil - 37% pessoas vivendo em cidades			1976 – Lei de Proteção aos Moradores Taxa de Urbanização do Brasil - 50% pessoas vivendo em cidades		1979 – Lei Urbanismo regulamenta zonas parcerias e criminaliza loteador clandestino Taxa de Urbanização do Brasil - 80% pessoas vivendo em cidades			2001 – Promoção do Estatuto da Cidade 2003 – Criação do Ministério das Cidades		
fontes						estatização do censo de 1973 – Iabi	censo de favelas PMSP	estimativa CEM	estimativa Ipe	estimativa CEM	pesquisa amostral Seade	
observações	Não há dados históricos comparáveis para a evolução da população moradores em loteamentos irregulares, cortiços e áreas de proteção aos moradiais.											

### **completar com dados sobre loteamentos irregulares e cortiços**

Passados quarenta anos do início deste processo, o que se verifica hoje em São Paulo é a existência de um grande contingente de assentamentos informais, porém a maioria deles com alto grau de consolidação urbana, e um estoque de unidades habitacionais produzidas pelo Poder Público que ainda carecem de regularidade fundiária.

Portanto, foi fundamental realizar o trabalho de atualização dos dados cadastrais dos assentamentos precários e informais, bem como do estoque produzido pelo Poder Público, para dimensionar e qualificar a ação pública necessária para regularizar e urbanizar os assentamentos precários e informais e produzir novas unidades habitacionais.

Esta demanda foi classificada em dois tipos:

- a. a demanda por novas unidades – que iremos denominar **XXX** – de famílias com renda mensal média variando entre 0 e 6 s.m.
- b. a demanda por melhorias nos assentamentos existentes – que iremos denominar **YYY**; relativas a domicílios que demandam ações para sua regularização física, saneamento ambiental, regularização fundiária para inserção na cidade formal

**Obs.: será realizado um seminário com a Fundação João Pinheiro e a Fundação Seade para discussão sobre os conceitos de necessidades habitacionais e déficit habitacional e sobre a forma de cálculo.**

#### **2.1.2. informações para o planejamento**

A construção do sistema de informações habitacionais – Habisp ([www.habisp.inf.br](http://www.habisp.inf.br)) pela Sehab teve como premissa agregar as informações necessárias à formulação da política habitacional municipal. Os dados compõem um quadro abrangente da demanda por atendimento, em termos quantitativos e qualitativos, permitindo que o gestor público tenha condições de avaliar as prioridades de atendimento e associar este atendimento a outras políticas setoriais de âmbito municipal e de outros níveis do governo estadual e federal. Esta construção está documentada e detalhada no Anexo I deste Plano.

Através da construção de instrumentos de gestão perenes e eficientes, objetiva-se atualizar e monitorar o cadastro dos diferentes tipos de demanda, para adequar o atendimento às suas especificidades, racionalizar os investimentos, otimizar os esforços

de planejamento, projeto, obras, gestão e monitoramento e democratizar o acesso da sociedade às informações.

O sistema apresenta dados sobre os assentamentos e sobre as famílias cadastradas já atendidas em algum programa. Este sistema está integrado ao Cadastro Único do Governo Federal, que permitirá o monitoramento compartilhado entre as três esferas de governo do atendimento, o que poderá eliminar o duplo atendimento.

As informações coletadas permitem agrupar os semelhantes para planejar tipos de atendimento e ao mesmo tempo integrar ações no território.

Associado a este sistema, a Sehab implantou o sistema de priorização de intervenções, que conta com quatro etapas: a caracterização dos assentamentos, a sua classificação, a elegibilidade dos assentamentos para as diferentes linhas programáticas do atendimento habitacional e a priorização de intervenções dentro de cada um dos programas habitacionais. O desenvolvimento deste sistema está detalhado no Anexo II deste Plano.

#### **2.1.2.1. caracterização dos assentamentos**

Este sistema demandou, inicialmente, a atualização dos dados cadastrais de favelas, cortiços, núcleos urbanizados e loteamentos irregulares. Com esta atualização foi possível identificar o grau de consolidação destes assentamentos e elaborar diferentes programas para atender as especificidades urbanísticas e fundiárias de cada um destes grupos.

Além da atualização dos perímetros dos assentamentos sobre foto aérea ortorretificada, fornecida pela Sabesp (vôo 2003), as equipes de Sehab atualizaram as informações cadastrais de cada um dos assentamentos, dentre as quais o grau de implantação de infra-estrutura urbana (abastecimento de água, esgotamento sanitário, iluminação pública, energia elétrica domiciliar, coleta de lixo e pavimentação). Aquelas favelas que apresentavam 100% de todas as redes de infra-estrutura implantadas foram classificadas como núcleos urbanizados.

Além de informações sobre infra-estrutura e situação fundiária, foram coletadas informações sobre condições de ocupação do assentamento, destacando as condições impróprias à ocupação, que apontam para a necessidade de relocação das famílias, quer seja por questões de saúde pública, ou outras ameaças à segurança e à vida dos moradores – áreas ocupadas sobre aterro sanitário, depósito de lixo ou entulho, áreas

non aedificandi junto aos leitos de córregos e rios, oleodutos ou gasodutos, alças de acesso ou margens de rodovias e avenidas.

Ao mesmo tempo, a Fundação Seade desenvolveu pesquisa amostral para estimar o número de habitantes em favelas, núcleos urbanizados e loteamentos irregulares em todo o município.

#### **2.1.2.2. classificação dos assentamentos**

Com este conjunto de dados foi possível classificar as áreas conforme o tipo de atendimento necessário. Quando um assentamento está totalmente inserido em área com condições impróprias à ocupação, ele deve ser removido, e suas famílias relocadas em outras áreas. No caso de assentamentos parcialmente inseridos em áreas impróprias à ocupação, eles apresentam condições de urbanização e portanto são classificados como urbanizáveis e regularizáveis. No caso específico de loteamentos irregulares, pode haver algum impedimento jurídico à sua regularização, que o tornará urbanizável, porém não regularizável. Neste caso, ele deve aguardar novo arcabouço jurídico que favoreça sua regularização fundiária. Quando os assentamentos apresentam 100% de infra-estrutura urbana implantada, eles são classificados como núcleos urbanizados, porém ainda não regularizados do ponto de vista fundiário. E, por fim, quando os assentamentos já foram urbanizados e regularizados, passam a fazer parte do estoque formal de áreas da cidade.

#### **2.1.2.3. elegibilidade dos assentamentos para os programas habitacionais**

Este Plano define três linhas programáticas para o atendimento habitacional: a requalificação urbana e ambiental, a regularização jurídica e legal e a provisão de moradias. Cada uma destas três linhas abrange um conjunto de programas que estão detalhados e discriminados no Capítulo 4.

Após a classificação dos assentamentos, segue-se a fase de elegibilidade, em que se identifica em que tipo de programa o assentamento se enquadra. No caso de assentamentos não urbanizáveis, estes se enquadram em programas de relocação de famílias. No caso de assentamentos urbanizáveis e regularizáveis, estes podem se enquadrar nas três linhas programáticas vigentes – requalificação urbana e ambiental,

regularização jurídica e legal, ambos com ou sem provisão de moradias. No caso de núcleos urbanizados, estes se enquadram na linha programática de regularização jurídica e legal.

#### **2.1.2.4. priorização de intervenções**

A etapa de priorização compreende a seleção de critérios que caracterizam o grau de precariedade de um assentamento. Os critérios definidos pela equipe de Sehab para identificar o grau de precariedade de um assentamento são quatro: incidência de área de risco geotécnico na área, grau de implantação das redes de infra-estrutura (descritos na fase de caracterização), índice paulista de vulnerabilidade social e índice de saúde (definido por subprefeitura, pela Secretaria Municipal de Saúde).

A atribuição de pesos para cada critério varia de acordo com o programa habitacional. Por exemplo, para a urbanização de favelas, quanto mais um assentamento for precário (do ponto de vista físico e social) maior seu grau de prioridade de intervenção. Ao contrário, para a regularização fundiária de áreas públicas municipais, por exemplo, quanto maior o grau de precariedade do assentamento, menos urgente a intervenção, pois este programa requer um alto grau de consolidação urbanística para garantir que o título de concessão de uso especial para fins habitacionais tenha eficiência no tempo.

#### **2.1.2.5. bacia hidrográfica como unidade territorial de planejamento e gestão**

Porém, como veremos com mais detalhes no Capítulo 4, além de estabelecer um ranking de prioridades para cada tipo de programa, foram aplicados critérios de priorização de intervenção por sub-bacia hidrográfica que, em linhas gerais, consideram a proporção de assentamentos precários pela área total da sub-bacia e o grau de precariedade destes assentamentos.

Pelo formato da bacia hidrográfica do Alto Tietê, a ocupação periférica do território metropolitano, em especial pelas ocupações irregulares e precárias, coincide com as áreas à montante das principais linhas de drenagem, contribuintes do Rio Tietê. Estas áreas estão fora das áreas de solo sedimentar das áreas centrais, mais frágeis à ocupação e movimentos de terra com exposição do solo de alteração. As áreas do entorno da Reserva da Cantareira são exemplo deste processo.

A visão integrada dos assentamentos por sub-bacia hidrográfica é fundamental para a compreensão dos processos de degradação ambiental e as ações necessárias para reverter estes processos, que necessariamente apontam para a integração das políticas setoriais e entre programas internos da própria Sehab, com reflexos positivos para o saneamento da Bacia do Alto Tietê como um todo.

Os dados sobre todos os tipos de demanda – favelas, loteamentos irregulares, cortiços, conjuntos habitacionais, bem como de terrenos vazios ou com potencial de utilização para HIS – foram atualizados e sistematizados em banco de dados georreferenciados. Este instrumental de planejamento auxilia a elaboração de políticas integradas de atendimento com foco no território. Do atendimento específico e segmentado por favela, ou por loteamento irregular, ou por produção de novos conjuntos, a Sehab avança no sentido de elaborar planos e projetos integrados de urbanização e regularização fundiária de grupos contíguos de favelas, loteamentos e conjuntos existentes e programar a construção de novos empreendimentos para atendimento às relocações decorrentes da urbanização de assentamentos próximos. O mapeamento conjunto destes assentamentos revela os casos em que há sobreposição entre diferentes tipos de assentamento precário – casos mais comuns de favelas ocupando áreas verdes de loteamentos irregulares, mas também o inverso – favelas que cresceram de maneira tal que abarcaram perímetros inteiros de loteamentos irregulares. Em geral, os loteadores destinam as áreas com maiores declividades ou com restrições à ocupação residencial para verdes e institucionais. Quando ocupadas irregularmente por favelas, estas áreas representam, invariavelmente, riscos à ocupação humana. O resultado é um conjunto de situações de precariedade – risco, favela e loteamento – que deve ser interpretada conjuntamente para a obtenção de um diagnóstico adequado das condições de moradia nestas bacias hidrográficas. Esta visão permite a programação de ações conjuntas entre os distintos setores da Sehab responsáveis pelo atendimento a estas demandas.

### **2.1.2. necessidades habitacionais - os assentamentos precários**

São considerados assentamentos precários e/ou informais as favelas, os núcleos urbanizados, os loteamentos irregulares e os conjuntos habitacionais promovidos pelo Poder Público e ainda sem regularização jurídica e legal. A seguir apresentamos os dados para cada tipo de assentamento.

### 2.1.2.1. favelas

A favela é definida neste Plano como a ocupação feita à margem da legislação urbanística e edilícia, de áreas públicas ou particulares de terceiros, predominantemente desordenadas e com precariedade de infra-estrutura, com construções predominantemente auto-construídas e precárias, por famílias de baixa renda e vulneráveis socialmente.

Segundo dados da pesquisa amostral da Fundação Seade, realizada a partir da atualização dos dados cadastrais de favelas, realizada pela equipe interna de Habi, São Paulo tinha 1.573 favelas, com 377.236 domicílios e 1.539.271 habitantes em 2007. Este total de habitantes corresponde a 14,71% do total de habitantes do município e sua ocupação territorial equivale a 8% do território municipal.

De todas estas favelas, 247 (com 56.176 domicílios e 228.159 habitantes) estavam em áreas de proteção aos mananciais. E outras 50 (com 83.965 domicílios e 341.462 habitantes) são favelas com mais de 1.000 domicílios.

A evolução das favelas apresenta nuances diferenciadas ao longo do tempo, o que obriga o Poder Público a rever suas políticas. Hoje o número de favelas diminuiu em relação a cadastros anteriores, enquanto a superfície total ocupada aumentou discretamente; muitas favelas cresceram a ponto de se unir a outras favelas próximas. Embora o número de favelas tenha diminuído, o número de domicílios aumentou, em função dos processos de verticalização e adensamento.

Os resultados da pesquisa amostral, distribuídos pelos tipos de favelas segundo sua classificação são apresentados na tabela a seguir.

**Tabela 1 – número de favelas, domicílios e habitantes segundo classificação do sistema de priorização de intervenções**

tipo	nº de favelas	domicílios	habitantes
urbanizável e regularizável fora de mananciais	1.290	324.046	1.296.184
urbanizável e regularizável em mananciais	240	44.676	178.704
não urbanizável	67	14.879	59.516
total	1.597	383.601	1.534.404

**Fonte:** Sehab e Fundação Seade – Atualização de dados censitários de favelas e loteamentos irregulares do município de São Paulo, São Paulo, 2007.

Os dados variam a cada dia → atualizar a planilha na época do fechamento do Plano e colocar a data.

Quanto à implantação de redes de infra-estrutura, a pesquisa realizada pela Fundação Seade (daqui em diante, denominada pesquisa Seade) não identifica relação entre a condição socioeconômica das famílias e o grau de implantação das redes de infra-estrutura que, em geral, apresentam cobertura quase universal. No entanto, observa-se uma relação entre o ciclo de vida da família e a existência de rede de esgotamento sanitário – famílias em ciclo de vida mais jovem tendem a se fixar em áreas que não dispõem de esgotamento sanitário.

Quanto às condições de moradia, o conjunto de dados apresentados demonstra o quanto a favela é hoje uma alternativa consolidada na cidade: 55,3% dos chefes residem na mesma área há mais de dez anos, 95,0% das construções são de alvenaria, distribuídos de forma regular entre aqueles que apresentam até 3 cômodos, 4 cômodos e acima de 5 cômodos. No entanto, a favela apresenta 32,2% de domicílios congestionados, que são aqueles que apresentam mais de uma pessoa por cômodo.

O grau de priorização de intervenção nos programas de urbanização e regularização jurídica e legal de favelas é determinado neste Plano a partir da combinação entre quatro indicadores. Além do grau de implantação das redes de infra-estrutura urbana, são considerados: o índice paulista de vulnerabilidade social (grau de índice incidente em determinada porcentagem do território), a incidência de áreas de risco geotécnico (grau de risco incidente em determinada porcentagem do território) e o indicador de saúde que aponta a incidência de doenças transmissíveis por meio hídrico. A combinação ponderada entre estes quatro critérios resulta em uma nota que varia de 0 a 1, tanto maior quanto mais precário o assentamento.

No caso de favelas urbanizáveis e/ou regularizáveis, a distribuição dos assentamentos por grau de precariedade (que reflete a precariedade física e a vulnerabilidade social das famílias) é a seguinte.

**Tabela 2 – Distribuição de favelas urbanizáveis e/ou regularizáveis por grau de priorização de intervenções**

Grau de precariedade	0,00 a	0,20 a	0,40 a	0,60 a	0,80 a	total
Tipo de assentamento	0,19	0,39	0,59	0,79	1,00	
Favelas urbanizáveis e/ou regularizáveis fora de mananciais						100%
Favelas urbanizáveis e/ou regularizáveis em mananciais						100%
<b>TOTAL</b>						100%

**Fonte:** PMSP, Sehab, Habisp, dezembro 2008.

completar informação – dados do Habisp – atualizar cálculo de priorização

A distribuição de domicílios em favelas, segundo grau de priorização de intervenções é a seguinte.

**Tabela 3 – Distribuição de domicílios em favelas urbanizáveis e/ou regularizáveis por grau de priorização de intervenções**

Grau de precariedade	0,00 a	0,20 a	0,40 a	0,60 a	0,80 a	total
Tipo de assentamento	0,19	0,39	0,59	0,79	1,00	
Favelas urbanizáveis e/ou regularizáveis fora de mananciais						100%
Favelas urbanizáveis e/ou regularizáveis em mananciais						100%
<b>TOTAL</b>						100%

**Fonte:** PMSP, Sehab, Habisp, dezembro 2008.

completar informação – dados do Habisp – atualizar cálculo de priorização

inserir mapa com o grau de priorização de favelas - ver Habisp

Quanto às características socioeconômicas da população, temos que a família é composta por uma média de 4,0 pessoas, média superior a das famílias metropolitanas, de 3,2 pessoas. Predominam arranjos diversificados na composição familiar, com presença dos filhos casados morando com pais ou com um dos chefes da família. 25% das famílias são chefiadas por mulheres e têm, em sua maioria (54,3%) dois filhos ou mais. O perfil etário dos chefes de família é predominantemente jovem, com 48% dos chefes com menos de 39 anos. A proporção de crianças e jovens abaixo de 19 anos é de 41,7%, perfil condizente com a presença de famílias com chefes jovens e adultos e maior presença de filhos.

Segundo a pesquisa Seade, 74,5% das famílias tem renda média mensal inferior a 3 salários mínimos e cerca de dois terços das famílias auferem rendimentos mensais abaixo da linha de pobreza<sup>5</sup> monetária, dos quais metade situa-se abaixo da linha de indigência ou extrema pobreza<sup>6</sup>. A origem dos rendimentos é, em sua maioria, decorrente da participação no mercado de trabalho, em postos formais. Os benefícios dos programas de transferência de renda atingem 16,2% dos moradores de favelas, dos quais 53,7% auferem rendimentos inferiores a meio salário mínimo mensal, o que comprova a eficácia do foco de atendimento destes programas.

Quanto ao trabalho, 76,6% dos chefes de família estavam empregados. Já os cônjuges apresentam taxa de emprego menor – 41,1% e procura de trabalho de 11,6%, o que pode apontar dificuldade de inserção no mercado de trabalho. A atividade doméstica responde por 39,2% da ocupação dos cônjuges. Nas favelas, o desemprego entre os jovens (16 a 24 anos) atinge 24,8%. Dos chefes de família ocupados, 35,3% têm ocupações no mercado de trabalho informal.

Porém, a vulnerabilidade social, já identificada nas favelas através da aplicação do IPVS, se confirma pela pesquisa Seade, quando o tema é escolaridade, seja do chefe, do cônjuge ou dos demais membros da família. Segundo esta pesquisa, 46,2% dos chefes não havia conseguido ultrapassar a 4ª série do ensino fundamental. Em relação aos cônjuges, esta proporção melhora, caindo para 33,9%. Quanto às crianças, 34,6% freqüentam a pré-escola, e 10,5% a creche, o que aponta deficiência no atendimento

---

<sup>5</sup> O valor considerado como corte para definir pobreza é de R\$280,40 (em setembro 2007). Segundo a Pesquisa de Orçamento Familiar do IBGE este valor é suficiente apenas para garantir a sobrevivência da família, incluindo a satisfação de necessidades alimentares, de moradia, vestuário e higiene.

<sup>6</sup> A linha de indigência corresponde ao valor de R\$140,00, suficientes apenas para os gastos com alimentação.

deste serviço. Já as crianças de 7 a 14 anos são as com melhor acesso ao sistema educacional – 96,7% encontram-se na escola. Porém, como o aproveitamento escolar ainda é baixo, 23,1% das crianças permanecem no ensino fundamental até os 17 anos, retardando seu acesso ao ensino médio, o que explica a porcentagem deste acesso de 52,9% dos adolescentes entre 15 e 17 anos.

Esta caracterização permite concluir que as favelas apresentam hoje um alto grau de consolidação física e urbanística na cidade, comprovada pela cobertura das redes de infra-estrutura e pelo tempo de residência dos chefes de família. Ao mesmo tempo, suas famílias apresentam rendimentos inferiores a 3 salários mínimos, o que, por um lado, aponta a dificuldade destas famílias em acessarem um financiamento para aquisição da casa própria e, por outro lado, a conveniência de se manterem em seus locais de moradia, locais estes que ajudaram a consolidar. O que reforça a importância dos programas de urbanização e regularização fundiária de favelas.

Algumas condições socioeconômicas apontam, no entanto, a necessidade de associar os programas habitacionais a programas de educação, de desenvolvimento social e de criação de emprego e renda, de modo a melhorar:

- o grau de escolaridade dos chefes e cônjuges
- o acesso a postos de trabalho com melhor remuneração
- o acesso das crianças a creches e pré-escolas
- o acesso de jovens ao ensino médio, com capacitação profissional
- o acesso de jovens ao mercado de trabalho

#### **2.1.2.2. núcleos urbanizados**

O núcleo urbanizado é definido neste Plano como a antiga favela que conta com 100% da infra-estrutura urbana implantada através de diferentes programas habitacionais, mas que ainda não conta com a regularização jurídica e legal.

Segundo dados da pesquisa amostral da Fundação Seade, realizada a partir da atualização dos dados cadastrais de favelas, realizada pela equipe interna de Habi, São

Paulo tinha 222 núcleos, com 30.802 domicílios e 125.401 habitantes em 2007. Este total de habitantes corresponde a 1,16% do total de habitantes do município.

Por sua condição física consolidada, com implantação de 100% das redes de infraestrutura, o núcleo urbanizado demanda apenas ações de regularização jurídica e legal. Neste sentido, é importante discernir sua localização dentro e fora de área de proteção aos mananciais, uma vez que esta localização define diferentes procedimentos para a sua regularização física e fundiária. Esta localização é apresentada a seguir:

**Tabela 4 – número de núcleos urbanizados, domicílios e habitantes localizados dentro e fora de área de proteção aos mananciais**

tipo	nº de núcleos urbanizados	domicílios	habitantes
núcleo urbanizado fora de mananciais	144	16.659	67.822
núcleo urbanizado em mananciais	78	14.143	57.579
total	222	30.802	125.401

**Fonte:** Sehab e Fundação Seade – Atualização de dados censitários de favelas e loteamentos irregulares do município de São Paulo, São Paulo, 2007.

No caso dos núcleos urbanizados, a implantação das redes de infra-estrutura urbana é de 100%. No entanto, as ações de priorização de intervenção para o programa de regularização jurídica e legal levaram em consideração os mesmos indicadores de priorização de intervenções em favelas. Assim, o grau de priorização leva em conta a incidência de áreas de risco, associada ao grau de vulnerabilidade social e aos indicadores de saúde, mesmos critérios adotados para priorizar as intervenções em favelas.

A distribuição dos núcleos urbanizados por grau de precariedade (que reflete a precariedade física e a vulnerabilidade social das famílias) é a seguinte.

**Tabela 5 – Distribuição de núcleos urbanizados por grau de priorização de intervenções**

Grau de precariedade	0,00 a	0,20 a	0,40 a	0,60 a	0,80 a	total
Tipo de assentamento	0,19	0,39	0,59	0,79	1,00	
Núcleos urbanizados regularizáveis fora de mananciais						100%
Núcleos urbanizados regularizáveis em mananciais						100%
<b>TOTAL</b>						<b>100%</b>

**Fonte:** PMSP, Sehab, Habisp, dezembro 2008.

completar informação – dados do Habisp – atualizar cálculo de priorização

A distribuição de domicílios em favelas, segundo grau de priorização de intervenções é a seguinte.

**Tabela 6 – Distribuição de domicílios em núcleos urbanizados por grau de priorização de intervenções**

Grau de precariedade	0,00 a	0,20 a	0,40 a	0,60 a	0,80 a	total
Tipo de assentamento	0,19	0,39	0,59	0,79	1,00	
Núcleos urbanizados fora de mananciais						100%
Núcleos urbanizados em mananciais						100%
<b>TOTAL</b>						<b>100%</b>

**Fonte:** PMSP, Sehab, Habisp, dezembro 2008.

completar informação – dados do Habisp – atualizar cálculo de priorização

inserir mapa com o grau de priorização de núcleos urbanizados – ver Habisp

A pesquisa Seade indica que a condição favorável, de acesso pleno a todas as redes de infra-estrutura urbana, não mantém relação com as condições socioeconômicas de seus moradores.

Quanto às condições de moradia, o conjunto de dados apresentados aponta um alto grau de consolidação desta alternativa, com boas condições de moradia. A moradia própria é declarada para 88,2% dos casos, 56% dos chefes residem na mesma área há mais de dez anos, 99,4% das construções são de alvenaria e 54,1% com mais de 1 pavimento, sendo também maioria (58,1%) com mais de 5 cômodos. Estes indicadores condizem com a alta porcentagem – 75,1% de domicílios não congestionados.

Quanto às características socioeconômicas da população, temos que a família é composta por uma média de 4,0 pessoas, média superior a das famílias metropolitanas, de 3,2 pessoas. Predominam arranjos diversificados na composição familiar, com presença dos filhos casados morando com pais ou com um dos chefes da família. A porcentagem de chefes mulheres é maior nos núcleos do que nas favelas, passando de para 32,4%. O perfil etário dos chefes de família é adulto – 67,7% dos chefes têm mais de 40 anos. A proporção de crianças e jovens abaixo de 19 anos é de 38,1%.

Segundo a pesquisa Seade, 74,1% das famílias tem renda média mensal inferior a 3 salários mínimos e 66,4% das famílias auferem rendimentos mensais abaixo da linha de pobreza monetária, dos quais metade situa-se abaixo da linha de indigência ou extrema pobreza. Semelhante à situação encontrada na favela, a origem dos rendimentos é predominantemente decorrente da participação no mercado de trabalho, em postos formais. Os benefícios dos programas de transferência de renda atingem 16,2% dos moradores de núcleos.

Quanto ao trabalho, 62% dos chefes de família estavam empregados e 10,4% procuravam trabalho. Já os cônjuges apresentam taxa de emprego menor, de 44,5%. Nas favelas, o desemprego entre os jovens (16 a 24 anos) atinge 25,4%. Dos chefes de família ocupados, 35,3% têm ocupações no mercado de trabalho informal.

Quanto ao grau de escolaridade, 48,6% dos chefes só conseguiram concluir até a 4ª série do ensino fundamental, porcentual semelhante ao dos cônjuges, de 44,6%. Quanto às crianças, 39,9% freqüentam a pré-escola, e 13,8% a creche, o que aponta deficiência no atendimento deste serviço, ainda que a situação seja melhor do que a da favela. Já as crianças de 7 a 14 anos são as com melhor acesso ao sistema educacional – 97,8% encontram-se na escola. Porém, como o aproveitamento escolar ainda é baixo, 23,1%

das crianças permanecem no ensino fundamental até os 17 anos, retardando seu acesso ao ensino médio, o que explica a porcentagem deste acesso de 65,7% dos adolescentes entre 15 e 17 anos.

Assim como as favelas, os núcleos urbanizados apresentam um alto grau de consolidação urbana e boas condições de moradia. Porém, estas condições não refletem melhora nas condições de escolaridade, renda e emprego desta população. Suas famílias apresentam rendimentos inferiores a 3 salários mínimos, dois terços abaixo da linha de pobreza, dos quais metade abaixo da linha de indigência. O que reforça a importância dos programas de regularização jurídica e legal destes núcleos e sua articulação com programas de desenvolvimento social, de modo a melhorar:

- o grau de escolaridade dos chefes e cônjuges
- o acesso a postos de trabalho com melhor remuneração
- o acesso das crianças a creches e pré-escolas
- o acesso de jovens ao ensino médio, com capacitação profissional
- o acesso de jovens ao mercado de trabalho

### **2.1.2.3. loteamentos irregulares**

O loteamento irregular é definido neste plano como todos o assentamento precário onde se caracteriza a existência de um agente promotor e/ou comercializador, cuja tipologia e morfologia do parcelamento do solo estejam voltadas ao uso unifamiliar e multifamiliar de pequeno porte, que tenham sido implantados e ocupados sem prévia aprovação pelos órgãos públicos responsáveis ou, quando aprovados ou em processo de aprovação, implantados em desacordo com a legislação ou com o projeto aprovado. Vale lembrar que os loteamentos irregulares objeto das ações previstas neste Plano são aqueles cuja renda média mensal do chefe de família é inferior a 6 salários mínimos.

Segundo dados da pesquisa amostral da Fundação Seade, realizada a partir da atualização dos dados cadastrais de loteamentos irregulares, realizada pela equipe interna de Resolo, São Paulo tinha 1.235 loteamentos irregulares, com 484.239 domicílios e 1.783.562 habitantes em 2007. Este total de habitantes corresponde a 16,46% do total de habitantes do município e sua ocupação territorial equivale a **x% (recalcular a partir da atualização das bases do Habisp)** do território municipal. Do total de loteamentos, 325

(com 94.850 domicílios e 359.319 habitantes) estavam em áreas de proteção aos mananciais.

Diferentemente das favelas, a evolução dos loteamentos irregulares em São Paulo não tem sido registrada de forma sistemática. A partir da implantação do sistema de informações habitacionais Habisp, foi possível transferir e referenciar dados de mais de 2.500 processos administrativos em uma mesma base cartográfica. A partir de 2007 se tornou possível monitorar a evolução destes loteamentos no território, tanto no que diz respeito à ocupação dos lotes de um loteamento, quanto à localização destes loteamentos na cidade. A partir de 2004, no entanto, o monitoramento da abertura de novos loteamentos irregulares ficou a cargo das subprefeituras, o que exige integração entre as subprefeituras e Resolo, e atualização constante das informações do Habisp.

A pesquisa Seade apontou os seguintes números para moradores em loteamentos irregulares populares.

**Tabela 7 – número de loteamentos, domicílios e habitantes segundo classificação do sistema de priorização de intervenções**

tipo	nº de favelas	domicílios	habitantes
urbanizável e regularizável fora de mananciais			
urbanizável e regularizável em mananciais			
não urbanizável e/ou regularizável			
total			

**Fonte:** Sehab e Fundação Seade – Atualização de dados censitários de favelas e loteamentos irregulares do município de São Paulo, São Paulo, 2007.

**calcular a partir da atualização das bases do Habisp (dados da regularização fundiária)**

A priorização de intervenções em loteamentos irregulares é feita com os mesmos critérios e pesos da priorização de intervenções em favelas. O que permite também analisar e comparar os dois tipos de assentamentos no território de maneira integrada e homogênea.

No caso de loteamentos irregulares urbanizáveis e/ou regularizáveis, a distribuição dos assentamentos por grau de precariedade (que reflete a precariedade física do assentamento e a vulnerabilidade social das famílias) é a seguinte.

**Tabela 8 – Distribuição de loteamentos irregulares urbanizáveis e/ou regularizáveis por grau de priorização de intervenções**

Grau de precariedade	0,00 a	0,20 a	0,40 a	0,60 a	0,80 a	total
Tipo de assentamento	0,19	0,39	0,59	0,79	1,00	
Loteamentos irregulares urbanizáveis e/ou regularizáveis fora de mananciais						100%
Loteamentos irregulares urbanizáveis e/ou regularizáveis em mananciais						100%
<b>TOTAL</b>						100%

**Fonte:** PMSP, Sehab, Habisp, dezembro 2008.

recalcular a partir da atualização das bases do Habisp

A distribuição de domicílios em loteamentos irregulares, segundo grau de priorização de intervenções é a seguinte.

**Tabela 9 – Distribuição de domicílios em loteamentos irregulares urbanizáveis e/ou regularizáveis por grau de priorização de intervenções**

Grau de precariedade	0,00 a	0,20 a	0,40 a	0,60 a	0,80 a	total
Tipo de assentamento	0,19	0,39	0,59	0,79	1,00	
Loteamentos irregulares urbanizáveis e/ou regularizáveis fora de mananciais						100%
Loteamentos irregulares urbanizáveis e/ou regularizáveis em mananciais						100%
<b>TOTAL</b>						100%

**Fonte:** PMSP, Sehab, Habisp, dezembro 2008.

recalcular a partir da atualização das bases do Habisp

inserir mapa com o grau de priorização de loteamentos – ver Habisp

Segundo a pesquisa Seade, é possível estabelecer uma relação entre a média de renda das famílias e a cobertura por rede de esgoto nos loteamentos com mais de 500

domicílios ou ainda aqueles em mananciais. Nestes dois casos, a renda média familiar das áreas com esgotamento sanitário é de 3 s.m., contra 1,9 s.m. nas áreas sem esta rede. Assim como nas favelas, observa-se uma relação entre o ciclo de vida da família e a existência de rede de esgotamento sanitário – famílias em ciclo de vida mais jovem tendem a se fixar em áreas que não dispõem de esgotamento sanitário. Os loteamentos irregulares apresentam ainda uma outra peculiaridade. Nos loteamentos situados em área de proteção aos mananciais, quanto mais distantes do centro, menor a faixa etária do chefe da família.

Com relação às condições de moradia, a pesquisa identificou um percentual de 19,2% dos domicílios com contratos de aluguel (que chega a 21% nos loteamentos com mais de 500 domicílios), o que pode indicar dinamismo no mercado imobiliário destes assentamentos. Quanto ao tempo de residência, quanto maior o loteamento, maior a incidência de chefes residentes há mais de dez anos (que chega a 64,6%). Outros indicadores que confirmam o grau de consolidação destes loteamentos é a incidência de 97,5% das casas em alvenaria, ou a predominância de domicílios com mais de 5 cômodos (percentual de 83% nos loteamentos com mais de 500 domicílios). Diferentemente das favelas, os loteamentos não apresentam alta incidência de domicílios congestionados. Estes ocorrem mais nos loteamentos com menos domicílios (27,4% contra 20,1% dos loteamentos com mais de 500 domicílios).

Quanto às características socioeconômicas da população moradora em loteamentos irregulares, temos que a família é composta por uma média de 3,7 pessoas, média superior a das famílias metropolitanas, de 3,2 pessoas, mas inferior à das famílias moradoras em favelas. Predominam arranjos diversificados na composição familiar, com presença dos filhos casados morando com pais ou com um dos chefes da família, sendo 23,2% das famílias chefiadas por mulheres, e a grande maioria (78,8%) com até 2 filhos. O perfil etário dos chefes de família é predominantemente adulto, com 63,4% dos chefes com mais de 40 anos. Destaca-se a presença de 20,2% dos chefes com mais de 60 anos, o que indica maior heterogeneidade no ciclo de vida familiar.

Segundo a pesquisa Seade, 64,7% das famílias têm renda média mensal inferior a 3 salários mínimos, percentual menor se comparado aos 74,5% das famílias moradoras em favelas com igual faixa de rendimentos. A porcentagem de famílias recebendo acima de cinco salários mínimos (13%) é cerca de duas vezes maior do que a obtida entre as

favelas (6%). São 53,3% de famílias abaixo da linha de pobreza monetária e 26,1% abaixo da linha de indigência.

Assim como nas favelas, a origem dos rendimentos é decorrente, na grande maioria, da participação no mercado de trabalho, em postos formais. A porcentagem de 15,5% de rendimentos advindos de aposentadoria ou pensão previdenciária está de acordo com o perfil etário mais velho dos chefes de família. Os benefícios dos programas de transferência de renda atingem 10,2% dos moradores de loteamentos.

Quanto ao trabalho, 68,2% dos chefes de família estavam empregados. Já os cônjuges apresentam taxa de emprego menor – 38,4% e procura de trabalho de 7,4%. Nos loteamentos irregulares, o desemprego entre os jovens (16 a 24 anos) é de 21,4%. Dos chefes ocupados, 37,3% têm ocupações no mercado de trabalho informal.

Segundo a mesma pesquisa, 42,6% dos chefes concluíram apenas a 4ª série do ensino fundamental. Em relação aos cônjuges, esta proporção melhora, caindo para 36,4%. Quanto às crianças, 39,9% freqüentam a pré-escola, e 13,8% a creche, o que aponta deficiência no atendimento deste serviço. Já as crianças de 7 a 14 anos são as com melhor acesso ao sistema educacional – 95,8% encontram-se na escola.

Embora a situação de renda dos moradores em loteamentos irregulares seja melhor do que a dos moradores em favelas e núcleos urbanizados, as condições de moradia, trabalho e escolaridade desta população ainda apontam carências sociais a serem atendidas pelas políticas públicas. As condições de moradia, em especial o atendimento pelas redes de infra-estrutura e de serviços urbanos é abrangente e, em x% dos assentamentos, bastante satisfatória. No entanto, as condições socioeconômicas apontam as mesmas necessidades de atendimento elencadas para as favelas e núcleos urbanizados, que apontam para a integração entre programas de regularização urbanística e jurídica dos loteamentos irregulares com programas de desenvolvimento social, de modo a melhorar:

- o grau de escolaridade dos chefes e cônjuges
- o acesso a postos de trabalho com melhor remuneração
- o acesso das crianças a creches e pré-escolas
- o acesso de jovens ao ensino médio, com capacitação profissional
- o acesso de jovens ao mercado de trabalho

#### **2.1.2.4. cortiços**

A definição adotada para cortiços neste Plano é a mesma adotada para a elaboração da chamada Lei Moura – Lei Municipal 10.928/91, segundo a qual “o cortiço é a unidade usada como moradia coletiva multifamiliar, apresentando total ou parcialmente as seguintes características: constituído por uma ou mais edificações em um mesmo lote urbano, subdivididas em vários cômodos alugados, subalugados ou cedidos a qualquer título; com várias funções exercidas no mesmo cômodo; com acesso e uso comum dos espaços não edificados e instalações sanitárias; com circulação e infra-estrutura, no geral, precárias, e superlotação de pessoas.”

Por se caracterizar como um fenômeno relativamente volátil e extremamente pulverizado no território municipal, sua quantificação requer pesquisas onerosas que correm o risco de perder a validade em pouco tempo. Os dados apresentados a seguir foram levantados para subsidiar o programa de melhoria em cortiços, para a área central do município, que compreende as subprefeituras da Sé e da Mooca. Este levantamento foi feito em conjunto com a CDHU, no âmbito do Programa de Atuação de Cortiços financiado pelo BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). Este levantamento abrangeu nove perímetros denominados como “setores básicos de intervenção” pela CDHU e que são o Pari, Barra Funda, Bela Vista, Belém, Brás, Cambuci, Liberdade, Mooca e Santa Cecília. Nestes perímetros foi realizada uma pesquisa sobre todos os imóveis existentes identificados como encortiçados e, sobre este universo, foi realizada uma pesquisa amostral para estimar o número de domicílios e habitantes em cortiços e levantar as características socioeconômicas desta população. A pesquisa apontou a existência de 14.617 domicílios em cortiços, com 38.512 habitantes.

A partir desta pesquisa, e da ação conjunta entre a Subprefeitura da Mooca e Habi Centro, Habi iniciou um trabalho de atualização dos dados cadastrais de cortiços, com identificação dos imóveis encortiçados e levantamento do número de domicílios e habitantes, trabalho este em constante aperfeiçoamento e atualização. Os dados do sistema Habisp apontam a existência de 1.894 cortiços distribuídos em 12 distritos, conforme tabela a seguir.

**Tabela 10 – distribuição de cortiços, domicílios e habitantes por distritos das subprefeituras Mooca e Sé**

Subprefeitura	Distrito	Cortiços	Domicílios	Moradores
	Água Rasa	20		
	Bela Vista	280		
	Belém	211		
	Bom Retiro	173		
	Brás	230		
	Cambuci	132		
	Liberdade	268		
	Mooca	104		
	Pari	41		
	República	98		
	Santa Cecília	238		
	Sé	93		
<b>TOTAL</b>				

**Fonte:** PMSP, Sehab, Habi-Centro, Habisp, 2008 e CDHU, PAC-BID, 2003.

Além da quantidade de domicílios e moradores por cortiço, foram levantados dados que permitem aferir o grau de precariedade dos cortiços, de modo a priorizar as intervenções no Programa de Melhoria de Cortiços.

Os dados se referem a classes de risco e outros indicadores e são:

1. Índice de risco de salubridade: este indicador se refere às condições de ventilação e iluminação natural dos domicílios, a relação entre sua área e a área mínima permitida, a relação entre seu adensamento e o adensamento máximo permitido, o revestimento do banheiro, o pé direito e as condições de circulação vertical e horizontal.
2. Índice de risco estrutural: este indicador reflete a existência de trincas e fissuras, ferragens expostas, sinais de infiltração, estado do telhado e do forro.
3. Índice de risco de incêndio: o indicador reflete a existência de vedação e/ou divisórias inflamáveis, o risco decorrente da localização dos botijões de gás, a existência ou não de extintores de incêndio, a existência de material granulado inflamável, o estado de conservação e manutenção da rede elétrica interna, bem como do quadro de luz e força e dos pontos de tomadas nos cômodos.

4. incidência de redes de infra-estrutura, que aponta a existência e o grau de implantação das redes de abastecimento de água, esgotamento sanitário e energia elétrica externa, e redes internas de água e esgoto.
5. índice de vulnerabilidade social – assim como no caso de favelas, núcleos urbanizados e loteamentos, foi adotado o índice paulista de vulnerabilidade social para identificar a vulnerabilidade dos moradores de cortiços quanto à renda, à escolaridade do chefe de família, entre outros temas (conforme Anexo I deste Plano).

A análise combinada e ponderada destes indicadores permite identificar o grau de precariedade dos domicílios em cortiços, distribuídos em cinco faixas de precariedade (entre 0 e 1) conforme tabela a seguir.

**Tabela 11 – Distribuição de domicílios em cortiços por grau de priorização de intervenções**

Grau de precariedade	0,00 a	0,20 a	0,40 a	0,60 a	0,80 a	total
Tipo de assentamento	0,19	0,39	0,59	0,79	1,00	
Cortiços na Subprefeitura da Sé						100%
Cortiços na Subprefeitura da Mooca						100%
<b>TOTAL</b>						<b>100%</b>

**Fonte:** PMSP, Sehab, Habi Centro, Habisp, dezembro 2008.

recalcular a partir da atualização das bases do Habisp

inserir mapa com o grau de priorização de cortiços – ver Habisp

#### 2.1.2.5. conjuntos habitacionais

Em 2008 existiam no município de São Paulo x conjuntos habitacionais, implantados pelos três níveis de governo, assim distribuídos.

**Tabela 12 – total de conjuntos habitacionais, domicílios e habitantes no município de São Paulo, por agente promotor**

Nível de Governo	Agente promotor	conjuntos	domicílios	habitantes
municipal	Funaps			
	FMH			
	Cohab			
	Prover			
	Procav			
estadual	CDHU			
federal	Caixa - PAR			
	Caixa - outros			
Total				

**Fonte:** PMSP, Sehab, Habi, Habi 1, Dezembro 2008.

#### completar dados – Cohab e Habi 1

Apesar de terem sido produzidos pelo Poder Público, muitos conjuntos habitacionais ainda não têm instalação completa das redes de infra-estrutura urbana e, principalmente, a regularização jurídica e legal dos assentamentos. Dados estimativos de Sehab apontam que **x%** destas unidades ainda devem ser regularizadas legal e juridicamente. Quanto aos conjuntos da CDHU, esta porcentagem cai para **y%**. Já os conjuntos produzidos pela Caixa Econômica Federal não apresentam qualquer irregularidade. A ausência de regularização fundiária destes conjuntos é o principal entrave à sua comercialização plena com os moradores, o que contribui para os altos índices de inadimplência dos programas municipais, como veremos no item 2.3 deste diagnóstico.

A atuação para a regularização jurídico legal destes conjuntos ainda deve ser sistematizada, com a elaboração dos índices de priorização de intervenções (conforme metas de produção e gestão apresentadas no Capítulo 4).

#### 2.1.2.6 - conclusão

Os assentamentos precários e informais estão localizados nas 103 sub-bacias hidrográficas que compõem o território municipal, conforme mostra o mapa a seguir.

**Inserir mapa com a localização de todos os assentamentos precários e/ou informais por sub-bacia hidrográfica – ver Habisp**

Portanto, cada uma destas sub-bacias foi ocupada por um conjunto de assentamentos precários, que influenciam sua condição ambiental, conforme o grau de precariedade física que apresentem. Assim, a partir da ponderação entre os diferentes graus de precariedade dos assentamentos e da porcentagem do território da sub-bacia ocupada por estes assentamentos, foi possível identificar o grau de precariedade de cada uma das 103 sub-bacias, apresentadas no mapa a seguir.

**Obs.:** Esta ponderação está em elaboração, através de ensaios e verificações, pelas equipes técnicas de Habi e Resolo, após o que deverá fazer parte dos cálculos de priorização de intervenções por sub-bacias do sistema Habisp.

**Inserir mapa com grau de precariedade das sub-bacias hidrográficas**

Com isto, fica evidente a necessidade de ação integrada entre os diferentes departamentos da Sehab para que os programas habitacionais sejam eficazes no saneamento ambiental da cidade. As intervenções programadas a partir dos assentamentos situados a montante da sub-bacia podem otimizar os recursos investidos, de maneira a eliminar as contribuições de resíduos não tratados e assoreamento das bacias a jusante.

O quadro a seguir apresenta o percentual de sub-bacias por grau de precariedade ambiental.

**Tabela 13** – Porcentagem de sub-bacias hidrográficas segundo grau de precariedade ambiental

Grau de precariedade	Assentamentos	Superfície ocupada	Percentual
0,00 a 0,19			
0,20 a 0,39			
0,40 a 0,59			
0,60 a 0,79			
0,80 a 1,00			
Total			

**Fonte:** Sehab, Habi, Habisp, 2008.

**Obs.:** Destacar as sub-bacias com piores condições de salubridade.

### 2.1.3. O déficit habitacional – a demanda por novas unidades

A necessidade de novas unidades habitacionais foi calculada a partir de duas fontes de demanda.

O primeiro tipo de demanda é decorrente dos projetos de urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários. Se considerarmos a porcentagem média de 10% da população moradora em assentamentos com necessidade de relocação, em função dos projetos de urbanização e regularização, temos um número estimado de x habitantes em 2008 que demandariam novas unidades habitacionais, assim distribuídos.

**Tabela 14 – demanda por novas unidades habitacionais por tipo de assentamento precário**

Tipo de assentamento	Número de unidades	Porcentual
Favelas fora de mananciais	24.337	34,36%
Loteamentos irregulares fora de mananciais	36.570	51,64%
Cortiços	737	1,04%
Favelas e loteamentos irregulares em mananciais	9.179	12,96%
total	70.823	100,00%

**Fonte:** PMSP, Sehab, Habi, Habisp, 2008.

A segunda demanda por novas unidades é de famílias que desejam sair do aluguel, ou estejam iniciando um novo ciclo familiar.

A Fundação João Pinheiro adota o conceito de déficit habitacional para dimensionar a necessidade de produção de novas unidades habitacionais. “Este conceito está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias. Engloba tanto aquelas moradias sem condições de serem habitadas devido à precariedade das construções ou em virtude de terem sofrido desgaste da estrutura física e que devem ser repostas, quanto à necessidade de incremento do estoque, decorrente da coabitação familiar ou da moradia em locais destinados a fins não residenciais. O déficit habitacional pode ser entendido, portanto, como *déficit por reposição de estoque* e como *déficit por incremento de estoque*”.<sup>7</sup>. Em linhas gerais, o *déficit por reposição de estoque* se refere aos domicílios rústicos (sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada), acrescidos de uma parcela devida à depreciação dos domicílios existentes (tendo como base 50 anos de vida útil para um imóvel). O *déficit por incremento de estoque* contempla domicílios improvisados

<sup>7</sup> Idem, ibidem, p. 7

(locais destinados a fins não residenciais, utilizados para moradia), coabitação familiar (famílias conviventes secundárias e famílias em cômodos cedidos ou alugados) e ônus excessivo com aluguel.” A partir destas definições, a Fundação João Pinheiro utiliza os dados do Censo Demográfico do IBGE para estimar a demanda por novas unidades habitacionais para todos os municípios brasileiros. A última estimativa, de 2005, feita pela Fundação João Pinheiro para o município de São Paulo apontava um déficit de 188.763 unidades habitacionais, equivalentes a 6,68% do total de domicílios do município.

Segundo a estimativa revisada da distribuição percentual do déficit habitacional básico urbano da FJP, o quadro é o seguinte:

**Tabela 15 - Estimativa do Déficit Habitacional Básico, total de domicílios particulares urbanos e percentual do déficit urbano em relação ao total de domicílios urbanos - 2000.**

Localidade	Déficit Habitacional Básico(*)			Total de Domicílios Particulares Urbanos	Déficit Habitacional Urbano em Porcentagem
	Total	Urbano	Rural		
<b>Brasil</b>	5.890.139	4.140.088	175.051	37.369.980	11,08%
<b>ESP</b>	773.490	718.283	55.207	9.731.908	7,38%
<b>RMSP</b>	360.648	343.160	17.488	4.800.662	7,15%
<b>MSP</b>	203.404 <b>420.327</b>	188.763 <b>402.807</b>	14.641 <b>17.520</b>	2.826.603	6,68%

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2005.

(\*) compõe o déficit habitacional básico a soma da coabitação familiar, dos domicílios improvisados e dos rústicos.

(\*) **domicílios vagos**

**Tabela 16 - Distribuição percentual dos domicílios urbanos improvisados e da coabitação familiar urbana por faixas de renda mensal familiar - 2000.**

Localidade	Faixas de renda mensal familiar (em salários mínimos – SM)				
	Até 3	De 3 a 5	De 5 a 10	Mais de 10	total
<b>Brasil</b>	76,07	12,13	8,32	3,48	100
<b>ESP</b>	61,23	18,28	14,43	6,06	100
<b>RMSP</b>	56,34	18,98	16,73	7,95	100
<b>MSP</b>	52,46	19,39	18,40	9,76	100

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2005.

A Cohab lançou em 2005 um cadastro de demanda por novas unidades, espontâneo e preenchido via internet. Em 2008, após três anos de funcionamento deste cadastro, e com 300.000 inscrições realizadas, Habi contratou um estudo estatístico para tratar estes dados e baliza-los com os resultados do Censo IBGE.

Segundo este cadastro, existe em São Paulo demanda para 324.210 unidades habitacionais no município de São Paulo e 37.885 em municípios vizinhos na região metropolitana, totalizando 362.095 unidades assim distribuídas:

**Tabela 17 – demanda estimada por novas unidades habitacionais no município de São Paulo e municípios vizinhos na região metropolitana**

subprefeitura	unidades habitacionais	total por habi regional	
Lapa	3.149		
Mooca	12.379		
Pinheiros	1.138		
Sé	8.571	centro	25.237
Cidade Tiradentes	9.532		
Ermelino Matarazzo	8.603		
Guaianases	8.043		
Itaim Paulista	17.228		
Itaquera	28.070		
Penha	17.683		
São Mateus	13.917		
São Miguel	16.754	leste	119.830
Casa Verde / Cachoeirinha	12.538		
Freguesia / Brasilândia	16.381		
Perus	5.367		
Pirituba	20.493		
Santana / Tucuruvi	5.112		
Tremembé / Jaçanã	6.428		
Vila Maria / Vila Guilherme	6.941	norte	73.260
Aricanduva	9.688		
Ipiranga	15.186		
Jabaquara	3.133		
Vila Mariana	1.527		
Vila Prudente / Sapopemba	17.699	sudeste	47.233
Butantã	22.977		
Campo Limpo	9.797		
Cidade Ademar	4.668		
M'Boi Mirim	12.830		
Santo Amaro	1.312	sul	51.584
Parelheiros	427		
Socorro	6.639	mananciais	7.066
<b>total no município de São Paulo</b>	<b>324.210</b>		
<b>municípios vizinhos na RMSP</b>	<b>37.885</b>		
<b>total geral</b>	<b>362.095</b>		

**Fonte:** Cadastro Cohab, 2008

Se aplicarmos uma taxa de crescimento demográfico na demanda estimada pela Fundação João Pinheiro para 2005, de 203.404 novos domicílios, esta demanda sobe para 209.506 em 2008, cerca de 30% inferior à demanda espontânea extraída do cadastro da Cohab.

Se somarmos esta demanda àquela decorrente da necessidade de reassentamento em projetos de urbanização de favelas e loteamentos e melhorias em cortiços, esta demanda sobe para 280.329 domicílios segundo a estimativa da Fundação João Pinheiro ou 395.033 domicílios segundo a estimativa feita a partir do cadastro da Cohab.

**Obs.:** Será realizada uma oficina técnica em abril, com participação de Sehab, Fundação João Pinheiro e Fundação Seade, para debater conceitos e metodologias de cálculo do déficit habitacional. Os resultados desta oficina deverão orientar a revisão dos números apresentados neste item.

#### **2.1.4. Conclusão final sobre a demanda – necessidades habitacionais (assentamentos precários) e déficit habitacional (novas unidades)**

O quadro a seguir sintetiza os dados quantitativos sobre demanda pelos dois tipos de atendimento habitacional: urbanização e/ou regularização jurídica e legal em assentamentos precários e/ou informais e produção de novas unidades habitacionais.

##### **Inserir quadro de demanda geral**

Além da demanda quantitativa, deve-se ressaltar que as características dos moradores em favelas, loteamentos irregulares e cortiços aponta a necessidade de integração da política habitacional com as políticas de desenvolvimento social e econômico, de forma a tornar as políticas públicas mais eficazes no combate à pobreza urbana. Segundo dados da pesquisa Seade, podemos estimar que cerca de 70% desta população auferem rendimentos mensais inferiores a 3 salários mínimos, o que dificulta o acesso ao financiamento para aquisição da casa própria. Quanto às características da demanda por novas unidades, se adotarmos os resultados da pesquisa da Fundação João Pinheiro, esta faixa de rendimentos se mantém. Portanto, é necessário prever linhas de acesso a

unidade habitacional, alternativas ao financiamento subsidiado para aquisição. Estas alternativas serão apresentadas no capítulo 4.

## 2.2 - A oferta de atendimento habitacional

### 2.2.1 – a evolução do atendimento habitacional ente 1960 e 2008

Os anos 1950s e 1960s foram decisivos para afirmar o modelo de expansão urbana do município de São Paulo e seus municípios vizinhos da região metropolitana. Em função do segundo surto de industrialização, com a implantação predominante de indústrias de bens de consumo duráveis e não duráveis, em especial da indústria automobilística, a região atraiu grande contingente populacional de outras regiões do país para a formação do chamado exército industrial de reserva.

Formado por mão de obra sem qualificação, as baixas remunerações impediram que este contingente populacional tivesse acesso ao mercado imobiliário formal. Ainda que o Estado tenha construído estruturas organizacionais com o intuito de produzir habitação popular em larga escala, esta produção não foi suficiente para atender a crescente demanda por moradia. O quadro a seguir mostra a evolução desta produção pelas diferentes estruturas criadas nos três níveis de governo ao longo dos últimos quarenta anos.

**Tabela 18 – Produção habitacional no município de São Paulo 1960-2000**

tipo de demanda	agente financeiro	agente promotor	produção por década					total
			anos 60	anos 70	anos 80	anos 90	anos 2000	
produção de novas unidades		Cohab (*)		12.370	89.569	27.412		129.351
		CDHU						
		Inocoop						
		Sehab - Habi						
		<b>total</b>						

### Completar dados com Márcia

A comparação desta produção com a evolução dos domicílios em assentamentos precários revela o descompasso entre as duas soluções. Isto se deu em função de vários fatores associados mas, principalmente, em função da pouca capacidade de endividamento e, portanto, de acesso às linhas de financiamento disponíveis, mesmo que subsidiadas. A alternativa viável para boa parte desta população foi a autoconstrução de suas casas em loteamentos irregulares ou favelas, em geral situadas em terrenos desvalorizados do mercado imobiliário informal. Com a facilidade de acesso por transporte público, inúmeros loteamentos foram abertos nas periferias da cidade,

atingindo as áreas frágeis do entorno da Reserva Florestal da Cantareira a Norte ou as áreas de proteção aos mananciais das represas Guarapiranga e Billings ao Sul.

Se considerarmos apenas o crescimento demográfico da população moradora em favela, estes domicílios passaram de 14.504 em 1973 para 377.236 em 2007, resultando num acréscimo de mais de 360 mil domicílios em favelas. No mesmo intervalo, a oferta de unidades habitacionais pelo poder público somou cerca de 220 mil unidades, produção essa que não impediu a formação de um estoque bastante superior de unidades habitacionais informais e precárias.

Inicialmente vistas como alternativa precária e provisória pelo poder público, as favelas e loteamentos irregulares receberam diversos programas de atendimento que culminaram com a implantação do Programa Guarapiranga nos anos 90, considerado o primeiro programa de urbanização de favelas em larga escala do município.

A tabela a seguir mostra a evolução do atendimento aos três tipos de assentamentos precários – favelas, loteamentos irregulares e cortiços.

**Tabela 19 – Programas Habitacionais de Melhorias Habitacionais, Urbanização e Regularização Fundiária de Favelas, Loteamentos Irregulares e Cortiços**

tipo de demanda	agente financeiro	agente promotor	produção por década					total
			anos 60	anos 70	anos 80	anos 90	anos 2000	
melhorias habitacionais, urbanização e regularização de		urbanização de favelas						
		guarapiranga						
		mananciais						
		lote legal						
		regularização de loteamentos						
		<b>total</b>						

### Completar dados com Márcia

Os dados mostram a evolução deste tipo de atendimento e apontam um incremento significativo no número de domicílios atendidos e famílias beneficiadas, resultante do próprio crescimento destes assentamentos na cidade e da necessidade de dar solução aos inúmeros e graves problemas ambientais decorrentes desta forma de ocupação do território.

A partir dos anos 2000, o mercado privado começou a produzir e financiar unidades habitacionais para o chamado mercado popular, atingindo famílias com renda familiar de

6 salários mínimos, faixa de renda que já é o topo da faixa considerada como habitação de interesse social.

Ver em Aprov se há dados disponíveis sobre a quantidade de unidades produzidas pela iniciativa privada que foram destinadas a HIS.

## 2.2.2. limites e alternativas do atendimento habitacional

O quadro a seguir sintetiza a produção de novas unidades habitacionais e de melhorias, urbanização e regularização de assentamentos precários existentes.

**Tabela 20 – Programas Habitacionais 1960-2008**

tipo de demanda	agente financeiro	agente promotor	produção por década					total
			anos 60	anos 70	anos 80	anos 90	anos 2000	
produção de novas unidades		Cohab (*)		12.370	89.569	27.412		129.351
		CDHU						
		Inocoop						
		Sehab - Habi						
		<b>total</b>						
melhorias habitacionais, urbanização e regularização de		urbanização de favelas						
		guarapiranga						
		mananciais						
		lote legal						
		regularização de loteamentos						
		<b>total</b>						

Fonte: (\*) Henry Cherkezian

A evolução das alternativas de atendimento habitacional ao longo das últimas cinco décadas aponta a prevalência cada vez maior de alternativas de urbanização e regularização fundiária de assentamentos existentes em relação à produção de novos empreendimentos habitacionais.

Em primeiro lugar, a provisão de novas unidades não impediu a produção de domicílios em assentamentos precários e informais. Dentre os principais fatores que podem explicar a limitação deste atendimento estão:

- a adoção de tipologias construtivas e comerciais padronizadas – apartamentos de dois dormitórios para aquisição financiada – que não contemplaram as

características socioeconômicas da demanda, principalmente com relação às restrições econômicas de acesso a financiamento;

- o tempo de produção elevado
- dificuldades e restrições impostas pela legislação de uso do solo, que encarecem a produção de novos loteamentos
- aplicação dos subsídios habitacionais no imóvel, através de subsídios diretos de produção (infra-estrutura, terreno, entre outros) ou de financiamento (taxa de juros, taxas de administração, entre outros), e não às famílias, o que acaba favorecendo a comercialização irregular do imóvel por parte das famílias beneficiadas. (pegar dados com Nelci). Os benefícios podem ser rapidamente transformados em renda e a família atendida voltar a ocupar lugar na demanda habitacional, por questão de estratégia do beneficiário e/ou porque o acesso à moradia mais adequada não representa sua maior prioridade de sobrevivência.

Além destes fatores, a produção de novas unidades habitacionais ainda enfrenta limitações que a tornam uma solução cara e ineficiente, como custos altos de produção, ineficiência no controle de custos de produção e de adoção de soluções padronizadas e racionais, irregularidade jurídica e legal em parte dos empreendimentos, que retardam a comercialização definitiva com os mutuários e favorecem a inadimplência. Estas limitações também atingem os projetos de urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários e/ou informais, e devem ser enfrentadas através de mudanças na gestão da produção habitacional em suas diferentes etapas, o que será tratado no Capítulo 4 – metas de gestão.

Em segundo lugar, o ritmo anual de atendimento habitacional aos assentamentos precários tornou-se sistematicamente superior ao de produção de novas unidades, porque estes assentamentos tornaram-se alternativa cada vez mais consolidada no território municipal, exigindo soluções habitacionais integradas ao saneamento ambiental, em função do agravamento das condições ambientais dos reservatórios para produção de água potável e das várzeas de córregos e rios, constantemente assoreados, poluídos e sem condições de conter as inundações periódicas em épocas de chuvas intensas.

Portanto, será necessário aprimorar e associar os dois tipos de atendimento habitacional, com vistas a recuperar as condições urbanísticas, ambientais e jurídicas dos assentamentos existentes e produzir novas unidades habitacionais com projetos e

sistemas de acesso alternativos, adequados às características da demanda, de forma a evitar o incremento de domicílios em assentamentos informais.

## 2.3 - Os recursos disponíveis para o atendimento habitacional

A seguir, será apresentado um diagnóstico sucinto dos recursos disponíveis em Sehab para a execução da política habitacional – financeiros, jurídicos e institucionais.

### 2.3.1 – Recursos Financeiros

A tabela a seguir mostra um incremento constante nos investimentos a partir de dezembro de 2006, tanto em valores absolutos (**calcular taxa de incremento**), quanto em porcentual do orçamento municipal total.

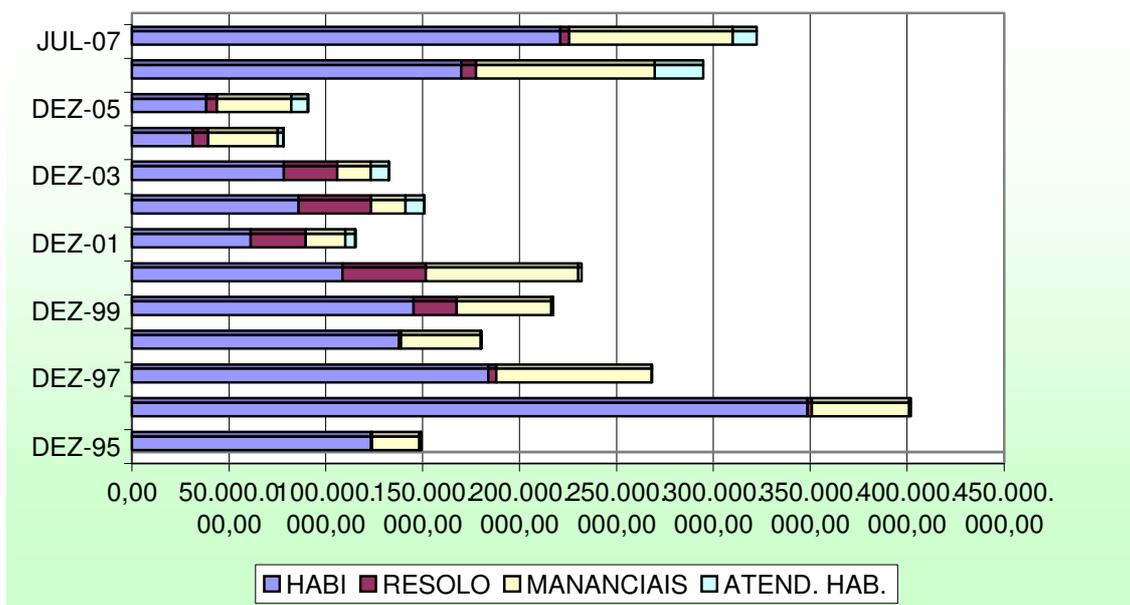
**Tabela 21 – Evolução dos investimentos em atendimento habitacional entre 1995 e 2008<sup>8</sup>**

EXERCÍCIOS	HABI	RESOLO	MANANCIAS	ATEND. HAB.	TOTAL	RECURSOS ACUMULADOS
DEZ-95	123.353.129,33	423.335,54	24.492.800,10	902.176,02	149.171.440,99	149.171.440,99
DEZ-96	348.515.846,36	2.229.356,66	50.115.397,68	1.026.277,57	401.886.878,27	551.058.319,27
DEZ-97	183.780.022,75	4.208.686,76	80.014.058,57	326.125,50	268.328.893,58	819.387.212,84
DEZ-98	137.710.723,75	1.152.035,92	41.178.685,19	169.541,71	180.210.986,57	999.598.199,41
DEZ-99	145.236.989,05	22.290.655,99	48.828.179,39	892.974,95	217.248.799,39	1.216.846.998,80
DEZ-00	108.559.181,19	43.100.275,06	78.440.756,92	1.931.964,79	232.032.177,95	1.448.879.176,75
DEZ-01	61.151.466,17	28.581.233,28	20.323.779,01	5.202.573,64	115.259.052,09	1.564.138.228,85
DEZ-02	85.968.314,68	37.306.431,53	17.736.422,71	9.761.107,86	150.772.276,79	1.714.910.505,63
DEZ-03	78.360.328,16	27.472.171,31	17.256.145,56	9.421.192,57	132.509.837,59	1.847.420.343,22
DEZ-04	31.257.987,30	7.910.542,70	35.967.468,72	3.053.182,02	78.189.180,74	1.925.609.523,96
DEZ-05	38.338.470,47	5.490.230,02	38.386.338,68	8.557.927,75	90.772.966,92	2.016.382.490,88
DEZ-06	169.955.746,13	7.508.862,71	92.263.338,97	25.085.235,03	294.813.182,83	2.311.195.673,71
JUL-07	220.896.095,33	4.560.803,79	84.437.198,96	12.503.000,00	322.397.098,08	2.633.592.771,79
atualizar						
<b>TOTAL</b>	<b>1.733.084.300,68</b>	<b>192.234.621,27</b>	<b>629.440.570,44</b>	<b>78.833.279,40</b>	<b>2.633.592.771,79</b>	<b>XXXXXXXXXX</b>

Fonte: PMSP, Sehab, Habi, Habi 4, 2008.

<sup>8</sup> OBS: OS VALORES EM REAIS ESTÃO ATUALIZADOS PELA VARIÇÃO DA TR DE JULHO/07

1995	1,682337195	2001	1,161703653
1996	1,527609378	2002	1,131867793
1997	1,397947812	2003	1,079745819
1998	1,290271779	2004	1,060992465
1999	1,214931911	2005	1,031622516
2000	1,18707514	2006	1,010267094



Estes investimentos são feitos, cada vez com participação maior dos recursos próprios municipais. Dos dados apresentados na tabela abaixo, destaca-se a crescente participação relativa de recursos do BID e BIRD entre 1998 e 2002 – anos de investimentos nos programas Guarapiranga e Lote Legal, caindo paulatinamente a partir deste ano. E é a partir de 2006 que a articulação institucional entre os três níveis de governo reverte positivamente para a aplicação conjunta de recursos, o que possibilita incremento de mais de 300% com relação a 2005.

**Tabela 22 – Evolução dos investimentos por fonte de recursos entre 1995 e 2008**

INVESTIMENTO HABITACIONAL DE 1995 a 2007 POR FONTE DE RECURSOS					
EXERCÍCIOS	FONTE 00	FONTE 01	FONTE 02	FONTE 03	TOTAL GERAL
dez/95	144.771.008,79	4.400.432,20	0,00	0,00	<b>149.171.440,99</b>
dez/96	381.820.914,87	20.065.963,40	0,00	0,00	<b>401.886.878,27</b>
dez/97	230.569.463,45	37.759.430,13	0,00	0,00	<b>268.328.893,58</b>
dez/98	137.171.734,06	43.039.252,51	0,00	0,00	<b>180.210.986,57</b>
dez/99	124.979.780,91	92.269.018,48	0,00	0,00	<b>217.248.799,39</b>
dez/00	153.204.715,65	78.827.462,30	0,00	0,00	<b>232.032.177,95</b>
dez/01	81.224.062,57	34.034.989,53	0,00	0,00	<b>115.259.052,09</b>
dez/02	79.365.929,62	71.406.347,16	0,00	0,00	<b>150.772.276,79</b>
dez/03	107.241.194,05	25.268.643,55	0,00	0,00	<b>132.509.837,59</b>
dez/04	70.114.009,53	8.075.171,21	0,00	0,00	<b>78.189.180,74</b>
dez/05	84.229.347,32	6.064.011,93	479.607,66	0,00	<b>90.772.966,92</b>
dez/06	206.849.189,22	13.449.185,38	16.395.163,50	58.119.644,74	<b>294.813.182,83</b>
jul/07	176.146.136,04	0,00	16.712.873,11	129.538.088,93	<b>322.397.098,08</b>
<b>atualizar</b>					
<b>TOTAL</b>	<b>1.977.687.486,07</b>	<b>434.659.907,78</b>	<b>33.587.644,28</b>	<b>187.657.733,67</b>	<b>2.633.592.771,79</b>

**FONTE 00 -** PMSP  
**FONTE 01 -** BID / BIRD  
**FONTE 02 -** GOVERNO FEDERAL  
**FONTE 03 -** GOVERNO ESTADUAL

**Fonte:** PMSP, Sehab, Habi, Habi 4, 2008.

**Tabela 23 – recursos obtidos através de empréstimo com o Banco Mundial para a implantação do Programa Guarapiranga**

<b>CT EMPRÉSTIMO BIRD - MANANCIAIS</b>		
<b>EXERCÍCIOS</b>	<b>R\$</b>	<b>R\$ CORRIGIDO</b>
1995	2.615.666,00	<b>4.400.432,20</b>
1996	13.135.533,00	<b>20.065.963,40</b>
1997	9.818.055,00	<b>13.725.128,50</b>
1998	2.980.654,00	<b>3.845.853,74</b>
1999	10.526.435,00	<b>12.788.901,79</b>
2000	1.026.889,00	<b>1.218.994,40</b>
<b>TOTAL</b>	<b>40.103.232,00</b>	<b>56.045.274,04</b>

**Fonte:** PMSP, Sehab, Habi, Habi 4, 2008.

Em 1994, foi instituído o Fundo Municipal da Habitação (FMH), sucessor do Fundo de Atendimento à População Moradora de Habitação Subnormal (Funaps), através da Lei Municipal 11.632/94. Esta lei estabelece competências, cabendo à Sehab a elaboração das diretrizes da política municipal de habitação, e à Cohab a operacionalização desta política, que inclui a gestão do FMH.

Apesar de implantado há quatorze anos, este fundo não concentra todos os recursos investidos em habitação, conforme mostra a tabela a seguir.

**Tabela 24 - Proporções de recursos aplicados pelo FMH sobre o total realizado da SEBES e SEHAB**

Gestão	Anos	% do Fundo/total de SEBES ou SEHAB
M. Covas	1984	3
	1985	2
J. Quadros	1986	20
	1987	35
	1988	23
L. Erundina	1989	41
	1990	53
	1991	56
	1992	77
P. Maluf	1993	70
	1994	23
	1995	8
	1996	9
C. Pitta	1997	11
	1998	6
	1999	3
	2000	12
M. Suplicy	2001	10
	2002	11

Fonte: ROSSETTO (2003, p. 430), com base nos valores empenhados em 31/12 de cada ano, constante dos balanços anuais da PMSP.

Além dos recursos destinados ao FMH, geridos pela Cohab, há recursos geridos diretamente por Habi e por Resolo.

A partir de 2001, com a constituição do Conselho Municipal de Habitação, a gestão do FMH, anteriormente restrita ao Conselho do Fundo Municipal da Habitação, passou a ser compartilhada entre a Cohab, Sehab e o Conselho Municipal de Habitação, cuja composição é de 48 membros, dos quais 16 representam o poder público (que inclui representantes dos governos federal, estadual e municipal), 16 a sociedade civil e 16 as entidades comunitárias e as organizações populares ligadas à habitação social.

Portanto, o Conselho Municipal de Habitação tem ingerência legal apenas naquela porção dos recursos aplicada no FMH que representam, em média, 10% do total.

Será necessário, ainda, incorporar os avanços do sistema de informações habitacionais Habisp para a gestão do FMH e contribuir para a melhora do sistema de prestação de contas em tempo real pela Cohab e do controle do retorno dos investimentos, através do

monitoramento da comercialização das unidades habitacionais, para garantir a sustentabilidade do FMH.

A institucionalização do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, Lei 11.124/2005, constitui uma nova e importante fonte de recursos para a capitalização do FMH. Diversas outras possibilidades devem ser exploradas, entre elas:

- i) os recursos que poderão ser canalizados para o FMH ou articulados com os investimentos deste - OGU, Orçamento do Município, ICMS (CDHU), FGTS-, indicados no PMH, os quais poderão atingir o montante de **R\$ 750 milhões/ano (confirmar com cenários)**;
- ii) o aproveitamento dos depósitos feitos *ex-offício* pelos adquirentes de lotes beneficiados pelos programas do RESOLO, após os acertos de encerramento das intervenções e na medida em que sejam liberados pela justiça;

### **2.3.2 – Recursos Legais**

A partir da promulgação da Lei Municipal 13.430/02, que instituiu o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, foi regulamentada a aplicação de um conjunto de 41 instrumentos jurídicos previstos no Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/01), relacionados no artigo 198 do PDE. Deste conjunto, alguns instrumentos são importantes recursos para a execução da política habitacional, por garantirem a função social da propriedade e estimularem o uso de imóveis vazios.

Além do Plano Diretor Estratégico, o município ainda dispõe de:

- Lei 13.514/03, que desafetou 160 áreas públicas municipais para fins de regularização fundiária e autorizou a outorga onerosa da concessão de uso especial, concessão de direito real de uso para fins de moradia e autorização de uso para fins comerciais, institucionais e de serviços.
- Decreto 43.474/03, que regulamentou a aplicação da lei acima.
- Decretos 44.667/04 e 45.127/04, que regulamentaram as Zeis e os respectivos Planos de Urbanização, além de dispor sobre normas específicas para a produção de empreendimentos de habitação de interesse social (EHIS), habitação de interesse social (HIS) e habitação de mercado popular (HMP).

- Lei 14.665/08, que relacionou 108 áreas públicas municipais para fins de regularização fundiária e autorizou o Executivo a desafetar<sup>9</sup> áreas públicas municipais consolidadas, demarcadas como Zeis e ocupadas anteriormente a 30 de junho de 2001, por meio de decreto específico, para fins de regularização fundiária.

A relação de instrumentos e sua aplicação estão relacionadas no quadro a seguir:

Obs.: existe um grupo de trabalho responsável pela elaboração desta planilha, e pelo acompanhamento da revisão do PDE.

**Tabela 25 – Aplicação dos instrumentos indutores do uso social da propriedade**

instrumento		artigo PDE	aplicação	entraves à aplicação
Instrumentos de apoio à produção de novos empreendimentos habitacionais de interesse social	Zeis 2 e 3			
	Parcelamento, utilização ou edificação compulsórios			
	IPTU progressivo no tempo			
	Desapropriação mediante pagamento por títulos da dívida pública			
	Direito de preempção			
	Direito de superfície			
	Outorga onerosa			
	Transferência do direito de construir			
	Instrumentos de isenção fiscal, dação em pagamento, ITBI e outros			

<sup>9</sup> Desafetar significa converter um bem público de uso comum do povo, indisponível por natureza, em bem dominial, ou do patrimônio disponível da Municipalidade, para uma finalidade específica (habitacional, no caso).

instrumento	artigo PDE	aplicação	entraves à aplicação
Instrumentos de apoio à urbanização e regularização fundiária de assentamentos	Zeis 1 e 4		
	Concessão de uso especial para fins de moradia		
	Usucapião especial de imóvel urbano		
	Concessão de direito real de uso		
	Autorização de uso		
	Cessão de posse		
	Assistência técnica e jurídica gratuita		

**Fonte:** Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei Municipal 13.430/02) e Habi 1

Os dados acima comprovam que há, portanto, um conjunto de instrumentos que amparam tanto a política de urbanização e regularização de assentamentos existentes, quanto à produção de novos empreendimentos habitacionais de interesse social.

No caso de regularização de loteamentos irregulares em áreas de propriedade particular (atuação Resolo), a regularização pode ser feita pelo próprio loteador, ou ainda pela Prefeitura Municipal através da chamada regularização ex-officio. Neste caso, são utilizados predominantemente os seguintes instrumentos: Zeis e usucapião especial urbano. No caso de favelas em áreas públicas (atuação Habi) são aplicados os seguintes instrumentos: Zeis e concessão de uso especial.

As Zonas Especiais de Interesse Social constantes do PDE são classificadas em quatro tipos, com quantidades e superfície apresentados na tabela abaixo.

**Tabela 26 – Quadro das Zeis – Zonas Especiais de Interesse Social**

<b>tipo</b>	<b>descrição</b>	<b>quantidade</b>	<b>superfície (m²)</b>
<b>ZEIS 1</b>	favelas, loteamentos precários e conjuntos habitacionais de interesse social	<b>640</b>	<b>122.239.451,59</b>
<b>ZEIS 2</b>	áreas vazias ou subutilizadas	<b>147</b>	<b>7.730.135,85</b>
<b>ZEIS 3</b>	áreas vazias ou subutilizadas e dotadas de infraestrutura e serviços urbanos (áreas centrais)	<b>145</b>	<b>5.915.788,67</b>
<b>ZEIS 4</b>	glebas ou terrenos não edificados em área de proteção e recuperação dos mananciais	<b>32</b>	<b>3.566.142,83</b>
<b>total</b>		<b>964</b>	<b>139.451.518,94</b>

**Fonte**                    **Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo**  
**Lei Municipal 13.430/02**

No caso de urbanização e regularização de assentamentos precários e informais localizados em área de proteção aos mananciais, além das Zeis 4, há a legislação estadual específica que regulamenta a ocupação nestas áreas.

Atualmente está em vigor a Lei Estadual 9866, de 1997, que estabelece diretrizes e normas para a proteção e recuperação das bacias hidrográficas dos mananciais de interesse regional do Estado de São Paulo, além das leis específicas por manancial. No caso da área de proteção ao manancial da represa de Guarapiranga, está em vigor desde 2006 a Lei Estadual 12.233, ou Lei Específica da Guarapiranga, que cria a APRG – área de proteção e recuperação da Guarapiranga, e desde 2007 o Decreto Regulamentador da Lei Específica da Guarapiranga, Decreto Estadual 51.686.

Segundo a Lei Específica Guarapiranga, em cada uma das Zeis 4, correspondentes municipais às ARAs estaduais (áreas de recuperação ambiental), deverá ser aplicado um PRIS – Plano de Recuperação de Interesse Social, que deverá contemplar:

- redução das cargas poluidoras
- implantação e adequação dos sistemas de infra-estrutura urbana
- recuperação de áreas erodidas e de preservação
- desenvolvimento de ações sociais e de educação ambiental

- reassentamento da população removida em função dos programas
- padrões específicos para uso e ocupação do solo

Quanto à represa Billings, ainda está em processo de elaboração a minuta de Lei Específica.

### **2.3.3 – Recursos Institucionais**

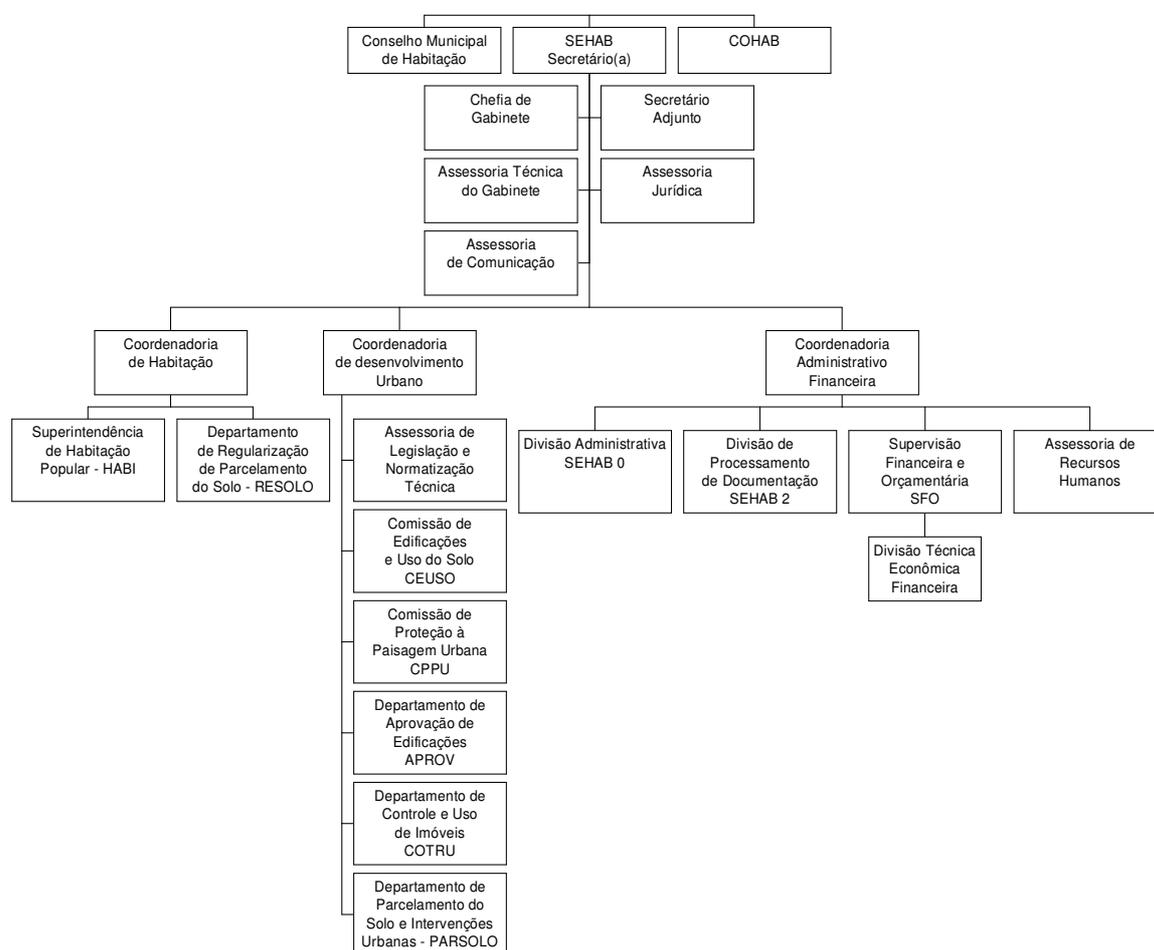
A Secretaria da Habitação do Município de São Paulo – Sehab, foi criada pelo Decreto N.º 14.451, de 24 de março de 1977, com a finalidade de ser o órgão responsável pela execução da política habitacional e pelo desenvolvimento urbano do município, tendo como competências o controle do uso do solo, a promoção da preservação da paisagem e do meio ambiente. Por meio deste mesmo decreto, foi vinculada à Sehab, a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo – Cohab-SP.

As atuais funções, competências e forma de organização da Sehab, estão definidas nas seguintes leis e decretos: Lei nº 11.632/1994, que dispôs sobre a política de habitação para a população de baixa renda, criou o Fundo Municipal de Habitação e seu Conselho Gestor; Lei 13.425/02, que regulamentou o art. 168 da Lei Orgânica Municipal, instituiu o Conselho Municipal de Habitação e definiu competências para Sehab com relação a este Conselho; Lei nº 10.237/86, que reestruturou a Sehab e definiu suas atribuições básicas; Decreto n.º 22.284/86, que constituiu na estrutura da Sehab, a Superintendência de Habitação Popular – Habi; Decreto n.º 28.607/90, que criou o Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo – Resolo, setor que teve parte de suas atribuições transferidas para as Subprefeituras por meio do Decreto n.º 44.418/04.

São atribuições básicas da Sehab, no que concerne ao tema habitação: elaborar, desenvolver e coordenar a execução da política habitacional além de proporcionar ao Conselho Municipal de Habitação - CMH, condições para o seu pleno e regular funcionamento, dando -lhe suporte técnico, administrativo e financeiro, inclusive mediante a apresentação de relatórios gerenciais periódicos, com a finalidade de proporcionar aos membros do Conselho, os meios para aferir o desempenho dos programas nos seus diversos aspectos: financeiros, sociais, institucionais, e sua vinculação às diretrizes da Lei Orgânica e do Plano Diretor Estratégico.

A Sehab possui três coordenadorias: Habitação, Desenvolvimento Urbano e Administrativo-Financeiro, estando também a ela vinculados, como já visto, o Conselho Municipal de Habitação e a Cohab-SP.

A Coordenadoria de Habitação é composta pela Superintendência de Habitação Popular (Habi) e pelo Departamento de Regularização do Parcelamento do Solo (Resolo), que são os setores da Sehab responsáveis pela formulação, coordenação e execução dos componentes da política habitacional do Município de São Paulo no que diz respeito às intervenções em favelas, loteamentos e cortiços. (Ver Quadro 1 - Programas Habitacionais Sehab/Cohab).



**Figura 2** – Organograma de Sehab

**Fonte:** PMSP, Sehab, 2007

A **Superintendência de Habitação Popular - Habi**, é o setor da SEHAB responsável pelo desenvolvimento e implantação dos programas e dos projetos habitacionais voltados

para a população moradora em habitação subnormal (favelas e cortiços), tem sua estrutura e atribuições definidas nos Art. 9º a 11 da Lei n.º 10.237/86.

São atribuições de Habi:

- Garantir subsídios técnicos tendo em vista a formulação de políticas, diretrizes e prioridades de ação da SEHAB, na área de atendimento à população em habitação sub-normal;
- Elaborar planos, programas e projetos, bem como realizar estudos e pesquisas que possibilitem uma atuação programática flexível em consonância com a dinâmica social e peculiaridades regionais;
- Propiciar articulação do Programa da Habitação Popular com órgãos públicos e privados e demais segmentos representativos das comunidades ligados à problemática da habitação sub-normal;
- Elaborar e executar o orçamento programa da unidade, inclusive gerenciando elementos econômicos, patrimoniais e contábeis, necessários ao seu desenvolvimento;
- Coordenar tecnicamente ações da SEHAB no que se refere à execução do Programa de Habitação Popular, assim como aqueles relacionados a atuação do FUNAPS<sup>10</sup>;
- Elaborar normas e padrões que subsidiem a execução e a supervisão das atividades do Programa de Habitação Popular;
- Formalizar convênios e contratos na área de sua competência;
- Manter cadastro de habitação subnormal;
- Propiciar apoio técnico, jurídico e físico construtivo no atendimento habitacional;
- Autorizar a concessão de subsídios financeiros;
- Normatizar e sistematizar a concessão de subsídios e financiamentos para atendimento à população moradora em habitação sub-normal;

---

<sup>10</sup> FUNAPS – Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal foi instituído pela Lei 8.906/79. Em 1994 passou a ser denominado Fundo Municipal de Habitação por força da Lei 11.632/94.

- Oferecer apoio técnico, administrativo e operacional ao funcionamento do Fundo Municipal de Atendimento à População Moradora em Habitação Sub-normal – FUNAPS;
- Estabelecer as competências e atividades específicas de cada unidade, observadas as diretrizes fixadas.

A Superintendência conta hoje com **x** funcionários do corpo estável da administração municipal, alocados nas áreas técnicas e administrativas, e que respondem pela execução dos programas de regularização urbanística e fundiária de Paraisópolis, de regularização urbanística e fundiária de Heliópolis, regularização urbanística e fundiária de favelas, Programa Mananciais, Programa de Regularização de Áreas Públicas Municipais, PAT-Prosanejar e Programa de Melhorias em Cortiços e Programa 3 Rs (reforma, regularização fundiária e recuperação de contratos), aplicado em conjuntos habitacionais. O atendimento médio anual em todos estes programas é de **x** domicílios. Estes programas absorvem **x%** do total de recursos investidos no atendimento habitacional de Sehab.

**O Departamento de Regularização de Loteamentos Irregulares – Resolo** – é o órgão responsável pela regularização urbanística, registrária e fundiária de loteamentos irregulares e clandestinos (parcelamentos não-regulares do solo em áreas particulares) implantados até abril de 2000. Tem suas atribuições e estrutura definidas pelo Decreto N.º 28.607 de 21 de março de 1990. Suas atribuições são:

- Promover as atividades necessárias à regularização fundiária e urbanística de loteamentos e parcelamentos irregulares;
- Proferir despacho final nos processos relativos a loteamentos e parcelamentos irregulares;
- Expedir Auto de Regularização de loteamentos e parcelamentos irregulares;
- Encaminhar tratativas junto ao Ministério Público, visando à promoção da competente ação legal;
- Encaminhar tratativas junto ao Departamento Judicial da Procuradoria Geral do Município PGM, visando a promoção das medidas cabíveis na esfera civil;
- Encaminhar tratativas junto aos órgãos municipais ou estaduais, visando à competente ação fiscalizatória.

O Departamento conta hoje com **x** funcionários do corpo estável da administração municipal, e mais **y** contratados através de gerenciadoras, alocados nas áreas técnicas e administrativas, e que respondem pela execução dos programas de regularização de loteamentos irregulares e o Programa Bem Legal. O atendimento médio anual em todos estes programas é de **x** domicílios. Estes programas absorvem **x%** do total de recursos investidos no atendimento habitacional de Sehab.

A **Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo – Cohab-SP** exerce o papel de agente do Sistema Financeiro da Habitação sendo sua abrangência a Região Metropolitana. A Companhia foi criada pela lei n.º 6.738 de 16 de novembro de 1965 como uma sociedade anônima, empresa de capital misto, cuja principal acionária é a Prefeitura do Município de São Paulo, que detém 99,99% das ações preferenciais. Seus funcionários são contratados, por concurso, porém submetidos ao regime celetista. Sua principal função é promover a construção de unidades habitacionais com recursos provenientes do Fundo Municipal de Habitação – FMH, do qual é operadora, e de convênios com agentes financeiros, como a CAIXA e CDHU, com outras entidades governamentais e a iniciativa privada.

A partir de 1994, a Cohab passou também a ser responsável pela regularização e comercialização de empreendimentos do extinto Funaps e do FMH, além da regularização e comercialização de seus próprios conjuntos habitacionais produzidos com recursos do antigo SFH, sendo esta tarefa, atualmente, responsabilidade da Diretoria de Patrimônio. Seu quadro de pessoal é formado por cerca de 600 funcionários e aproximadamente 100 estagiários, responsáveis pela execução dos programas **x**, com atendimento médio anual de **x** domicílios e gestão de **x%** dos recursos aplicados em habitação de interesse social.

O **Conselho Municipal de Habitação - CMH**, instituído pela Lei 13.425/02, possui caráter deliberativo, fiscalizador e consultivo e é responsável pelo estabelecimento, acompanhamento, controle e avaliação da política municipal de habitação, inclusive quanto à gestão econômica, social e financeira dos recursos afetos ao Fundo Municipal de Habitação. Compete também ao Conselho estimular a participação e o controle popular sobre a implementação das políticas públicas habitacionais e de desenvolvimento urbano. Seu Conselho é composto por 48 membros, assim distribuídos: 16 representantes do Poder Público, sendo 13 da Prefeitura Municipal; 16 representantes de entidades comunitárias e de organizações populares ligados à habitação; 16

representantes de outras instituições da sociedade eleitos por seus respectivos segmentos.

A Presidência do Conselho é exercida pelo Secretário de Habitação e sua Secretaria Executiva pela Superintendência de Habitação Popular – Habi, cabendo à Cohab a gestão operacional do Fundo.

A Lei estabelece reuniões ordinárias, no mínimo, quadrimestrais, e o Regimento estabelece que sejam realizadas a cada dois meses, podendo também haver reuniões preparatórias. Caso não haja convocação de reunião ordinária nesse prazo pela Comissão Executiva, 50% mais um dos conselheiros poderão fazê-lo.

Os três setores de Sehab vinculados à política habitacional de interesse social – Habi, Resolo e Cohab - abrangem um conjunto de departamentos com distintas competências que vão das tarefas típicas de regulação e controle urbano, passando por ações de assistência social, técnica e jurídica, até a execução de obras de urbanização e produção de unidades habitacionais. Em estudo realizado em 2007 por Veríssimo<sup>11</sup>, foram identificadas sobreposições de funções entre departamentos destes setores em tarefas de projetos e obras, de regularização fundiária, de cadastro de informações, de assistência e promoção social, de controle financeiro, de comercialização de unidades, de planejamento e de gestão administrativa. O processo de identificação e eliminação de algumas destas sobreposições já foi iniciado, quando da implantação do sistema de informações habitacionais – o Habisp. No entanto, muitas sobreposições e lacunas ainda devem ser equacionadas, através de ações detalhadas no plano de metas de gestão apresentado no Capítulo 4.

Para a elaboração e implementação dos programas habitacionais municipais, a Sehab desenvolve ações articuladas com outros órgãos municipais, estaduais e federais, como mostra o quadro a seguir:

---

<sup>11</sup> Veríssimo, Antonio Augusto - Diagnóstico Organizacional dos Setores Habi e Resolo da Sehab e da Cohab-SP, 2007, Aliança de Cidades e Sehab, São Paulo, disponível no site [www.habisp.inf.br](http://www.habisp.inf.br).

**Quadro 1 – Agentes envolvidos com a política municipal de habitação**

âmbito	agentes públicos com políticas integradas à política habitacional	agente responsável pela elaboração da política	agente responsável pela operação da política	instrumentos de gestão e planejamento
<b>federal</b>		Ministério das Cidades Secretaria Nacional de Habitação	Caixa - Caixa Econômica Federal	SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social Conselho da Cidade PLANHAB - Plano Nacional de Habitação (em elaboração)
<b>estadual</b>	Sabesp - Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo Sema - Secretaria Estadual do Meio Ambiente	Secretaria Estadual da Habitação	CDHU - Companhia do Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo	Fundo Garantidor da Habitação (em regulamentação jurídica) CEH - Conselho Estadual da Habitação (em regulamentação jurídica) Plano Estadual de Habitação (em elaboração)
<b>municipal</b>	SIURB - Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana SMADS - Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social SMSP - Secretaria Municipal de Subprefeituras SVMA - Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente SMPP - Secretaria Municipal de	Sehab - Secretaria Municipal de Habitação Habi - Superintendência de Habitação Popular Resolo - Departamento de Regularização de Loteamentos Irregulares	Cohab - Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo	FMH - Fundo Municipal da Habitação CMH - Conselho Municipal da Habitação PMH - Plano Municipal da Habitação (em análise)

É importante ressaltar neste arranjo que a implantação do SNHIS favoreceu ainda mais a articulação institucional entre os três níveis de governo, apoiados pelos respectivos planos nacional, estadual e municipal de habitação, em elaboração concomitante.

O fortalecimento da articulação institucional interna à Prefeitura – em especial com relação à descentralização de atividades nas Subprefeituras, e externa entre os demais

níveis de governo, está expressa através de um conjunto de ações com metas de gestão, apresentadas no Capítulo 4.

## CAPÍTULO 3 – CENÁRIOS

Os aspectos considerados relevantes para a elaboração da política habitacional do município, que podem apontar tendências futuras no horizonte temporal do Plano Municipal da Habitação – 2010-2020 – são de duas ordens – os aspectos econômicos e demográficos.

Os econômicos têm efeito direto tanto sobre a oferta de crédito para produção e aquisição da casa própria quanto nas possibilidades de emprego e renda das famílias. E os demográficos apontam as tendências de crescimento da população em geral e as mudanças em seu perfil etário que, por sua vez, pode indicar o potencial de formação de novas famílias e, conseqüentemente, a demanda por novas moradias.

### 3.1 – tendências econômicas

#### 3.1.1 - a oferta de crédito para produção e financiamento

A economia brasileira passou nos últimos anos por uma situação extremamente positiva, a exemplo de outros países da América Latina, com controle da inflação, crescente redução das taxas de juros e crescimento anual de 5.2% em 2007 e projetado para 5% em 2008. As taxas de crescimento anuais dos anos 2000 já superam as taxas de crescimento da última década, e também superam as maiores taxas de crescimento da época do chamado milagre econômico, entre 1960 e 1973, quando a maior taxa anual chegou a 4,2%. Até outubro de 2008, considerava-se a perspectiva de continuidade deste crescimento, porém com redução gradual, a taxas de 4% para os próximos 15 anos<sup>12</sup>. Esta foi a taxa adotada para o cenário realista adotado na elaboração do Plano Nacional

<sup>12</sup> Este valor é adotado para o cenário realista para o período de 2008 a 2023, do Plano Nacional de Habitação, em fase de elaboração por consultoria contratada pelo Ministério das Cidades, conforme site xxx. Já o Plano Plurianual 2008-2011 do Governo do Estado de São Paulo adota a perspectiva para o período de crescimento a taxa de 4,5% ao ano, inflação projetada de 4% ao ano (medida pelo IPCA) e juros nominais (taxa SELIC) de 10%.

	2006	2007	2008	2009-2011
PIB mundial	5,4	5,2	4,8	4,5
Comércio de importações	9,1	6,4	7,1	6,8
PIB EUA	2,9	1,9	1,9	2,8
Inflação EUA (consumidor)	3,2	2,7	2,3	2,0
PIB nacional	3,8	5,2	5	4,5
Juro nominal (SELIC)*	13,25	11,25	10	10
Inflação (IPCA)*	3,1	3,7	4	4
Juro real*	9,8	7,3	5,8	5,8

\* final do ano

Fonte: Fonte: FMI, WEO (out.07) para o PIB mundial, comércio e PIB EUA; para os demais, resultados observados e estimativas próprias da equipe do PPA

de Habitação, que adota também um cenário de estabilização para os juros nominais em torno de 4,5% ao ano, e arrecadação tributária nos patamares atuais de 35%, além da continuidade na melhoria de renda da população mais pobre.

No entanto, após a crise financeira deflagrada pela crise do mercado imobiliário subprime nos Estados Unidos, as perspectivas se alteraram, apontando recessão mundial para os próximos anos. Consultores do Banco Mundial e de entidades brasileiras apontam, no entanto, que os países do bloco conhecido como BRIC – Brasil, Rússia, Índia e China – continuarão a crescer, porém a ritmos menores. As projeções apontam para um crescimento anual de 2%.

Completar com dados atuais sobre que setores poderão manter o crescimento e quais serão afetados. Matérias do Estadão apontam que o setor imobiliário será afetado negativamente, e este é o setor que mais emprega mão de obra não qualificada, que é justamente a demanda por habitação de interesse social.

Ao mesmo tempo, o governo federal tem apontado a perspectiva de redução das taxas de juros, que influenciarão as taxas de financiamento para produção e consumo, estimulando o consumo e ampliando o acesso da população a financiamentos para aquisição da moradia.

Completar com dados atualizados sobre a oferta de crédito para aquisição de moradia pela Caixa e novo pacote federal para habitação → montar tabela

Portanto, a crise financeira mundial provocou uma ação positiva das instituições governamentais, que aumentaram a oferta de crédito para produção e financiamento. Esta oferta deverá ser garantida e se tornar mais eficiente (em especial na destinação de subsídios) em função da melhora da articulação institucional entre os três níveis de governo. Esta articulação tende a se consolidar em razão da implantação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, e da elaboração concomitante dos planos de habitação nacional, estadual e municipal.

Do ponto de vista do mercado privado, o crescimento do setor imobiliário para as camadas populares pode apresentar retrocesso, em função da queda de poder aquisitivo das camadas de renda média baixa. A ampliação recente do atendimento de HMP pelo mercado privado apontou a possibilidade de o poder público reduzir investimentos diretos nesta produção. Com isto, as empresas públicas poderiam concentrar esforços no atendimento das camadas mais pobres da população. E esta focalização poderia ter

efeito positivo na redução da revenda ilegal de imóveis das famílias beneficiadas por financiamento público para famílias com rendimentos superiores ao permitido para receber subsídios. Manter este crescimento é importante para garantir ampliação de investimentos e melhora na aplicação dos subsídios para as famílias que realmente precisam de atendimento.

Neste setor, o governo federal também tem alcançado avanços no que diz respeito principalmente à normatização do sistema financeiro, com a inclusão da alienação fiduciária, o que torna o sistema mais resistente à inadimplência. Estes avanços poderão se consolidar ainda mais, caso seja aprovado o cadastro positivo – instrumento jurídico financeiro que permitirá avaliar a capacidade de pagamento do candidato a financiamento, reduzindo o risco de inadimplência e podendo influenciar na queda das taxas de juros dos financiamentos imobiliários.

**Completar com dados atualizados sobre os efeitos da crise no mercado imobiliário, no setor de produção de HMP.**

Portanto, do ponto de vista do mercado privado, é possível adotar a perspectiva de crescimento moderado, se as instituições financeiras públicas federais continuarem apostando na oferta de crédito como incentivo à produção e manutenção de empregos, na oferta de crédito para financiamento do consumo, e se as instituições públicas dos três níveis de governo investirem na racionalização de procedimentos legais que incentivem a produção de habitação do mercado popular e de interesse social pela iniciativa privada.

**Completar este cenário com efeitos sobre a arrecadação municipal e sobre a porcentagem destinada ao orçamento de Sehab.**

### **3.1.2 – a oferta de empregos**

Ainda que o Brasil tenha descentralizado os pontos de produção econômica, com crescimento acelerado em outras regiões do país, como mostra o quadro abaixo, o Estado de São Paulo ainda concentra 34% do PIB nacional e mais de 40% de sua produção industrial. O município de São Paulo responde por 9% do PIB nacional, e sua economia pode apresentar chances de atravessar a crise econômica e financeira internacional com perspectivas positivas de sobrevivência e recuperação.

O Estado de São Paulo teve aumento crescente do PIB entre 2000 e 2006, com taxa de crescimento anual de 6% nos últimos três anos<sup>13</sup>. Porém, especialmente no caso do município paulista, este crescimento se deve às atividades econômicas que demandam mão-de-obra especializada, em especial pelo setor de serviços vinculados às chamadas KIBEs – knowledge and information based economy – economia baseada em atividades do setor de informações e de conhecimento.

Predominam os setores de serviços chamados produtivos, ligados a empresas, que demandam força de trabalho cada vez mais especializada. São setores que apresentam também alto grau de inovação, a exemplo dos setores financeiros, de tecnologia da informação, de biotecnologia, etc. O município de São Paulo concentra 80% das sedes das 10 mil empresas mais relevantes dos seus setores, mas não necessariamente as suas unidades produtivas, que se instalam em outros municípios do Estado de São Paulo<sup>14</sup> com deslocamento das indústrias em função do alto custo da terra urbana. Este setor é responsável por 400.000 ocupações. São empresas novas, de pequeno porte, mas respondem por 30% dos empregos.

Todo este vigor aponta condições favoráveis à economia brasileira e paulista de enfrentar a crise financeira nos próximos anos. Porém, mesmo que as atividades econômicas consigam manter-se e, inclusive, crescer a uma taxa estimada de 2% ao ano, as perspectivas para a criação de novos empregos são pequenas. Em dezembro de 2008, a oferta de empregos com carteira assinada já aponta decréscimo, provável efeito da crise.

**Completar tabela abaixo com dados atualizados**

**Tabela 29 - Geração líquida de empregos formais por setores (2007-2008)**

	2007		2008		crescimento Jan abr07 Jan abr08
	Jan abr	contribuição	Jan abr	contribuição	
<b>TOTAL</b>	<b>701.619</b>		<b>848.962</b>		<b>21,0%</b>
<b>Serviços</b>	<b>249.438</b>	<b>35,6%</b>	<b>310.016</b>	<b>36,5%</b>	<b>24,3%</b>
<b>Indústria de transformação</b>	<b>214.211</b>	<b>30,5%</b>	<b>228.986</b>	<b>27,0%</b>	<b>6,9%</b>
<b>Agropecuária</b>	<b>91.785</b>	<b>13,1%</b>	<b>87.343</b>	<b>10,3%</b>	<b>-4,8%</b>
<b>Construção Civil</b>	<b>65.370</b>	<b>9,3%</b>	<b>131.725</b>	<b>15,5%</b>	<b>101,5%</b>
<b>Comércio</b>	<b>51.632</b>	<b>7,4%</b>	<b>53.989</b>	<b>6,4%</b>	<b>4,6%</b>
<b>Administração</b>	<b>21.436</b>	<b>3,1%</b>	<b>26.433</b>	<b>3,1%</b>	<b>23,3%</b>

<sup>13</sup> Estado de São Paulo, Secretaria Estadual de Administração – Plano Plurianual de Desenvolvimento Econômico do Estado de São Paulo – São Paulo, p.41.

<sup>14</sup> MEYER, Regina Maria Prosperí, GROSTEIN, Marta Dora, BIDERMAN, Ciro – São Paulo Metrôpole – Imprensa Oficial do Estado e EDUSP, São Paulo, 2004, p.111.

<b>Pública</b>					
<b>Serviços Industriais de Utilidade Pública</b>	<b>3.843</b>	<b>0,5%</b>	<b>5.706</b>	<b>0,7%</b>	<b>48,5%</b>
<b>Extrativa Mineral</b>	<b>3.904</b>	<b>0,6%</b>	<b>4.764</b>	<b>0,6%</b>	<b>22,0%</b>
<b>Outros</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>

Fonte: CAGED – IBGE, 2008

Elaboração: BRADESCO

Se considerarmos as condições de acesso ao mercado de trabalho das camadas mais pobres da população, esta tendência diminui. O desemprego tem apresentado tendência a queda bastante significativa, como mostram os dados do IBGE e é maior entre a população jovem. Por outro lado, os jovens desempregados se situam em sua maior parte nos setores periféricos da cidade, onde a incidência de assentamentos precários é maior.

Completar com dados recentes sobre as perspectivas de geração de emprego para as camadas mais pobres, sem qualificação para empregos e concluir sobre as perspectivas de inserção desta população no mercado imobiliário formal, e de aquisição de moradia.

Portanto, do ponto de vista econômico, a tendência adotada é de manutenção da oferta de crédito para produção e consumo de habitação, por parte das instituições públicas. Porém, não há perspectiva a curto prazo de melhoria no padrão de renda da população mais pobre, o que reduz as perspectivas de acesso à casa própria no mercado imobiliário informal para as famílias com rendimento inferior a 3 salários mínimos. O grande desafio colocado pela crise financeira é associar a oferta de crédito para produção e consumo com a oferta de empregos que garantam condições econômicas para o consumo sustentável da população.

### **3.2 – tendências demográficas**

Em termos gerais, estima-se que a população do município de São Paulo atinja 10,9 milhões de habitantes em 2010, dos quais a maioria 48,41% concentrada nas faixas etárias entre 25 e 59 anos, faixa etária que demanda crescimento do estoque habitacional. Para 2020 esta proporção se mantém para a população total estimada em 11,2 milhões de habitantes. Como mostra a tabela abaixo, as estimativas realizadas pela Fundação Seade apontam crescimento demográfico a taxas cada vez menores.

**Tabela 29 – Projeção e Taxa Anual de Crescimento da População Residente Total no Município de São Paulo, 2000-2025**

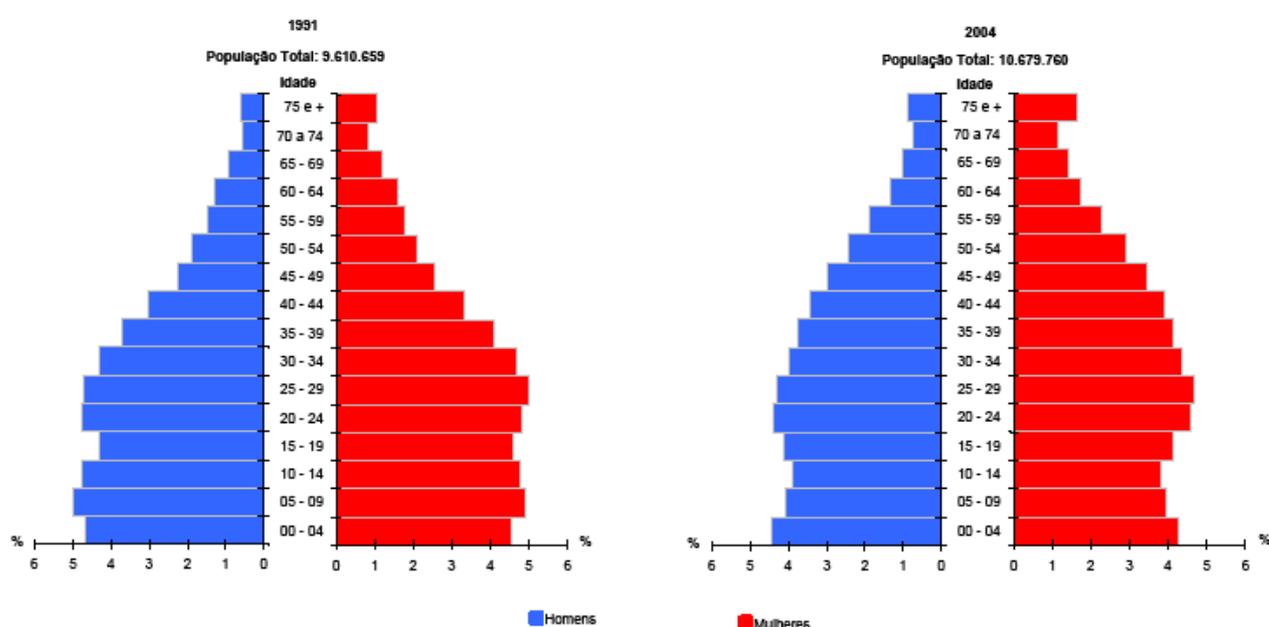
<b>Anos</b>	<b>População Total</b>	<b>Períodos</b>	<b>Taxas (%)</b>
2004	10.679.760	2000-2004	0,60
2010	10.970.942	2004-2010	0,45
2015	11.106.417	2010-2015	0,25
2020	11.210.909	2015-2020	0,19
2025	11.300.189	2020-2025	0,16

**Fonte:** IBGE; Fundação Seade.

A pirâmide etária com dados do Censo de 2000 revela por um lado um afinamento da sua base (população com menos de 10 anos), por outro lado um contingente grande de pessoas na faixa dos 20 anos. A população nesta faixa etária constituirá nos próximos anos novas famílias, demandando oportunidades de trabalho e moradia. Assim, em vez de ocorrer uma acomodação da demanda por habitação (acompanhando a redução do crescimento populacional como um todo) haverá, temporariamente, um acréscimo dessa demanda.

Os gráficos abaixo confirmam o “envelhecimento” da população do município de São Paulo, entre 1991 e 2004, com acréscimo significativo na faixa etária acima dos 60 anos (destaque para a população feminina acima de 60 anos), que representa demanda para programas especiais de habitação e saúde.

**Pirâmide Etária da População  
Município de São Paulo  
1991-2004**



Fonte: IBGE. Censo Demográfico 1991 e 2000; Fundação Seade.

### 3.3 – tendências urbanísticas - padrões de urbanização e crescimento da pobreza

Os últimos censos demográficos indicam que, embora o crescimento total da população tenha apresentado queda nas duas últimas décadas, o crescimento periférico da população continua vigoroso e se apresenta como tendência futura. Tanto os distritos periféricos do município quanto os municípios vizinhos da RMSP apresentam taxas de crescimento demográfico superiores aos dos distritos centrais do município.

Esta tendência se verifica em especial nos municípios cortados por três conjuntos de eixos rodoviários (Ayrton Senna/Dutra, Bandeirantes/Anhanguera, Castelo

Branco/Raposo Tavares/Régis Bittencourt) ao longo dos quais se espraiam bairros de implantação urbana precária.

inserir mapa

Dois movimentos migratórios importantes na RMSP foram verificados durante a década de 80 – movimento da população rica em direção aos condomínios fechados na periferia de SP (Santana do Parnaíba, Barueri e Mairiporã), e movimento de população mais pobre em direção aos municípios mais distantes da área central, geralmente em áreas de proteção aos mananciais – Biritiba Mirim, Juquitiba, Pirapora do Bom Jesus, Guararema e Salesópolis.

A tendência de crescimento periférico, onde os indicadores sociais apontam maior vulnerabilidade da população, indica a necessidade de articular os programas habitacionais a programas de desenvolvimento econômico e social. Como todas as metrópoles do país, São Paulo está vivenciando um crescimento populacional na sua periferia. Como mostra um estudo do Observatório de Metrôpoles<sup>15</sup> esta evolução produz um padrão sócio-espacial com as áreas centrais mais abastadas e uma periferia pobre. Enquanto que as áreas centrais de São Paulo registraram no período de 1991 a 2000 uma queda pela metade do número dos chefes de família com rendimento inferior a 2 SM, os domicílios na periferia registraram uma perda de renda em torno de 20%. Portanto, há um empobrecimento na periferia.

A população jovem é o principal alvo desta vulnerabilidade. É nos distritos periféricos, que mais crescem demograficamente, que se verifica a maior incidência de jovens, a maior taxa de desemprego e a maior incidência de assentamentos precários. O desemprego ainda persiste e atinge, principalmente os jovens ingressantes no mercado de trabalho. Este dado é representado nos mapas abaixo, que mostram que o jovem de periferia das regiões norte 2 e leste 2 sofrem com taxas de desemprego superiores a 25%, muito superior à taxa de desemprego geral no município. Se compararmos estes dados e mapas com o mapa da violência – homicídios dolosos e homicídios como primeira causa de morte, vemos que estes distritos periféricos, que apresentam maior taxa de jovens e maior desemprego entre os jovens, apresentam maior taxa de homicídios entre os jovens.

---

<sup>15</sup> Pasternak, Suzana: *The City of Extremes: Aspects of Socio-Spatial Inequalities in the City of São Paulo*; 5/2006; Este estudo faz parte de um conjunto de discussões no âmbito do PRONEX – Programa de Grupos de Excelência, coordenadas pelo Prof. Dr. Luis César de Queiroz Ribeiro - IPPUR-UFRJ.

### inserir mapas

Os empregos formais são oferecidos em distritos centrais, onde não há concentração de população (mapa de população e empregos formais, p. 61). O processo de expansão periférica da cidade, contraposto à concentração espacial dos empregos, produz um número excessivo de deslocamentos pendulares na área urbana.

Uma análise de dados mais recentes <sup>16</sup> – PNAD de 2003 e 2004 – evidencia o retrocesso verificado no alívio da pobreza e da indigência na região metropolitana de São Paulo enquanto que a indigência no país vivenciou um nível favorável jamais registrado. Considerando diferenças locais nos aspectos do dinamismo econômico e na evolução dos custos de vida para os pobres (em relação ao SM), São Paulo foi a única metrópole (desconsiderando Brasília) que registrou um aumento dos pobres (cerca de 200.000 pessoas ou quase 3% em relação a 2003). O município de São Paulo certamente não apresentará uma exceção deste empobrecimento que afeta também a demanda da população de baixa renda por habitação. Haverá, possivelmente, mais pessoas dependendo de apoio público para satisfazer a necessidade básica de moradia digna.

Segundo um estudo da Fundação Getúlio Vargas-FGV<sup>17</sup>, a taxa de miséria nas regiões metropolitanas mostrou uma redução no período de 1992 /2003 de cerca de 23% para cerca de 19%, tendo no ano após a introdução do Real com 16% seu nível mais baixo. Mas a partir de 2002 houve um crescimento da miséria nas metrópoles, confirmando, assim, estudos do IETS já citados.

Se considerarmos que a atual crise financeira mundial terá reflexos negativos na geração de emprego e renda, principalmente para as camadas mais pobres da população, que não contam com formação profissional necessária ao ingresso num mercado de trabalho cada vez mais especializado, a tendência de crescimento das camadas mais pobres da população pode ser positiva.

Quanto aos assentamentos, como visto no capítulo 2 – diagnóstico da situação habitacional do município, temos que o crescimento dos assentamentos informais não se dá mais pela abertura de novos loteamentos irregulares com casas auto-construídas, ou por novas ocupações irregulares de áreas públicas, tipicamente caracterizadas como

---

<sup>16</sup> Rocha, Sonia - *Alguns aspectos relativos à evolução 2003 -2004 da Pobreza e da Indigência no Brasil*; IETS, Rio de Janeiro, junho de 2006

<sup>17</sup> Neri, Marcelo - *A evolução recente da miséria* - Centro de Políticas Sociais / IBRE; São Paulo, 2004

favelas. Embora, de maneira geral, entre 2000 e 2007 a superfície ocupada por assentamentos precários tenha se mantido praticamente estável, o número de domicílios aumentou, indicando adensamento e consolidação dos assentamentos existentes.

### **3.3 - Conclusão**

Do exposto acima, conclui-se que o cenário provável adotado para a elaboração das propostas deste Plano contempla as seguintes tendências:

1. crescimento da economia com redução prevista de 4% ao ano para 2% ao ano, em função da crise econômica mundial associada a certo vigor do crescimento econômico dos países do chamado bloco BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China);
2. manutenção da arrecadação em torno de 35% do PIB;
3. as tendências associadas 1 e 2 permitem antever condições favoráveis de investimentos governamentais na área social, definidas nas tendências 4 e 5;
4. crescimento da oferta de crédito para a produção habitacional, decorrente da ação governamental para enfrentar a crise econômica mundial;
5. queda das taxas de juros, como forma de incentivar o consumo e a produção, também decorrente da ação governamental para enfrentar a crise econômica mundial;
6. melhora contínua do arcabouço jurídico-legal para incentivar a produção de habitação do mercado popular e de interesse social por empresas privadas;
7. melhoria da articulação institucional entre os três níveis de governo, decorrentes da implantação do SNHIS;
8. as tendências associadas 4, 5 e 6 apontam condições favoráveis para a produção de novas unidades habitacionais por empresas privadas e públicas, e para investimentos em programas de urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários;
9. dificuldades na criação de empregos para as camadas mais pobres da população, em função de crescimento moderado da economia, concentrado em empresas que exigem mão de obra qualificada;
10. dificuldades de melhoria nos rendimentos e, conseqüentemente, no acesso a programas de financiamento para aquisição de moradias;

11. crescimento demográfico da população geral cada vez mais decrescente (taxas de crescimento anual menores), porém, com crescimento das camadas mais pobres a taxas superiores às da população geral;
12. crescimento da população nos distritos periféricos e nos municípios vizinhos, na região metropolitana, superior ao da população total do município, confirmando a tendência de crescimento periférico do município e da região metropolitana;
13. diminuição da formação de novos assentamentos precários e informais, com adensamento dos existentes.

Portanto, estas tendências lançam como principal desafio das políticas públicas habitacionais e de combate à pobreza urbana associar a oferta de atendimento habitacional à melhoria das condições de trabalho e de renda da população pobre do município. Os programas habitacionais para enfrentar estes desafios devem contar com componentes habitacionais, a serem desenvolvidos por Sehab, associados a componentes sociais e econômicos, desenvolvidos por outros órgãos públicos e agentes privados, em articulação estreita com a política habitacional. Estes programas, metas de produção e metas de gestão estão apresentados no capítulo a seguir.

## **CAPÍTULO 4 – PROGRAMAS HABITACIONAIS, METAS E INDICADORES**

### **4.1 – Programas habitacionais**

Os programas habitacionais que compõem este Plano foram elaborados para atender os diferentes tipos de demanda por moradia digna, que compreende a segurança na posse, condições de salubridade e segurança da edificação e atendimento por todas as redes de infra-estrutura e serviços urbanos. Além do princípio básico de assegurar a moradia digna aos seus cidadãos, os programas habitacionais estão estruturados para assegurar os demais princípios e diretrizes que norteiam a política municipal de habitação, descritos no capítulo 1, e que são o princípio da justiça social, da sustentabilidade ambiental, da gestão democrática e da gestão eficiente.

Para tanto, os programas associam, de maneiras específicas, componentes de requalificação urbana e ambiental, de regularização jurídica e legal e ainda de provisão de novas moradias ou melhorias nas moradias existentes. A associação destes componentes para a composição de um determinado programa varia de acordo com o tipo de demanda a ser atendida.

Cada programa conta com regulamentação para definir as regras de acesso, o público alvo (faixa de renda familiar mensal, composição familiar, etc), os subsídios aplicados, a fonte de recursos, o agente promotor e o agente financeiro, bem como as regras de comercialização, financiamento e combate à inadimplência.

O quadro a seguir apresenta a relação de programas habitacionais com a demanda e, em decorrência, a composição de componentes de ação programática.

**Quadro 2 – Programas habitacionais no município de São Paulo – características e componentes**

tipo de demanda	programa	características gerais do programa					componentes do programa			
		regulamentação do programa	público alvo	agente financeiro	agente promotor	fonte de recursos	requalificação urbana e ambiental	regularização jurídica e legal	novas uhs	melhorias
favelas	urbanização de favelas	instrução normativa x								
	regularização fundiária de áreas públicas	instrução normativa x								
	programa mananciais	instrução normativa x								
núcleos urbanizados	regularização fundiária de áreas públicas	instrução normativa x								
	programa mananciais	instrução normativa x								
loteamentos irregulares	regularização de loteamentos	instrução normativa x								
	programa mananciais	instrução normativa x								
cortiços	melhorias e desadensamento de cortiços	instrução normativa x								
alojamentos provisórios	provisão (diversos programas)									
conjuntos irregulares	3Rs	instrução normativa x								
novas unidades habitacionais	provisão COHAB									
	provisão CDHU									
	provisão CEF - PAR									
	adquirição de moradias prontas para									
	carta de crédito									
	Mutirão e Autogestão	instrução normativa x								
	locação social	instrução normativa x								

**Obs.:** existe um grupo de trabalho formado em Sehab a partir do início de 2009, responsável pela elaboração deste quadro, e pela análise e revisão crítica de cada um dos programas.

O componente de requalificação urbana e ambiental contempla a implantação das redes de infra-estrutura pública e condominial de abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica domiciliar e pública, pavimentação, drenagem e contenção de encostas ou outro tipo de remediação de áreas de risco.

O componente de regularização legal e jurídica contempla a regularização fundiária do terreno, com vistas à emissão de títulos de concessão de direito de uso (real ou especial,

de acordo com o tipo de terreno, de propriedade pública), ou à emissão de títulos de propriedade. No caso em que os trâmites legais e jurídicos da regularização fundiária ainda não estão concluídos, este componente deve assegurar alternativas para garantir a segurança na posse, seja através de termos de permissão de uso onerosa ou outros instrumentos.

A provisão de novas moradias contempla a produção de novas unidades habitacionais através de vários programas e as formas de acesso, seja através das várias linhas de financiamento para aquisição ou através da locação social.

As melhorias habitacionais contemplam tratativas junto aos proprietários dos domicílios para obtenção de financiamento para melhorias das casas, feitas através de reformas para adequação às condições mínimas de segurança estrutural e conforto ambiental (ventilação e iluminação).

A garantia do atendimento às diretrizes, em especial as relativas aos princípios da justiça social e da sustentabilidade ambiental requer que os programas habitacionais sejam articulados com a ação setorial de outros órgãos da administração pública (nas três esferas de governo) e com a ação de entidades sociais e empresas privadas envolvidas com o atendimento habitacional.

O quadro a seguir apresenta as diversas interfaces realizadas para articular o atendimento habitacional a estas ações setoriais.

Quadro 3 – articulação intersetorial nos programas habitacionais de Sehab

tipo de demanda	programa	articulação intersetorial		
		órgãos públicos	agentes sociais	empresas privadas
favelas	urbanização de favelas			
	regularização fundiária de áreas públicas			
	programa mananciais			
núcleos urbanizados	regularização fundiária de áreas públicas	Sabesp - implantação de redes de água e esgoto SMADS - articulação com programas de transferência de renda e desenvolvimento social SMTrab - articulação com programas de geração de emprego e renda SMSubprefeituras - gerenciamento de áreas de risco SMVMA -	participação da comunidade no Conselho Gestor para acompanhamento do planejamento, projetos e obras de urbanização e regularização da favela	
	programa mananciais			
loteamentos irregulares	regularização de loteamentos			
	programa mananciais			
cortiços	melhorias e desadensamento de cortiços	SMADS - articulação com programas de transferência de renda e desenvolvimento social SMTrab - articulação com programas de geração de emprego e renda	Programa Nós do Centro	
alojamentos provisórios	provisão (diversos programas)			
conjuntos irregulares	3Rs			
novas unidades habitacionais	provisão COHAB	Sabesp - implantação de redes de água e esgoto SMADS - articulação com programas de transferência de renda e desenvolvimento social SMTrab - articulação com programas de geração de emprego e renda SMSubprefeituras - gerenciamento de áreas de risco SMVMA -		
	provisão CDHU			
	provisão CEF - PAR			
	aquisição de moradias prontas para			
	carta de crédito			
	Mutirão e Autogestão			
	locação social			

#### 4.2 - Metas de produção

Considerando a demanda atualmente moradora em assentamentos precários e informais bastante superior em quantidade à demanda por novas unidades habitacionais, as restrições econômicas de mais de 70% desta população, que a impedem de arcar com despesas de financiamento habitacional e despesas com manutenção condominial, e ainda o grau de consolidação destes assentamentos, a Sehab destinará prioritariamente 80% de seus recursos para os programas de urbanização e regularização jurídica e legal destes assentamentos, e 20% para os programas de provisão de novas unidades habitacionais.

Além disso, os programas habitacionais serão tratados de forma integrada para o conjunto de assentamentos precários e novos empreendimentos habitacionais em cada uma das 103 sub-bacias hidrográficas que compõem o território municipal. Com isto, as intervenções terão seus efeitos potencializados para o saneamento ambiental destas sub-bacias. Será dada prioridade para intervenção nas sub-bacias com os piores indicadores de salubridade e risco ambiental. Além disso, as intervenções em cada programa serão priorizadas através de critérios de priorização de intervenção específicos para cada programa. Estes critérios técnicos e respectivas notas e pesos que compõem o índice de priorização de intervenção de cada programa, bem como de cada sub-bacia, estão detalhados no Anexo 1 deste Plano. Este Anexo apresenta também o cálculo para combinar a priorização de intervenção por programa e por sub-bacia.

A oferta de novas unidades habitacionais deverá ser feita de forma articulada e compartilhada com os demais níveis de governo estadual e federal e através de incentivos legais à produção pelas empresas privadas. A produção direta de novas unidades pela Sehab deverá atender prioritariamente o reassentamento de famílias moradoras em áreas de risco.

O quadro à página x apresenta as metas de produção para cada programa habitacional para o município de São Paulo. **Obs.: este quadro está disponível em planilha Excel anexa. Ver também a planilha que contém as metas de atendimento para a gestão 2009-2012. Estes dois quadros serão compatibilizados, após definição da hipótese de arrecadação a ser adotada.**

Os quadros seguintes apresentam estas metas por Habi regional (Sul, mananciais, Leste, Sudeste, Centro e Norte) que, por sua vez, abarcam um conjunto de sub-bacias hidrográficas, conforme mostram os mapas com os assentamentos de cada Habi regional,

que acompanham os respectivos quadros. **Ainda não foram estabelecidas as metas de atendimento por Habi regional.**

Os quadros contemplam as seguintes informações:

#### 1. cálculo da demanda em 2008

- 1.1. a demanda está discriminada por tipo de assentamento precário e/ou informal – favelas, núcleos urbanizados, loteamentos irregulares, cortiços, conjuntos habitacionais irregulares e demanda por novas unidades habitacionais
- 1.2. a quantificação da demanda adotará como unidade o domicílio<sup>18</sup>, que é base de cálculo dos custos estimados de investimento.
- 1.3. o número de domicílios em favelas, núcleos e loteamentos irregulares foi calculado pela pesquisa amostral da Fundação Seade, realizada a partir da atualização de informações cadastrais de Habi e Resolo.
- 1.4. no caso de cortiços, foram considerados como universo de atendimento apenas os cortiços cadastrados por Habi Centro, nas Subprefeituras da Sé e da Mooca. O número de domicílios foi estimado a partir de dados da pesquisa amostral realizada pela CDHU em 2003, para o Programa PAC-BID e dados de vistoria da equipe de Habi Centro e das Subprefeituras Sé e Mooca.
- 1.5. o número de domicílios em alojamentos provisórios<sup>19</sup> está registrado nos cadastros de Habi 1 (diretoria de planejamento).

---

<sup>18</sup> Conforme definição adotada para o Censo Demográfico do IBGE: “ (...) o domicílio corresponde à moradia de uma família. É o local estruturalmente separado e independente que se destina a servir de habitação a uma ou mais pessoas, ou que esteja sendo utilizado como tal. Os critérios essenciais desta definição são os de separação e independência. Entende-se por separação o local de habitação limitado por paredes, muros ou cercas, coberto por um teto, permitindo a uma ou mais pessoas, que nele habitam, isolar-se das demais, com a finalidade de dormir, preparar e/ou consumir seus alimentos e proteger-se do meio ambiente, arcando, total ou parcialmente, com suas despesas de alimentação ou moradia. Por independência entende-se quando o local de habitação tem acesso direto, permitindo a seus moradores entrar e sair sem necessidade de passar por locais de moradia de outras pessoas. Só caracteriza-se corretamente domicílio quando forem atendidos simultaneamente os critérios de separação e independência, que deverão ser aplicados para unidades residenciais localizadas em uma mesma propriedade ou terreno.” IBGE, – Sinopse Preliminar do Censo Demográfico 2000, IBGE, Rio de Janeiro, 2001, pp. 15-6.

<sup>19</sup> Os 16 alojamentos provisórios do município foram construídos para abrigar famílias que necessitavam reassentamento durante obras de urbanização de favelas ou obras viárias. No entanto, após o término das obras estes alojamentos não foram demolidos e tornaram-se locais de moradia bastante precária, insegura e insalubre.

1.6. o número de domicílios em conjuntos habitacionais não regularizados está registrado nos cadastros de Habi 1 (diretoria de planejamento).

1.7. o cálculo de demanda por novas unidades foi feito a partir do tratamento estatístico dos dados do cadastro espontâneo de Cohab, cotejados com dados do Censo Demográfico de 2000 do IBGE.

## 2. **cálculo da demanda em 2010**

2.1. em cada um dos tipos de demanda foi adotada a taxa de crescimento anual de 0,45% ao ano, conforme estimativa realizada pela Fundação Seade.

2.2. do total de domicílios em 2010, em cada um dos tipos de demanda, foram descontados aqueles domicílios que já receberam atendimento até esta data.

2.3. este dado serviu de base para o cálculo do atendimento no período 2010-2020.

3. Os **custos de produção** dotados para estimar os recursos financeiros necessários ao atendimento dos diferentes tipos de demanda foram obtidos a partir das médias de custo praticadas em Habi e Resolo durante o ano de 2008 e são os seguintes:

3.1. urbanização de favelas: custo de urbanização por domicílio de R\$15.000,00, aos quais devem ser acrescidos R\$4.500,00 referentes à provisão de unidades habitacionais (estimada em 10% do total de domicílios) necessárias para reassentamento de famílias moradoras em áreas de risco, totalizando R\$19.500,00;

3.2. regularização fundiária de favelas: custo por domicílio de R\$500,00, que incluem custos de levantamento planialtimétrico cadastral e de obtenção de certidões em cartórios;

3.3. regularização e urbanização de loteamentos irregulares: custo de urbanização por domicílio de R\$10.000,00, aos quais devem ser acrescidos R\$4.500,00 referentes à provisão de unidades habitacionais (estimada em 10% do total de domicílios) necessárias para reassentamento de famílias moradoras em áreas de risco, totalizando R\$14.500,00;

3.4. programa mananciais: mesmos custos praticados para a urbanização de favelas, de R\$19.500,00 por domicílio;

3.5. melhorias e desadensamento de cortiços: as melhorias nas edificações encortiçadas, para adequação à Lei Moura, devem ser feitas com recursos do

proprietário do imóvel; é estimada a necessidade de reassentamento de 5% das famílias, gerando um custo de 5% de R\$45.000,00 por domicílio, resultando em R\$ 2.250,00 por domicílio em cortiço;

3.6. programa 3Rs: custos estimados de R\$1.500,00 para melhorias habitacionais (reformas de edifícios), e R\$1.000,00 para regularização fundiária e de contratos comerciais com os moradores, totalizando R\$2.500,00 por domicílio.

3.7. custo de produção de novas unidades é de R\$45.000,00.

#### 4. hipóteses adotadas para as **metas de atendimento**

4.1. para atender toda a demanda nos diferentes tipos de atendimento habitacional, seriam necessários R\$21 bilhões, equivalentes a investimentos anuais de R\$2 bilhões, equivalentes a x% do orçamento municipal.

4.2. para dimensionar metas de produção em função de cenários realistas de arrecadação, foram elaboradas duas hipóteses: a primeira hipótese pressupõe um investimento anual em torno de R\$735 milhões, distribuídos em 91% para a urbanização e regularização de assentamentos precários e 9% para a produção de novas unidades habitacionais.

4.3. a segunda hipótese pressupõe um investimento anual de R\$320 milhões, distribuídos em 91% para a urbanização e regularização de assentamentos precários e 9% para a produção de novas unidades habitacionais.

#### 5. hipótese 1 – investimento anual de R\$735 milhões ao ano, durante 10 anos

5.1. **favelas**: a meta adotada é **reduzir o número de domicílios em favelas em 50%** dos domicílios existentes em 2010 até 2020.

5.2. **núcleos urbanizados**: a meta adotada é **regularizar 100% dos domicílios em núcleos urbanizados** existentes em 2010 até 2020.

5.3. **loteamentos irregulares**: a meta adotada é **reduzir o número de domicílios em loteamentos irregulares em 50%** dos domicílios existentes em 2010 até 2020.

5.4. **favelas e loteamentos irregulares em mananciais**: a meta adotada é **reduzir o número de domicílios em favelas e loteamentos irregulares em mananciais em 100%** dos domicílios existentes em 2010 até 2020.

- 5.5. **cortiços** na área central do município: a meta adotada é **reduzir o número de domicílios em cortiços na área central do município em 100%** dos domicílios existentes em 2010 até 2020.
- 5.6. **alojamentos provisórios**: a meta adotada é **eliminar todos os alojamentos provisórios** até 2020, sendo que este atendimento está incluído no cálculo de produção de novas unidades.
- 5.7. **conjuntos habitacionais irregulares**: a meta adotada é **regularizar a comercialização de 100% dos domicílios em conjuntos habitacionais irregulares** existentes em 2010 até 2020.
- 5.8. **provisão de novas unidades**: a meta é produzir **11.000** novas unidades habitacionais até 2020.
6. **hipótese 2 – investimento anual de R\$400 milhões ao ano, durante 10 anos**
- 6.1. **favelas**: a meta adotada é **reduzir o número de domicílios em favelas em 30%** dos domicílios existentes em 2010 até 2020.
- 6.2. **núcleos urbanizados**: a meta adotada é **regularizar 100% dos domicílios em núcleos urbanizados** existentes em 2010 até 2020.
- 6.3. **loteamentos irregulares**: a meta adotada é **reduzir o número de domicílios em loteamentos irregulares a 30%** dos domicílios existentes em 2010 até 2020.
- 6.4. **favelas e loteamentos irregulares em mananciais**: a meta adotada é **reduzir o número de domicílios em favelas e loteamentos irregulares em mananciais em 30%** dos domicílios existentes em 2010 até 2020.
- 6.5. **cortiços** na área central do município: a meta adotada é **reduzir o número de domicílios em cortiços na área central do município a 100%** dos domicílios existentes em 2010 até 2020, porém sem investimentos diretos na provisão de unidades habitacionais para reassentamento de moradores.
- 6.6. **alojamentos provisórios**: a meta adotada é **eliminar todos os alojamentos provisórios** até 2020, sendo que este atendimento está incluído no cálculo de produção de novas unidades.
- 6.7. **conjuntos habitacionais irregulares**: a meta adotada é **regularizar a comercialização de 30% dos domicílios em conjuntos habitacionais irregulares** existentes em 2010 até 2020.

6.8. **provisão de novas unidades:** a meta é produzir **7.000** novas unidades habitacionais até 2020.

7. foram levantados os seguintes indicadores para o monitoramento das metas propostas neste Plano:

7.1. Recursos de investimento de SEHAB alocados para reduzir a inadequação habitacional (regularização urbanística e fundiária) – (80%, a partir de 2009)

7.2. número de famílias beneficiadas por ações de urbanização e regularização por ano (2010 e anos seguintes)

7.3. Volume de recursos extra-orçamentários alocados na produção de UH - (R\$ por ano)

7.4. Custos médios por família beneficiada (para urbanização, para regularização)

**Obs.: estes indicadores deverão ser revistos pelo grupo de trabalho que trata dos programas habitacionais.**

#### **4.3 - Metas de gestão**

Para que os programas cumpram seus objetivos, expressos nos princípios e diretrizes apresentados no capítulo 1 deste Plano, será necessário realizar modificações no arranjo institucional interno de Sehab de modo a garantir a maior eficiência das ações e eficácia na aplicação dos recursos financeiros e humanos. A gestão é ponto fundamental desta política, assim expressa em dois dos seus cinco princípios fundamentais – a gestão democrática e a gestão eficiente. Para tanto, foram traçadas metas de gestão, para garantir que o processo de planejamento das intervenções seja realizado sobre informações de demanda constantemente atualizadas, que os projetos e obras cumpram procedimentos normatizados e a custos compatíveis com o objetivo de universalizar o atendimento.

Para garantir a eficiência deste processo serão elencadas metas de gestão, agrupadas por temas e apresentadas a seguir:

1. planejamento geral das ações:

1.1. implantar projeto de reforma institucional, revisando funções e responsabilidades atribuídas às entidades que compõem a Sehab (Habi, Resolo e

Cohab), contratos de gestão bem como implantação de modelos organizacionais para equipes de administração e gerenciamento

- 1.2. revisar anualmente as metas de produção e de gestão constantes deste Plano
2. elaboração de programas e projetos:
  - 2.1. alinhar os programas semelhantes para planejar ações integradas tendo como foco o território e o saneamento ambiental de sub-bacias hidrográficas da Bacia do Alto Tietê no município de São Paulo.
  - 2.2. adequar os programas existentes para articular ações de urbanização e regularização fundiária desde a concepção do empreendimento até sua conclusão.
  - 2.3. adotar a medição individualizada de água em todos os empreendimentos habitacionais
3. organização do arcabouço técnico:de Sehab
  - 3.1. alinhar e integrar ações e conhecimento técnico dos setores jurídico, de projetos e obras de Habi e Resolo
  - 3.2. ampliar o estoque de projetos diferenciados para a produção de novas unidades
  - 3.3. implantar melhoria contínua dos projetos arquitetônicos e urbanísticos
  - 3.4. elaboração de manual de projeto comum a todos os setores da produção habitacional
  - 3.5. elaboração de caderno de encargos comum a todos os setores da produção habitacional, visando racionalizar processos de licitação, padronizar especificações técnicas, estabelecer padrões tecnológicos de acordo com exigências mínimas das concessionárias de serviços públicos e a capacidade e disponibilidade de pagamento dos beneficiários, assegurar compatibilidade de preços e serviços licitados, permitir apropriação unificada de custos compatíveis e estimativa de custos
  - 3.6. implantar sistemática de apropriação de custos de produção e comercialização em cada uma das intervenções realizadas nos diferentes programas habitacionais

- 3.7. estabelecer controle uniforme e homogêneo de custos operacionais para todos os setores da administração direta e indireta.
- 3.8. atualizar as bases cartográficas dos diversos setores de Sehab
- 3.9. programa de capacitação e reciclagem, visando reforçar competências e capacidades de gerenciamento dos técnicos alocados na Sehab
4. eficiência na aplicação dos recursos financeiros para produção, subsídios e financiamento:
  - 4.1. estabelecer a auto-focalização como parte da sistemática de projetos de urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários e/ou informais e de construção de novos empreendimentos
  - 4.2. implantar o cadastro unificado de demanda nos três níveis de governo
  - 4.3. contratar estudos técnicos para avaliar a destinação de subsídios habitacionais
  - 4.4. aprimorar os instrumentos de cadastro e controle das famílias beneficiadas para melhorar o foco do atendimento e a destinação de subsídios
  - 4.5. controlar o retorno dos investimentos através do monitoramento do pagamento das prestações, de modo a combater a inadimplência
5. sistema de informações habitacionais – Habisp:
  - 5.1. atualização sistemática do sistema de informações
  - 5.2. aprimoramento do sistema de informações (manutenção e desenvolvimento – inserção de novos campos)
  - 5.3. aprimoramento do sistema de priorização de intervenções por programa e por sub-bacia, com inserção de novos indicadores
  - 5.4. implantação do sistema de monitoramento de projetos e obras no sistema habisp
  - 5.5. inserir monitoramento da comercialização e retorno dos investimentos no sistema para acompanhamento pelo CFMH
  - 5.6. inserir monitoramento das metas de produção e de gestão deste Plano no sistema Habisp

- 5.7. inserir monitoramento da execução orçamentária no sistema Habisp, de modo a ampliar o acesso às informações e melhorar a gestão do FMH pelo CMH.
6. articulação institucional entre os órgãos municipais e órgãos públicos das demais esferas de governo:
  - 6.1. articular programas habitacionais com programas de geração de emprego e renda e capacitação profissional.