

Plano Estadual de Habitação de São Paulo

PEH-SP 2011-2023

DOCUMENTO FINAL

2011

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	4
1 - CONTEXTO DA POLÍTICA E O PLANO HABITACIONAL	34
1.1. ESTRUTURA INSTITUCIONAL E DE OPERAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL	36
1.1.1. Capacidade Institucional dos Municípios	47
1.1.2. Os PLHIS e as Condições Institucionais dos Municípios Segundo a Pesquisa Municipal Unificada – PMU.....	54
1.2. MARCOS REGULATÓRIOS E INTERSETORIAIS	62
1.2.1 Regulação da Política Habitacional.....	62
1.3. A OFERTA HABITACIONAL NO ESTADO DE SÃO PAULO	80
1.3.1. Histórico do Processo de Produção da CDHU	80
1.3.3. Análise dos Atendimentos Habitacionais no Estado e no Município de São Paulo por tipo de operação.....	96
1.3.4. Oferta Habitacional e o Mercado	109
1.4. ENFOQUE DO PRODUTO.....	118
2 - DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO HABITACIONAL	124
2.1. NECESSIDADES HABITACIONAIS	124
2.1.1. Conceituação das Necessidades Habitacionais.....	125
2.1.2. Reclassificação dos Domicílios Inadequados e Déficit Ampliado	126
2.1.3. Dimensionamento das Necessidades Habitacionais	131
2.1.4. Identificação das diferenças regionais	132
2.1.5. Caracterização das Famílias em Situação de Necessidade.....	135
2.1.6. Identificação da Presença de Áreas de Risco, Favelas e Cortiços nos Municípios	137
2.2. DIMENSÃO TERRITORIAL	142
2.3. REALIDADES REGIONAIS	142
2.3.1. Compartimentos Territoriais nas Regiões Metropolitanas	158
2.3.2. Os Encontros Regionais e o Conhecimento Local.....	202

3 - FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL	213
3.1. FONTES DE RECURSOS	213
3.2. SUBSÍDIOS HABITACIONAIS	222
4 – ESTRATÉGIAS DE AÇÃO	235
4.1. OS OBJETIVOS E DIRETRIZES	241
4.2. LINHAS PROGRAMÁTICAS E QUESTÕES TRANSVERSAIS	251
4.2.1. Recuperação Urbana de Assentamentos Precários	252
4.2.2. Provisão de Moradias	254
4.2.3. Requalificação Urbana e Habitacional	256
4.2.4. Regularização Fundiária	258
4.2.5. Assistência Técnica e Desenvolvimento Institucional ...	259
4.2.6. Implantação das Linhas Programáticas/Programas	263
4.3. CENÁRIOS E PROJEÇÕES	276
4.3.1. Projeções de Recursos	278
4.3.2. Projeções das Necessidades.....	281
4.3.3. Projeção Cruzada: Recursos x Necessidades	286
4.4. METAS DE ATENDIMENTO	288
4.5. ENFOQUE REGIONAL: DIRETRIZES PROPOSTAS NA CONSULTA PÚBLICA AOS MUNICÍPIOS.....	303
4.5.1. Prioridades Regionais	308
4.6. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO	315
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	325
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	329
7. SIGLÁRIO	334
8. FICHA TÉCNICA	338

INTRODUÇÃO

A elaboração deste Plano Estadual de Habitação é um marco fundamental no processo de consolidação de um sistema de planejamento estratégico setorial do governo do Estado, com o objetivo claro de promover o desenvolvimento socioeconômico sustentável de nossos municípios e a melhoria contínua da qualidade de vida de todos os paulistas.

A Secretaria da Habitação do Estado de São Paulo enfrenta esse desafio apresentando à sociedade um conjunto de propostas e linhas programáticas, além da projeção de metas para o horizonte de 2023, organizadas em função de uma leitura crítica do diagnóstico da situação das necessidades habitacionais.

O processo de urbanização das cidades e a transformação das características da moradia no espaço rural, ao longo das últimas décadas, exigem um novo olhar sobre o direcionamento e a qualidade dos investimentos públicos na reorganização do território, com vistas a resgatar as demandas habitacionais dos diferentes segmentos da população, particularmente daqueles excluídos dos benefícios da urbanização contemporânea, promovendo soluções duradouras e sustentáveis.

A despeito do pioneirismo do Governo do Estado na condução de uma política de habitação de interesse social desde os anos 90, com investimentos orçamentários expressivos aplicados para a construção de moradias populares, garantindo acesso às famílias de menor renda com concessão de subsídio, ainda perduram problemas estruturais de ocupação das áreas urbanas e rurais, caracterizados por situações de risco, favelas, cortiços, loteamentos irregulares, problemas de acesso à infraestrutura e condições inadequadas de salubridade.

A diversidade dos problemas regionais no Estado aponta carências tanto em função do déficit estimado de novas moradias quanto daquelas consideradas inadequadas e que exigem investimentos para sua melhoria. Os dados atuais estimam cerca de 1,2 milhão de domicílios considerados em situação de déficit, para os quais se deve prever a construção de novas casas, e outros 3,2 milhões de domicílios com algum tipo de inadequação habitacional.

Como paradigma da qualidade de produção da habitação de interesse social, o Plano Estadual propõe alguns princípios, baseados nas conquistas já realizadas nos últimos anos: prioridade no combate ao passivo ambiental urbanístico-fundiário com apoio direto aos municípios no processo de regularização fundiária – Programa Cidade Legal; melhoria do produto e do projeto habitacional com maiores áreas construídas, itens incrementais na qualidade do acabamento, conforto térmico, acessibilidade, paisagismo, eficiência energética e sustentabilidade ambiental; gestão eficiente de condomínio no pós-ocupação; e trabalho social com projetos de inclusão e geração e renda.

O quadro institucional para o desenvolvimento do Plano Estadual é muito oportuno para a condução de uma política integrada e de corresponsabilidade dos agentes públicos e privados, engajados no ciclo do desenvolvimento urbano. O governo federal, com a criação do Ministério das Cidades em 2003, e com base na Lei Federal nº 11.124/2005 que criou o SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, instaura um processo de compartilhamento entre os entes federados, Estados e Municípios, definindo suas atribuições nesse processo. É igualmente importante o marco metodológico do 1º PLANHAB – Plano Nacional de Habitação, divulgado em 2008, como instrumento orientador dos demais planos regionais e locais.

O Estado de São Paulo adere ao SHNIS em 2007, e logo após promulga sua legislação específica: a Lei Estadual nº 12.801/2008 e o Decreto Estadual nº 53.823/2008, que inovam com a proposição dos instrumentos de política pública: CEH – Conselho Estadual de Habitação, com participação de todos os segmentos do poder público e da sociedade civil; FPHIS – Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social, com a função essencial de ser o receptor dos recursos de subsídio; e FGH – Fundo Garantidor Habitacional, com o fim de fomentar aporte de recursos da iniciativa privada, concedendo aval e garantia de crédito para atender as famílias de menor renda.

Nessa perspectiva de integração institucional, o papel dos municípios é da maior relevância, e pretende-se que o Plano Estadual instaure um processo permanente, com uma rede de agentes públicos locais diretamente envolvidos, processo já iniciado com os oito Encontros Regionais realizados

no final de 2010. Estimula-se, também, a participação das entidades do terceiro setor e das associações e movimentos de moradia, capilarizando a cadeia de promotores da habitação.

O incentivo à elaboração dos PLHIS - Planos Municipais de Habitação de Interesse Social, a manutenção de um SGP - Sistema de Gestão de Pleitos Habitacionais, o processo contínuo de capacitação dos agentes públicos e privados promotores da habitação, a implementação do SIHab - Sistema de Informações Habitacionais (incluído o Cadastro Único de Mutuários) e do SIMab - Sistema de Monitoramento e Avaliação de Habitação de Interesse Social, consolidam as propostas feitas por este Plano Estadual, trazendo avanços e conquistas inequívocos para a meta de regulação da ação pública estadual na provisão do acesso à moradia digna no Estado.

Para finalizar, há que se registrar o momento excepcional da conjuntura macroeconômica brasileira, que aponta para a possibilidade de fontes e volumes crescentes de recursos para o setor (FGTS - PAC e PMCMV), a exemplo do que ocorreu na política paulista com os recursos orçamentários do ICMS que viabilizaram a construção de quase 500 mil moradias nos últimos 20 anos. Assim, deve-se apoiar a aprovação da PEC 285/2008 da Moradia Digna e instituir todos os mecanismos previstos da legislação federal do SNHIS, garantindo o estabelecimento de regras perenes e estáveis para todos os agentes públicos e privados envolvidos.

CARACTERIZAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO

O Estado de São Paulo, com um território de 248,20 mil km², possui uma população de 41,25 milhões de habitantes¹ e se configura como a mais populosa unidade da Federação. Tendo em conta que a população atual do Brasil é de 190,73 milhões de pessoas², a população paulista corresponde a 21,6% desse total. Trata-se de um Estado altamente urbanizado, com grau de urbanização de 95,9%, cuja taxa anual de crescimento populacional no período de 2000 a 2010 foi de 1,08% ao ano³. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Estado de São Paulo é de 0,833, caracterizando-o como de alto desenvolvimento humano⁴.

O Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro montou a 2,9 trilhões de reais⁵ no ano de 2008; no mesmo ano, o PIB do Estado atingiu 1 trilhão de reais⁶, ou seja, correspondeu a 34,5% do total nacional. Em 2008, o PIB *per capita* do país foi de 15.240 reais⁷, enquanto que o PIB *per capita* estadual foi de 24.457 reais⁸. Para se ter uma ideia da magnitude da economia paulista, vale mencionar que o PIB do Estado é igual ao da Argentina e o do município de São Paulo igual ao do Chile⁹. Em termos da distribuição de valor, o perfil setorial da economia do Estado de São Paulo mostrava em 2008 uma participação de 69% dos serviços, 29,5% da indústria e 1,5% da agropecuária¹⁰.

O Estado de São Paulo, com seus 645 municípios, possui a mais ampla e

¹ IBGE, Censo 2010.

² IBGE, Censo 2010.

³ IBGE, Censo 2010. Acompanhando as tendências mundiais que apontam nesse sentido, a taxa de crescimento populacional do Estado vem caindo: foi de 2,12% entre 1980 e 1991 e de 1,82% de 1991 a 2000. A implicação direta desse fato é um progressivo processo de envelhecimento da população, fenômeno que já vem sendo notado nos países centrais desde o último quartel do século XX.

⁴ PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2005. O IDH pretende ser um indicador sintético de desenvolvimento humano e seu cálculo considera as dimensões de longevidade, educação e renda. Seus valores se situam entre 0 e 1, os mais altos indicando níveis superiores de desenvolvimento humano. Para referência, segundo classificação do PNUD, os valores distribuem-se em 3 categorias: baixo desenvolvimento humano, quando o IDH for menor que 0,500; médio desenvolvimento humano, para valores entre 0,500 e 0,800; alto desenvolvimento humano, quando o índice for superior a 0,800.

⁵ IBGE, 2009.

⁶ Fundação Seade, 2010.

⁷ IBGE, 2009.

⁸ Fundação Seade, 2010.

⁹ Conforme o economista Miguel Matteo, em entrevista publicada em 02 de julho de 2008 em <http://aprendiz.uol.com.br/content/crithostim.mmp>

¹⁰ Fundação Seade, 2010.

complexa rede urbana do país, a qual apresenta inter-relacionamentos com os Estados vizinhos e impacta todo o território nacional. A rede urbana paulista é fortemente marcada pela presença da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), que, a despeito do processo de diminuição de seu ritmo de crescimento, continua abarcando quase metade da população estadual (47,7%)¹¹. Apesar da alta concentração populacional ainda existente na Região Metropolitana de São Paulo, cresce no interior o número de cidades de médio porte, ampliando sua participação na rede urbana paulista. Além da Região Metropolitana de São Paulo, existem no Estado a Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), criada em 1996, e a Região Metropolitana de Campinas (RMC), criada em 2000.

A atual conformação territorial paulista, com suas regiões mais ou menos dinâmicas, provém da específica história da ocupação do Estado de São Paulo. A partir do século XIX, um dos determinantes aos quais se pode associar a lógica de ocupação do território e de desenvolvimento econômico é a produção de café¹². Inicialmente concentrada no Vale do Paraíba (porção leste do Estado, localizada entre a cidade de São Paulo e a fronteira com o Estado do Rio de Janeiro), a cultura agrícola cafeeira ganha, a partir de década de 1880, novos vetores de expansão, quais sejam, áreas localizadas cada vez mais ao norte da capital paulista, até alcançar a região de Ribeirão Preto. Mais tarde, da virada para o século XX em diante, o cultivo de café se estende ao centro-oeste e oeste do Estado. Há que se frisar o papel fundamental do porto de Santos, o qual, por ser ponto de escoamento da produção cafeeira, conferiu à cidade o caráter de praça de negociação dessa mercadoria. Por sua vez, a industrialização paulista, que se iniciou na cidade de São Paulo, está em grande medida vinculada ao desenvolvimento do capital cafeeiro¹³.

Os eixos correspondentes à expansão urbana inicial do Estado configuram-se atualmente como suas regiões mais dinâmicas. Próxima à Região Metropolitana de São Paulo, em direção ao litoral, encontra-se a Região Metropolitana da Baixada Santista. No sentido norte da RMSP, e também

¹¹ IBGE, Censo 2010.

¹² Cf. MATOS, Odilon Nogueira de. *Café e ferrovias: a evolução ferroviária de São Paulo e o desenvolvimento da cultura cafeeira*. Edições Arquivo do Estado, São Paulo, 1981.

¹³ Cf. MARTINS, José de Souza. *O cativo da terra*. Livraria Editora Ciências Humanas, São Paulo, 1979.

próxima a esta, localiza-se a Região Metropolitana de Campinas. Um pouco a oeste do caminho entre a RMSP e a RMC, estão cidades como Sorocaba e Piracicaba. Ao norte de Campinas, há uma sequência de cidades que se estende até a fronteira com Minas Gerais: Americana, Limeira, Rio Claro, São Carlos, Araraquara, Ribeirão Preto e Franca. A leste da Região Metropolitana de São Paulo, fica o Vale do Paraíba, cujos contornos são as divisas com o sul de Minas Gerais e o Rio de Janeiro. No centro do Estado está Bauru. Já de uma maneira mais pontual, destacam-se cidades como São José do Rio Preto e Araçatuba, no noroeste, Marília, no centro-oeste, e Presidente Prudente, no extremo oeste. As porções sul, sudoeste e oeste do Estado são regiões marcadas por um menor desenvolvimento econômico e uma mais baixa ocupação urbana.

A consideração deste quadro urbano e regional complexo e diversificado com suas respectivas realidades habitacionais e sociourbanas constitui um dos mais significativos desafios da elaboração do PEH-SP.

ANTECEDENTES DA POLÍTICA HABITACIONAL

A questão habitacional, especialmente nas últimas três décadas, além da exigência de compreensão das diversidades regionais, aponta dois grandes desafios para o poder público. O primeiro diz respeito à necessidade de provisão de novas moradias para a população de baixa renda, não atendida pelo mercado formal, no âmbito de uma política estruturada de Habitação de Interesse Social – HIS, nas três esferas de governo. O segundo desafio refere-se à necessidade de recuperar e qualificar os passivos urbanos e ambientais gerados pelo crescimento intenso e precário das cidades, característicos do processo excludente de apropriação do solo, dos bens e serviços urbanos, e confirmados pelos mais de 3 milhões de domicílios paulistas com carências, conforme estudo da Fundação Seade - FSEADE¹⁴.

Entretanto, a atuação do Estado brasileiro na problemática habitacional tem se dado de forma fragmentada, envolvendo múltiplos agentes promotores e financeiros, focada principalmente na provisão de novas habitações e com reduzida participação dos municípios no processo de concepção e execução

¹⁴ Fundação Seade. *Relatório I – Estimativa de necessidades habitacionais no Estado de São Paulo*. Fundação Seade, São Paulo, outubro de 2009

das soluções de atendimento habitacional. A falta de integração do setor de habitação de interesse social tem resultado na promoção de programas habitacionais nas três esferas de governo com características similares, mas com condições diversas e regras próprias. Dessa forma desarticulada, as intervenções são incapazes de abranger o amplo espectro das necessidades habitacionais, e são deixadas importantes lacunas no atendimento. A nova estrutura do Sistema Nacional propõe o enfrentamento desse desafio, sendo elemento fundamental neste sentido o estabelecimento de Planos Estaduais de Habitação que atendam as questões habitacionais de acordo com as realidades locais e regionais, contando com ação compartilhada dos Estados e Municípios brasileiros.

A política habitacional de interesse social no Estado de São Paulo tem uma particularidade no cenário nacional. Em 1989, quando as fontes de financiamento federal para o setor praticamente se esgotam para todos os agentes do Sistema Financeiro Habitacional, o Governo de São Paulo cria um mecanismo inovador majorando em 1% algumas alíquotas do ICMS, por meio de propositura legislativa.

Na busca da aplicação mais racional e eficaz dos recursos e de um atendimento mais amplo das necessidades habitacionais dos 645 municípios paulistas, diferentes linhas de ação e formas de produção são colocadas em prática nesses últimos 20 anos.

Nesse percurso, inúmeros mitos e paradigmas vêm sendo enfrentados: a prioridade da casa própria; o lote urbanizado e a cesta de materiais de construção como produto mínimo; o projeto da casa mínima ampliável; a locação social; a concessão onerosa; o arrendamento provisório; o mutirão em regime de autogestão; a autoconstrução assistida; as tecnologias alternativas de construção; o sistema da qualidade - Programa Qualihab; a padronização do projeto arquitetônico e urbanístico; a escassez de equipamentos coletivos; o paisagismo inexistente; as incipientes infraestruturas de drenagem, água e esgoto, iluminação e pavimentação; a carência dos equipamentos sociais de uso coletivo; a urbanização de favelas; a substituição e erradicação de cortiços; a regularização dos empreendimentos, entre tantos. Enfim, vivenciou-se um rol de experiências que buscaram ao longo do tempo promover a gradativa eficácia da

aplicação dos recursos no enfrentamento do enorme passivo habitacional acumulado.

A ação pública na área da habitação popular não é, por si só, capaz de mudar as condições de vida dos setores mais vulneráveis da população que vêm ocupar áreas inadequadas em favelas, loteamentos irregulares, cortiços, mananciais e todo tipo de sub-habitação. Há, certamente, que se operar em dimensões estruturais de distribuição de renda e geração de empregos, tratados regionalmente, para uma verdadeira reforma urbana.

No entanto, ressalvada esta questão mais ampla, cabe à política habitacional do Estado a busca da compreensão das realidades locais e regionais e a identificação dos vetores de ação que devem ser articulados para seu equacionamento.

PREMISSAS ADOTADAS PELA POLÍTICA HABITACIONAL DO ESTADO DE SÃO PAULO E AVANÇOS DEFLAGRADOS

A Constituição Federal, em seu artigo 23, inciso IX, estabeleceu como *competência comum da União, Estados do Distrito Federal e dos Municípios* promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico¹⁵.

Para conferir materialidade a essa determinação, o SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - foi concebido tendo como um de seus princípios o de favorecer *a atuação integrada e descentralizada* na área habitacional, de forma a promover, inclusive, a articulação da política habitacional com as demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano, ambientais e de inclusão social¹⁶.

¹⁵ Constituição Federal 1998 – ver

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitu%C3%A7ao.htm

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

¹⁶ Ver Lei Federal nº 11.124/05 – Artigos 4º, 12º, 14º e 17º, especialmente:

Art. 4º A estruturação, a organização e a atuação do SNHIS devem observar:

I – os seguintes princípios:

a) compatibilidade e integração das políticas habitacionais federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, bem como das demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano, ambientais e de inclusão social; (...)

Art. 12. Os recursos do FNHIS serão aplicados de forma descentralizada, por intermédio

Por sua vez, a articulação de ações e recursos entre as três esferas de governo, expressão do pressuposto constitucional da competência comum para habitação, orientou a formulação do SNHIS, conforme previsto no artigo 12º da Lei Federal nº 11.124/2005, que estabelece que os recursos do FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social sejam aplicados de forma descentralizada, por intermédio dos Estados, Distrito Federal e Municípios, mediante a plena adesão ao Sistema.

Nesse sentido, a Lei Federal estabelece a necessidade de atuação integrada das três esferas de governo na política habitacional e o papel central dos Estados na função articuladora das ações no território, com destaque para:

- *Necessidade de articulação do Plano Nacional de Habitação com os Planos Regionais e Locais*, prevendo que o Plano Nacional de Habitação seja realizado em articulação com os Planos Estaduais, Regionais e Municipais (art. 14º da Lei Federal nº 11.124/2005);
- *Função articuladora dos Estados nas ações habitacionais*, estabelecendo que os Estados que aderirem ao SNHIS deverão atuar como articuladores das ações do setor habitacional no âmbito de seu território, de modo a atender a todos os objetivos acima citados (art. 17º da Lei Federal nº 11.124/2005).

A configuração institucional do Sistema Nacional pressupõe a criação de Sistemas Estaduais e Municipais de Habitação, que reformulem estruturalmente a operação da política habitacional e propiciem que as etapas de concepção, formulação, implementação e gestão da política habitacional ocorram de forma articulada entre os níveis de governo e com a participação dos atores da sociedade civil, envolvidos com a promoção da habitação de interesse social.

dos Estados, Distrito Federal e Municípios, que deverão (...)

Art. 14. Ao Ministério das Cidades, sem prejuízo do disposto na Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, compete:

III – elaborar e definir, ouvido o Conselho das Cidades, o Plano Nacional de Habitação de Interesse Social, em conformidade com as diretrizes de desenvolvimento urbano e em articulação com os planos estaduais, regionais e municipais de habitação;

Art. 17. Os Estados que aderirem ao SNHIS deverão atuar como articuladores das ações do setor habitacional no âmbito do seu território, promovendo a integração dos planos habitacionais dos Municípios aos planos de desenvolvimento regional, coordenando atuações integradas que exijam intervenções intermunicipais, em especial nas áreas complementares à habitação, e dando apoio aos Municípios para a implantação dos seus programas habitacionais e das suas políticas de subsídios.

Nesse contexto, a Política Estadual de Habitação assume importância fundamental como meio para ação integrada com responsabilidade compartilhada nos âmbitos federal, estadual e municipal, especialmente no que se refere a:

- Reconhecer a realidade social e urbana local e regional;
- Promover a articulação da política habitacional com as políticas setoriais de saneamento, transportes, meio ambiente, desenvolvimento social, educacional, cultural e econômico;
- Estimular a estruturação de novos arranjos de governança regional, metropolitana e local para habitação;
- Ampliar as fontes de recursos destinados à habitação, equacionando a composição entre financiamentos e subsídios;
- Diversificar as formas de acesso à moradia;
- Diversificar as linhas programáticas e tipos de ação para o atendimento às necessidades locais e regionais, com medidas de caráter corretivo e preventivo;
- Promover melhorias na qualidade dos produtos e processos produtivos, incorporando os avanços tecnológicos no uso de materiais e processos construtivos, com vistas à qualidade e sustentabilidade da moradia; e
- Promover a utilização de instrumentos urbanísticos disponíveis para ampliar as oportunidades de promover empreendimentos habitacionais de interesse social, visando diminuir custos com a aquisição fundiária e imobiliária.

A implementação desta Política Habitacional tem buscado aperfeiçoar gradativamente sua orientação e procedimentos, no sentido de equacionar as necessidades habitacionais e proporcionar melhores condições de vida à população de menor renda do Estado.

Podem ser definidos como orientações norteadoras dessa política:

- Reduzir progressivamente as necessidades habitacionais, combatendo o déficit e mitigando as situações de inadequação com vistas ao equacionamento da questão habitacional no Estado de São Paulo;

- Contribuir para elevação da qualidade das cidades através da promoção habitacional com vistas à melhoria da qualidade de vida e do exercício da cidadania.

O desenvolvimento do Plano Plurianual de Investimentos e dos planos de ação dele decorrentes, bem como das medidas institucionais, administrativas e gerenciais adotadas na gestão da Política Habitacional têm sido orientados pelas seguintes premissas, que consideram os princípios de *intersetorialidade*, *articulação federativa*, busca da *sustentabilidade socioambiental e econômico-financeira* e *estímulo ao desenvolvimento institucional* do setor habitacional.

Destacam-se:

1. Orientação do atendimento habitacional para atuar nos principais focos de necessidades habitacionais, como a urbanização de favelas, especialmente nas Regiões Metropolitanas do Estado;
2. Ênfase na regularização fundiária de conjuntos habitacionais e bairros, como condição de cidadania e de efetivação do direito à moradia e à cidade;
3. Busca da qualidade e sustentabilidade das condições de moradia com o desenvolvimento e implantação de um novo padrão de concepção do projeto e de construção de habitações populares, implementando gradativamente princípios como o do Desenho Universal;
4. Busca continuada do estabelecimento de parcerias para otimizar recursos orçamentários, captar novos investimentos e estabelecer novas possibilidades de atendimento habitacional; e
5. Busca do equilíbrio econômico-financeiro das operações no âmbito da Política Habitacional, mediante a articulação dos recursos não onerosos da Secretaria da Habitação com recursos onerosos da CDHU e com as demais fontes disponíveis públicas e privadas, ampliando a capacidade de investimento em moradia social.

Tais orientações pautaram um conjunto de medidas e procedimentos legais e administrativos, dentre os quais se destacam:

- Reestruturação do GRAPROHAB e criação do Programa Cidade Legal, iniciativas voltadas à agilização da aprovação e à criação de condições favoráveis para a regularização de empreendimentos de interesse social em todo o Estado, incluindo ações de capacitação técnica dos municípios nos processos de regularização, com apoio do Ministério Público Estadual e parceria da Corregedoria de Justiça e dos Registradores de Imóveis;
- Aprovação da Lei Estadual nº 13.290/2008, reduzindo em até 90% as custas e emolumentos para o primeiro registro de empreendimentos de habitação de interesse social e moradias envolvidas em processo de regularização fundiária, visando à garantia da escritura definitiva;
- Busca da diversificação de tipologias habitacionais, com ampliação de área construída e melhoria do padrão de acabamento, associada a programas de melhorias de conjuntos e núcleos habitacionais, e a soluções concebidas para demandas especiais como os idosos e deficientes;
- Adoção de medidas de conservação de energia e recursos naturais, como implantação de sistemas de aquecedores solares e individualização da medição de água em edifícios verticais;
- Significativo incremento de parcerias com os municípios e com o Governo Federal em ações articuladas para a destinação de recursos, de modo a viabilizar o atendimento das demandas prioritárias;
- Esforço de captação de recursos internacionais e de fontes alternativas como a securitização de recebíveis, adotando para isso medidas de equacionamento do passivo da situação dos empreendimentos habitacionais comercializados;
- Sinergia na ação habitacional com os projetos prioritários e programas estratégicos de recuperação urbana e ambiental do Governo do Estado;
- Priorização de ações para atendimento de áreas de risco, buscando equacionar problemas socioambientais e urbanos;
- Nova interface para interlocução com os municípios do Estado na indicação de seus problemas e necessidades habitacionais e na

formulação de suas demandas de atendimento, por meio da implantação do Sistema de Gestão de Pleitos Habitacionais, com acesso pela internet;

- Revisão na forma de destinação de recursos complementares da Secretaria da Habitação e da CDHU para as ações habitacionais, de modo a viabilizar a destinação de recursos não onerosos para subsídio à moradia combinados aos recursos de financiamento desta última;
- Revisão do arcabouço institucional do setor habitacional, com a edição da Lei Estadual nº 12.801/2008 e seu decreto regulamentador fundamentos da criação e implantação do Conselho Estadual de Habitação, do Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social e do Fundo Garantidor Habitacional, com seus respectivos conselhos gestores, que poderão propiciar um espaço institucional para a discussão ampla dos rumos da política habitacional, cumulativamente ao fomento à alavancagem de recursos públicos e privados para ampliação dos patamares de atendimento por moradia, bem como a valorização do Plano Estadual e dos Planos Locais de Habitação.

Conforme previsto no Decreto Estadual nº 53.823/2008, que regulamentou a Lei Estadual nº 12.801/2008, o presente PEH-SP atende às diretrizes do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, estabelecidas pela Lei Federal nº 11.124/2005, de se constituir como elemento articulador das ações do setor habitacional no território do Estado de São Paulo. Além disso, fornece as bases para a integração dos Planos Habitacionais dos Municípios entre si e para a integração destes aos Planos de Desenvolvimento Regional, e torna-se referência para a implantação dos programas habitacionais e políticas de subsídios, orientando a aplicação de recursos para habitação e desenvolvimento no Estado, com orientações fundamentais à operação do FPHIS e do FGH.

A efetivação desse instrumento deverá consolidar o direcionamento dos esforços da administração estadual de intensificar o processo de planejamento das ações na área de habitação, com o objetivo de reduzir o conjunto de necessidades habitacionais diagnosticadas em seu território. Tal desafio envolve, por um lado, promover a redução do *déficit habitacional*, por meio da construção de novas moradias em substituição às moradias

sem possibilidade de recuperação e, por outro lado, orientar a aplicação de recursos em moradias que apresentam *inadequações*, ou seja, que necessitam de obras de melhorias habitacionais e urbanas.

Tal enfrentamento subentende a agregação de esforços do governo federal, do governo estadual, das prefeituras municipais e da iniciativa privada, com a participação da sociedade, em ações conjuntas e complementares, tendo o Estado a função primordial de articulação e fomento de uma política habitacional que considere as especificidades locais e regionais e promova o protagonismo do Estado e Municípios no pacto federativo pela habitação.

Cabe destacar que a Lei Estadual nº 12.801/2008 e o Decreto Estadual nº 53.823/2008 reafirmam a importância da elaboração dos Planos Locais de Habitação, estabelecendo prioridade no atendimento aos municípios ou regiões que disponham de fundos e conselhos de habitação e desenvolvam Planos Municipais ou Regionais.

A elaboração dos Planos Locais de Habitação, associados às diretrizes dos Planos Diretores Municipais, constitui fator de grande importância para o desenvolvimento habitacional no Estado, quer pela contribuição ao aprimoramento do conhecimento da realidade municipal e regional, quer pelo estabelecimento de instrumentos urbanísticos e programáticos que criem novas possibilidades e oportunidades de atuação habitacional, favorecendo a articulação federativa para o equacionamento desse importante vetor do desenvolvimento urbano e social.

PROCESSO DE ELABORAÇÃO E VALIDAÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE HABITAÇÃO DE SÃO PAULO

Partindo dos princípios e condições elencadas, o PEH-SP foi elaborado sob a coordenação da SH - Secretaria da Habitação, com o desenvolvimento executivo pela CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano, alinhado à metodologia estabelecida pelo Ministério das Cidades e contando com repasse parcial de recursos da União para seu desenvolvimento. Para os trabalhos executivos foram constituídas uma equipe permanente e uma equipe consultiva, com representação de todas as áreas técnicas e gerenciais envolvidas na Secretaria da Habitação e na CDHU, que participaram da elaboração dos trabalhos¹⁷.

Conforme estabelecido na orientação metodológica adotada, o PEH-SP foi desenvolvido em três etapas, com extensa e diversificada base de dados e análises:

- Proposta Metodológica;
- Diagnóstico Habitacional; e
- Estabelecimento das Estratégias de Ação.

Todas essas etapas consideraram a exigência de um processo de discussão e validação em eventos públicos, de modo a propiciar o aperfeiçoamento e a incorporação de questões pertinentes à atuação no setor habitacional, legitimadas pela pluralidade de atores participantes desse processo.

Os trabalhos do PEH-SP contaram com apoio de consultoria contratada e de importante suporte técnico de três instituições do Estado que subsidiaram o os trabalhos com os seguintes estudos:

- FSEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados: com a produção dos dados para o dimensionamento das necessidades habitacionais do Estado, os estudos para estabelecimento da tipologia dos municípios, os recortes regionais para atuação habitacional e proposta de sistema de monitoramento e avaliação;

¹⁷ Estrutura definida na Resolução SH nº 6 de 23 de janeiro de 2009.

- EMPLASA – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano: com a realização de um estudo detalhado sobre as três Regiões Metropolitanas do Estado, produzindo um quadro analítico que identifica as potencialidades e restrições para promoção de HIS nos territórios das metrópoles; e
- CEPAM – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal: com o apoio administrativo e logístico para a realização de todos os encontros de validação das etapas do PEH-SP, incluindo os Encontros Regionais, facilitando a interface com a sociedade na realização de eventos.

Atendendo ao desafio colocado pelo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social aos Estados enquanto articuladores das ações de gestão e planejamento do setor habitacional, em nível intermunicipal e regional, bem como para o estabelecimento de interface com as políticas sociais, urbanas e de infraestrutura, a SH/CDHU direcionou esforços para contar com participação de outras instituições e órgãos de governo, em todo o processo de discussão e validação do Plano.

Assim, logrou a efetiva participação de órgãos do Estado responsáveis por políticas setoriais relacionadas com a habitação, como Saneamento e Energia, Recursos Hídricos, Transportes, Transportes Metropolitanos, Meio Ambiente e Assistência e Desenvolvimento Social entre outras, com convites extensivos às organizações regionais de municípios, às companhias de habitação e às entidades regionais como a AGEMCAMP – Agência Metropolitana de Campinas e a AGEM – Agência Metropolitana da Baixada Santista e a CAIXA – Caixa Econômica Federal, importante agente financeiro de HIS no âmbito federal.

Com a representação desses órgãos e instâncias governamentais, ampliada com a participação da sociedade civil atuante na área do desenvolvimento habitacional e urbano, constituiu-se o Grupo de Acompanhamento Técnico dos Trabalhos do Plano (Anexo 1), que ficou responsável pela análise e homologação da primeira etapa do Plano, a Proposta Metodológica. Esse Grupo de Acompanhamento Técnico atuou como uma instância de validação transitória até a instalação do Conselho Estadual de Habitação. A Proposta

Metodológica do PEH foi validada em evento público, pelo Grupo de Acompanhamento Técnico, em 16 de Outubro de 2009.

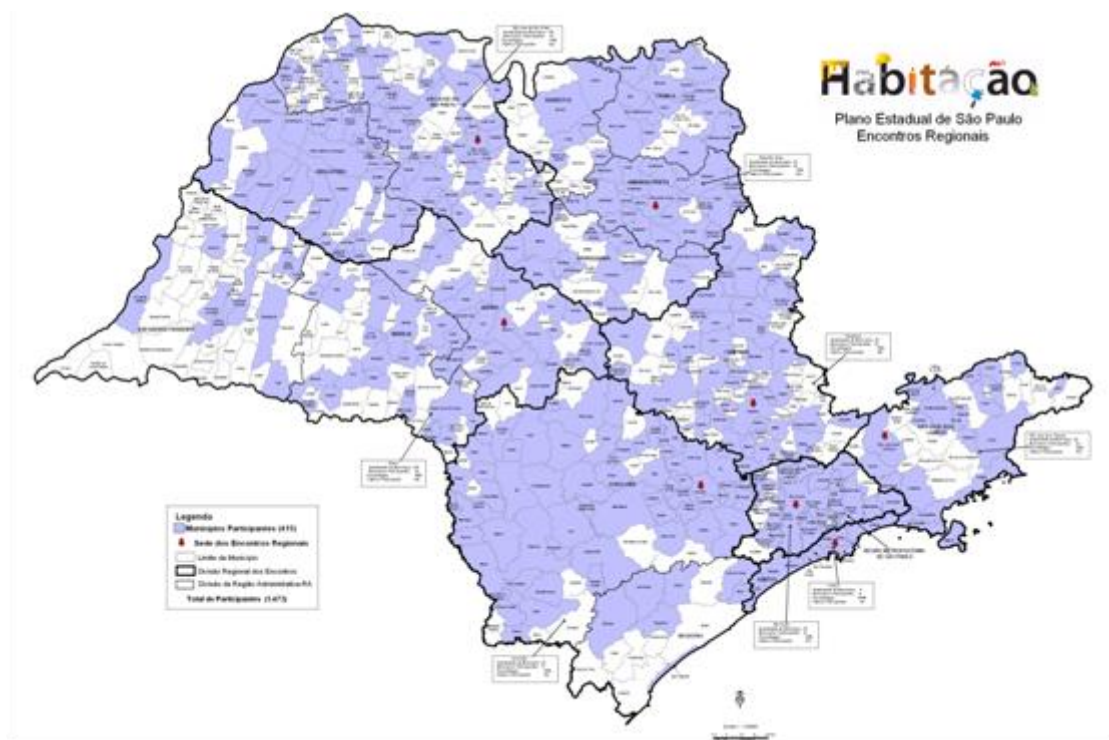
Para a realização do processo participativo de validação do Diagnóstico do Setor Habitacional, segunda etapa do PEH-SP, foram realizados oito Encontros Regionais no período de 10 de setembro a 10 de novembro de 2010, abrangendo todo o território paulista. Com isso, buscou-se fortalecer o canal de comunicação com os municípios, apresentando as questões habitacionais sob a ótica regional e inserindo um conjunto amplo de atores no processo de discussão, visando à troca de experiências e a incorporação no PEH das contribuições, temas e proposições que refletissem as realidades municipais e regionais.

Para a realização dos oito Encontros Regionais adotou-se uma divisão territorial do Estado que buscou contemplar a diversidade das características municipais, as dinâmicas regionais e as áreas de influência dos Escritórios Regionais da CDHU. Os Encontros foram realizados nas sedes das regiões indicadas no mapa a seguir:

Mapa 1 - Regiões dos Encontros do PEH-SP 2010



Fonte: CDHU / DPF / SPH, 2010.
Elaboração: CEPAM, 2010

Mapa 2 – Municípios participantes dos Encontros do PEH-SP 2010

Fonte: CDHU / DPF / SPH, 2010.
Elaboração: CEPAM, 2010

Os municípios compareceram em peso: foram 431 municípios presentes, representando 67% do Estado. Como parte da dinâmica dos Encontros, alguns municípios apresentaram o estágio de elaboração dos PLHIS – Planos Locais de Habitação de Interesse Social -, demonstraram seus problemas habitacionais e urbanos, indicaram casos exemplares de soluções locais e apontaram diversos entraves regionais, muitos dos quais não estão no âmbito da governabilidade municipal. Esses temas enriqueceram o diagnóstico habitacional e enfatizaram a necessidade de planos regionais de ação integrada e do estabelecimento de instrumentos urbanísticos e programáticos que favoreçam o equacionamento da questão habitacional, visando ao desenvolvimento social e urbano de todo o Estado, de modo integrado e articulado. As análises do diagnóstico habitacional regionalizado e o resultado dos Encontros Regionais estão expostos no Capítulo 2 e também no Anexo 12.

Os Encontros também se constituíram em oportunidades para apresentação e debate sobre o processo de elaboração dos PLHIS – Planos Locais de Habitação de Interesse Social, ressaltando sua importância e a interface necessária e desejável dos PLHIS com o Plano Estadual na estruturação de

um processo de planejamento habitacional que se inaugura de forma ampla no Estado.

O processo revelou fragilidades locais para a produção dos PLHIS, como a carência de estrutura administrativa, de pessoal especializado e de instrumentos de planejamento e gestão. Ao mesmo tempo, mostrou a inventividade e talento na elaboração de soluções locais e criação de seus instrumentos urbanísticos que podem abrir caminhos para o fortalecimento institucional, colocando na agenda municipal a estruturação da área de habitação local e a formação e aperfeiçoamento de seu quadro técnico.

Ademais, o processo de elaboração dos PLHIS demonstrou potencial significativo para aprimoramento da gestão habitacional dos municípios, tornando-os aptos a pleitear recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), além de conferir prioridades no atendimento no Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social (FPHIS).

Construiu-se, assim, um início de processo de planejamento, com a convergência e contribuição dos diferentes atores, visando à maximização da aplicação dos recursos e a focalização integrada das políticas nos principais problemas habitacionais do Estado, consideradas as especificidades locais e regionais.

Essa integração e a dimensão regionalizada das condições habitacionais foram consideradas na formulação das Estratégias de Ação do plano, com a indicação de diretrizes, focos de atuação e linhas programáticas para ação da política habitacional do Estado, nos próximos anos.

A instalação do Conselho Estadual de Habitação propiciou o prosseguimento desse processo, estabelecendo um foro com paridade nas decisões entre governo e sociedade civil - espaço institucional central de discussão da política habitacional do Estado - e, conseqüentemente, o órgão responsável pelo acompanhamento e implantação do PEH - SP.

O processo de validação final do Plano foi efetuado com a composição de uma Câmara Técnica de Planejamento, que subsidiou o Conselho na análise e sugestões que orientaram a formulação desta versão do documento. Complementando os trabalhos foi realizado o 9º Encontro com os

municípios do Estado, que, com presença significativa, contribuiu ao aperfeiçoamento e validação do processo.

Por cerca de seis meses procedeu-se ao processo final de validação do plano, iniciado em 10 de junho de 2011, em reunião do CEH-SP, na qual foi apresentada uma primeira súmula do Plano e criada a Câmara Técnica do Planejamento, cuja primeira incumbência foi a análise do PEH-SP.



O processo de validação prosseguiu nos seguintes eventos:

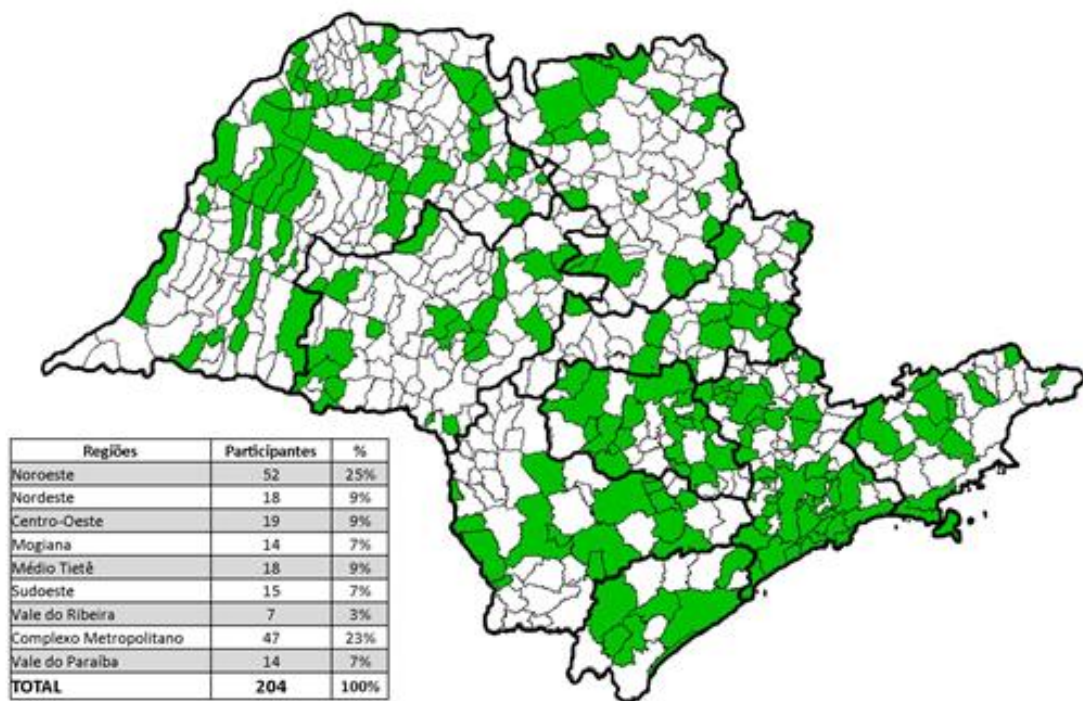
- 07/11/2011 - I Reunião da Câmara Técnica de Planejamento do Conselho Estadual de Habitação (Ver no Anexos 2 e 14 a composição da Câmara e as Listas de Presença nas Reuniões);
- 09/11/2011 - II Encontro com Municípios do Estado de São Paulo.

Foram convidados os 645 Municípios paulistas, as Equipes técnicas responsáveis pela realização e acompanhamento dos PLHIS, representantes de órgãos e entes públicos, bem como entidades e instituições vinculadas ao tema.

O Encontro contou com a presença de 410 participantes e 204 municípios representados.

DOCUMENTAÇÃO/REGISTRO

Mapa 3 – Municípios participantes do 2º Encontro Regional



- 09/11/2011 - II Encontro com Municípios do Estado de São Paulo



- 08/12/2011 - II Reunião da Câmara Técnica de Planejamento



- 13/12/2011 - Reunião de Validação no CEH-SP









Com base nesse processo, **o Plano Estadual de Habitação 2012-2023 – PEH-SP foi aprovado em 13/12/2011** e, para oficialização, a Deliberação do Conselho Estadual de Habitação foi publicada no Diário Oficial do Estado e está apresentada a seguir. (ver documentos complementares no ANEXO 14).

GABINETE DO SECRETÁRIO CONSELHO ESTADUAL DA HABITAÇÃO

Deliberação CEH 03/2011, de 13-12-2011 4ª Reunião Ordinária do Plenário do CEH

O Conselho Estadual de Habitação – CEH, no exercício de suas competências legais, após realização do II Encontro Regional com Municípios de São Paulo em 09 de novembro de 2011 e discussão na Câmara de Planejamento em 07 de dezembro de 2011 e, considerando a decisão em Plenário, aprova o Diagnóstico, Diretrizes, Metas, Programas e Estratégias de Ação do Plano Estadual de Habitação-PEH – SP – 2012-2023.

ESTUDOS E FONTES DE INFORMAÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE HABITAÇÃO DE SÃO PAULO

O Plano Estadual de Habitação fez uso de um universo de dados e de estudos. No final do ano de 2010, teve início a divulgação de resultados do Censo 2010 do IBGE, sendo assim possível que o PEH-SP deles se apropriasse. Além disso, configuram-se como bases deste Plano, informações e análises da Fundação Seade e da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (EMPLASA), especialmente concebidas para a finalidade do PEH-SP.

Com a Fundação Seade, foram estabelecidos 4 projetos:

- **Necessidades habitacionais:** A construção de uma metodologia para estimação de necessidades habitacionais remonta ao final da década de 1990 e início dos anos 2000, quando as equipes da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano – CDHU e da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – Fundação Seade se propuseram a discutir a aplicação da metodologia desenvolvida pela Fundação João Pinheiro para a realidade paulista. A referência empírica foi a Pesquisa de Condições de Vida – PCV, da Fundação Seade, executada em 1998. O resultado desse esforço, de um lado, preservou a distinção entre déficit e inadequação habitacional e, com isso, a noção de que a questão habitacional reveste-se de gravidades variadas e requer ações públicas específicas para sua solução: de substituição da unidade habitacional, no caso do déficit, ou de reformas, ampliações e outras melhorias, no caso da inadequação. Outrossim, a metodologia desenvolvida perseguiu outros passos, afastando-se do modelo construído pela Fundação João Pinheiro. Dois aspectos são ressaltados. O primeiro refere-se aos procedimentos utilizados para classificar as moradias segundo situações de carência, e que foram executados “em cascata” a partir da situação habitacional de maior gravidade até alcançar as moradias que, por não apresentarem carência, foram classificadas como adequadas. O outro aspecto refere-se à redução das categorias de problemas definidos no déficit habitacional. De acordo com a metodologia desenvolvida pela Fundação Seade e CDHU, incluiu-se no déficit exclusivamente a moradia construída com material inadequado, ou seja, o barraco. As

decisões tomadas representaram o afastamento entre as duas metodologias que, em poucas palavras, pode ser traduzido na ênfase na inadequação habitacional.

É preciso também pontuar a distinção entre as bases de dados do Censo Demográfico e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Pnad, de um lado, e a da Pesquisa de Condições de Vida – PCV, de outro. Desde sua origem, o instrumental de coleta da PCV foi desenvolvido de forma a permitir a análise multidimensional das condições de vida, ampliando os estudos sobre pobreza apoiados exclusivamente em indicadores de renda. Para tanto, a pesquisa investiga, além da renda, condições habitacionais, acesso a serviços de saúde, condições educacionais e inserção no mercado de trabalho.

Com essa amplitude, a PCV foi realizada em 1990, 1994, 1998 e 2006, em amostras diferenciadas do território paulista. Nesse último ano, ela foi aplicada em amostra de 20.000 domicílios¹⁸. Ao lado dos blocos temáticos originais, em 2006 a PCV foi enriquecida com a introdução de questões sobre insegurança da posse, definido em diálogo com o Habitat. Em razão disso, outras variáveis sobre condições habitacionais foram introduzidas para coleta, consideradas na revisão metodológica e estimação das necessidades habitacionais no Estado de São Paulo.

- **Pesquisa Municipal Unificada – PMU Habitação:** Da mesma forma como no projeto anterior, a Fundação Seade e a CDHU estabeleceram interlocução técnica em edições anteriores dessa pesquisa. A pesquisa de 2003 inclusive produziu dados e indicadores para alimentar o Sistema de Informações Habitacionais – SIHab, desenvolvido pela Fundação Seade para apoiar o planejamento habitacional sob responsabilidade do governo do Estado por intermédio da CDHU.

A retomada dessa parceria atende à necessidade de informações de domínio exclusivo das administrações municipais que contribuam para

¹⁸ A amostra foi desenhada de forma a possibilitar a desagregação dos dados para as três Regiões Metropolitanas e para Regiões Administrativas, regionalização adotada pelo governo do Estado de São Paulo com base em critérios político-administrativos. Segundo Região Administrativa (RA), os dados da PCV são apresentados para as RAs de Campinas, Registro, Sorocaba e São José dos Campos; para as demais, eles são reunidos em dois aglomerados: Central-Norte, formado pelas Regiões Administrativas de Bauru, Central, Ribeirão Preto e Franca; e Noroeste, composto pelas Regiões Administrativas de Barretos, São José do Rio Preto, Araçatuba, Marília e Presidente Prudente.

a elaboração de diagnósticos municipais mais precisos e, dessa forma, mais bem planejar as intervenções públicas. Para tanto, os resultados a serem obtidos visam não só a atualização de dados no SIHab, como a ampliação do entendimento dos processos de elaboração e implementação de programas e ações públicas no quadro da atual configuração das políticas nacional e estadual de habitação de interesse social e de repartição de competências entre as esferas de governo.

- **Recorte regional do Estado de São Paulo:** O desafio desse projeto foi o de estabelecer um recorte regional para o Estado de São Paulo que servisse para orientar a alocação de recursos e a adoção de soluções mais adequadas ao problema habitacional, bem como contribuir para a definição de diretrizes à descentralização de ações no campo habitacional e à integração entre políticas públicas. O seu desenvolvimento requereu esforços metodológicos consideráveis para o estabelecimento de uma regionalização do Estado de São Paulo que atendesse à especificidade das necessidades da política habitacional, e resultou na construção de uma tipologia de municípios, segundo suas características demográficas, socioeconômicas e habitacionais.
- **Metodologia de avaliação e monitoramento do Plano Habitacional:** Esse projeto visa definir e detalhar os recursos metodológicos necessários ao monitoramento e avaliação do PEH-SP, e que serão elaborados tendo em vista contribuir para o aperfeiçoamento da política habitacional e dar visibilidade social às ações públicas desenvolvidas. O projeto está em andamento e, ao seu término, as atividades desenvolvidas apresentarão o modelo de monitoramento e avaliação do Plano Habitacional com a especificação dos conceitos básicos, indicadores, instrumentais de registro de dados, fontes de dados e fluxos de informação requeridos.

A EMPLASA, por sua vez, desenvolveu um amplo trabalho focado nas Regiões Metropolitanas paulistas, com o objetivo específico de definir e implementar uma ferramenta de planejamento que, utilizando qualificações e quantificações do território metropolitano, derivadas da sistematização e análise de um conjunto de dados e informações georreferenciadas, permita explicitar problemas e/ou oportunidades identificadas em *Compartimentos*

Espaciais definidos, apoiando, dessa forma, o processo de tomada de decisão sobre a alocação de investimentos em HIS.

Ademais, e em resposta à orientação da política pública de que atender demandas habitacionais significa mais do que produzir moradias, o trabalho visou ainda subsidiar a integração dos programas e ações de HIS com outras políticas e programas setoriais, como apoio ao esforço de implantação/complementação de infraestrutura básica que tem papel fundamental na composição das condições de habitabilidade das unidades habitacionais produzidas.

1 - CONTEXTO DA POLÍTICA E O PLANO HABITACIONAL

O PEH-SP é parte importante de um processo de transformação e aperfeiçoamento institucional da política habitacional, que se insere em um contexto de valorização das articulações e parcerias como forma de viabilização e ampliação do atendimento das necessidades habitacionais.

Para compreensão desse contexto, torna-se necessário abordar a criação do Sistema Nacional da Habitação de Interesse Social – SNHIS e o processo de adesão dos Estados e municípios a esse sistema, que influencia o estabelecimento de novas estruturas institucionais locais, com conselhos e fundos para habitação.

Outro ponto relevante é a criação e implantação do Conselho Estadual de Habitação, Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social e Fundo Garantidor, como já citado, buscando, com isso, o aperfeiçoamento das ações habitacionais do Estado. Em decorrência dessa estrutura, os principais atores habitacionais do Estado, a Secretaria da Habitação e a CDHU, iniciam um processo de adequação de suas atribuições e funções, ainda em curso.

Inserese nesse panorama uma análise da capacidade institucional dos municípios, reconhecendo sua importância com um dos principais atores na promoção da habitação de interesse social dentro dessa nova estrutura de operação da política habitacional. A participação dos demais atores públicos e da sociedade civil também é comentada em função de suas potencialidades de participação na ampliação do leque de parcerias para a ação habitacional.

Além das condições institucionais e as potencialidades de ação dos atores da política, é apresentado o estado atual dos marcos regulatórios que incidem sobre as ações habitacionais de interesse social no Estado de São Paulo, abrangendo suas dimensões econômica, urbanística e ambiental, dentre outras, que indicam potencialidades e constrangimentos a serem considerados na análise da situação atual do setor e na definição das estratégias futuras de ação.

Complementam este capítulo considerações sobre a oferta habitacional de interesse social no Estado de São Paulo, somadas a observações sobre a ação do mercado e suas potencialidades nesse campo, finalizando com importantes reflexões sobre o enfoque que vem sendo dado à qualidade do produto da produção habitacional de interesse social na orientação da política habitacional no Estado.

Tais elementos são fundamentais à contextualização dos conteúdos desenvolvidos no Diagnóstico das condições habitacionais deste PEH-SP e estabelecem balizas para a formulação dos parâmetros e propostas de ação.

1.1. ESTRUTURA INSTITUCIONAL E DE OPERAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL

Como citado, o Sistema Nacional de Habitação - SNH, principal instrumento da Política Nacional de Habitação, tem o papel de instituir as bases do desenho institucional, de forma participativa e democrática, com integração entre os três níveis de governo e com os agentes, públicos ou privados, que possuem relação com a questão habitacional e definir regras que assegurem a articulação financeira, de recursos onerosos e não onerosos necessários para a implantação da política. É constituído de dois subsistemas: o Sistema de Habitação de Mercado e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Para integrar o SNHIS, e conseqüentemente estarem aptos para receber recursos do FNHIS, os Estados e municípios devem aderir ao Sistema e assumir o compromisso de constituir, no âmbito local, instrumentos e instâncias de participação.

Constitui elemento fundamental, para a implementação da política habitacional e a formulação do Plano de Habitação, o estudo do quadro institucional. Passa a ser parte do contexto da formulação de estratégias a avaliação da situação institucional sobre a qual se sustenta a atuação do Poder Público, considerando os aspectos organizacionais, instrumentais, assim como as características do seu corpo funcional, jurídico, nas atribuições e competências legais, bem como a interface da estrutura da Administração Pública Estadual e outras esferas de Governo, especialmente a relação com os municípios paulistas.

Faz parte desse processo em construção avaliar o papel da Secretaria Estadual de Habitação e da CDHU, quanto à natureza jurídica, suas competências e as formas de atuação de cada órgão, considerando especialmente as alterações ocorridas a partir de 2007. Nesse momento, depois de editar em 2006 uma versão inicial para discussão de fundamento para um Plano Estadual de Desenvolvimento Habitacional, já buscando se adequar ao novo contexto institucional previsto pela Lei Federal que institui o novo SNHIS, o Estado de São Paulo dá início a uma nova fase em sua atuação. Em 2007, há também a suspensão, por força de determinação no âmbito federal, da execução da Lei do ICMS-Habitação, enquanto

instrumento de vinculação de recursos orçamentários para habitação, ainda que se mantenha o aporte de recursos anual mediante definições com a Assembleia Legislativa.

Nesse mesmo ano, conforme descrito na Introdução do PEH-SP, o Estado de São Paulo adere ao SNHIS, passando a fazer parte do Sistema e a ter acesso e receber recursos do FNHIS.

Desde 2007, a Secretaria Estadual de Habitação passa a assumir mais efetivamente a estruturação e o gerenciamento de programas. A proporção de repasse de recursos da SH para a CDHU e também parcerias com outros agentes foi ampliada, indicando, além do fortalecimento orçamentário da Secretaria, o reforço do papel da CDHU enquanto empresa de economia mista, com ação complementar à da Secretaria de Habitação. Houve também o esforço para aumentar a parcela de recursos não onerosos destinados para habitação de interesse social no Estado de São Paulo.

O novo desenho na repartição das atribuições/destinação de recursos entre SH e CDHU, por meio da previsão de destinação de recursos não onerosos da SH para aplicações sem previsão de retorno tem repercutido, por um lado, na ampliação de recursos destinados ao orçamento da SH e, por outro, no incremento de parcerias da Secretaria com a própria CDHU, os municípios, e a União.

Todas essas ações implementadas pela SH e CDHU vêm se realizando como forma de transição para o novo modelo de financiamento e gestão da política habitacional do Estado que deverá, gradativamente, operar por meio dos Fundos FPHIS e FGH e respectivos conselhos gestores, recentemente instalados.

Tais procedimentos têm como objetivo operacionalizar a diretriz de promoção do equilíbrio econômico-financeiro das operações no âmbito da política estadual de atendimento habitacional de interesse social, mediante a articulação dos recursos da Secretaria da Habitação e da CDHU e das demais fontes disponíveis públicas e privadas, ampliando a capacidade de investimento em moradia social.

O Conselho Estadual de Habitação, os Fundos FPHIS e FGH e seus Conselhos Gestores

A ação subsequente à adesão ao SNHIS foi estabelecer a legislação para criação e implantação do Conselho Estadual de Habitação e Fundos Estaduais de acordo com as diretrizes nacionais, como parte das mudanças institucionais. Com este enfoque, o Estado edita a Lei Estadual nº 12.801/2008 e Decreto regulamentador 53.238/2008, definindo em seu capítulo II a composição e as atribuições do Conselho Estadual de Habitação – CEH (Anexo 2), garantindo a representação e a paridade nas decisões.

O CEH ficou assim composto: 7 (sete) membros do poder público, tendo o Secretário da Habitação como membro nato, na qualidade de presidente, e mais 6 (seis) representantes de órgãos do governo estadual e 7 (sete) representantes da sociedade civil, composta por organizações populares, agentes promotores privados e empresariais da habitação de interesse social de organizações representativas de agentes financeiros privados, conforme demonstrado na Tabela 1.

Tabela 1 - Composição do Conselho Estadual de Habitação do Estado de São Paulo

7 Representantes do poder público	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Secretário da Habitação - Presidente do Conselho ⇒ Casa Civil ⇒ Secretaria de Economia e Planejamento ⇒ Secretaria de Saneamento e Energia ⇒ Secretaria dos Transportes Metropolitanos ⇒ Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo - CDHU ⇒ Representante dos poderes públicos municipais do Estado de São Paulo
7 Representantes da sociedade civil	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ 4 representantes de organizações populares de representação estadual, com atuação comprovada na área de moradia popular. <hr/> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ 2 representantes de organizações representativas de agentes promotores privados empresariais de habitação de interesse social; <hr/> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ 1 representante de organizações representativas de agentes financeiros privados.

Fonte: Decreto Estadual nº 53.823/2008.

A designação dos membros das organizações populares - efetivos e suplentes - foi realizada a partir das entidades cadastradas e elegíveis (Anexo 3), conforme convocatória publicada pelo DOE - Diário Oficial do Estado em 06 de agosto de 2010.

Com sua instalação e realização da primeira reunião em 02 de dezembro de 2010, o CEH, além de propor programas e ações para o desenvolvimento da política estadual para a habitação de interesse social, acompanhar e avaliar os programas e ações, terá como atribuição fomentar o fortalecimento dos conselhos municipais e regionais, bem como o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação social, cumprindo seu papel fundamental no processo de desenvolvimento habitacional sustentável do Estado.

Em 15 e 16 de dezembro, instalam-se os Conselhos Gestores do Fundo Paulista de Habitação e Interesse Social e do Fundo Garantidor Habitacional, completando a estrutura institucional necessária para o desenvolvimento do novo formato de gestão da política habitacional do Estado:

- **Fundo Garantidor Habitacional (FGH)** - amplia as possibilidades de acesso ao crédito habitacional da população de menor poder aquisitivo, ao propiciar o estímulo à participação de instituições financeiras, companhias securitizadoras e outros atores no financiamento dos investimentos habitacionais de interesse social, estabelecendo as condições e garantias necessárias a essa finalidade e alavancando recursos de outros agentes privados;
- **Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social (FPHIS)** - estabelece condições de subsídio para os investimentos e para a composição dos recursos do Estado com recursos federais e outros, permitindo articular a aplicação dos investimentos públicos em habitação e fomentar a participação de agentes promotores privados e públicos, sendo que a ação articulada dos dois Fundos poderá promover uma significativa alavancagem de recursos para a promoção habitacional no Estado.

Os conselhos gestores dos fundos são compostos por representantes de órgãos do Estado e da Sociedade Civil, com a seguinte distribuição:

Tabela 2 – Composição dos Conselhos Gestores do FPHIS – Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social e FGH – Fundo Garantidor Habitacional

CGFPHIS	4 Representantes do poder público	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Secretário da Habitação - Presidente do Conselho ⇒ Secretaria de Economia e Planejamento ⇒ Secretaria da Fazenda ⇒ Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo - CDHU
	4 Representantes da sociedade civil	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ 1 representante de organizações populares de representação estadual, com atuação comprovada na área de moradia popular. ⇒ 1 representante das organizações de agentes financeiros atuantes nas operações de crédito e financiamento imobiliário. ⇒ 2 representantes de organizações de agentes promotores privados empresariais de habitação de interesse social.
CGFGH	4 Representantes do poder público	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Secretário da Habitação - Presidente do Conselho ⇒ Secretaria de Economia e Planejamento ⇒ Secretaria da Fazenda ⇒ Secretaria de Saneamento e Energia
	2 Representantes da sociedade civil	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ 1 representante das organizações de agentes financeiros atuantes nas operações de crédito e financiamento imobiliário. ⇒ 1 representante de organizações de agentes promotores privados de habitação de interesse social.

Fonte: Decreto Estadual nº 53.823/2008.

Completa essa estruturação dos fundos a criação da Unidade de Apoio à Gestão dos Fundos – UAGF, vinculada à Secretaria da Habitação, com a finalidade de gerir financeiramente o FPHIS e o FGH, conforme o Decreto Estadual nº 56.477/2010 (Anexo 2).

Cabe ressaltar, também, que a operação desse novo arcabouço legal e institucional requer a adequação da estrutura institucional e administrativa do Estado, envolvendo a Secretaria de Habitação e a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano – CDHU.

A Secretaria da Habitação e a CDHU

Atualmente, as atribuições da Secretaria de Habitação estão expressas no Decreto Estadual nº 34.399/1991, que organiza a estrutura da Secretaria, prevendo a vinculação da CDHU a essa estrutura, enquanto instância de

administração descentralizada na área de Habitação.

As principais missões da Secretaria estão expressas nas seguintes funções institucionais:

- Planejamento e Programação das ações do Governo do Estado, visando atender as necessidades habitacionais da população e estabelecimento de diretrizes para atuação da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo-CDHU;
- Articulação das ações habitacionais às demais políticas públicas, participando das ações do Governo e dos Municípios do Estado, na implantação de equipamentos sociais e comunitários, nas áreas destinadas aos programas habitacionais;
- Acompanhamento e controle do cumprimento das metas e dos compromissos estaduais na área da habitação popular;
- Atuação descentralizada e por parcerias, por meio de ações de estímulo e apoio a programas municipais de habitação e celebração de convênios com instituições públicas e privadas, visando à construção de unidades habitacionais, a implantação de equipamentos urbanos e de infraestrutura e o desenvolvimento de áreas habitacionais precárias;
- Gestão de Recursos e Fundos, atuando com o Governo do Estado na captação de recursos, com as instituições financeiras públicas e privadas, nacionais e internacionais e estabelecendo as condições operacionais de utilização dos recursos de fundos e de outros recursos, visando assegurar o cumprimento de suas finalidades; e
- Normatização e operação da Política Habitacional, definindo, no que for necessário, diretrizes e critérios para a concessão de financiamentos e subsídios aos beneficiários dos planos e programas do Estado no setor habitacional, dentre outros.

A CDHU, de acordo com o mesmo Decreto, tem suas diretrizes de atuação estabelecidas pela Secretaria de Habitação, sendo suas funções discriminadas no seu Estatuto Social:

- Agente Promotor e Financeiro de habitação, nas diversas modalidades de atendimento habitacional¹⁹, necessárias ao desenvolvimento da política habitacional do Estado, em consonância com as diretrizes de desenvolvimento urbano e habitacional estabelecidos nos níveis Estadual e Municipal e outros planos similares, e envolvendo atuações integradas com os órgãos do governo e concessionários de serviços públicos responsáveis pelos demais programas de ação da Administração Estadual e Municipal associados à habitação;
- Agente Técnico, responsável pelo apoio à realização de Planos e Programas Estaduais e/ou Municipais de habitação prioritários para o atendimento à população de baixa renda, em conformidade com as diretrizes estabelecidas pela Secretaria da Habitação do Estado de São Paulo, mediante prestação de serviços de assistência técnica, jurídico legal, comunitária e financeira aos programas estaduais e municipais de habitação; e
- Agente Operador do Sistema Financeiro de Habitação, podendo para isso celebrar convênios e contratar serviços junto a instituições financeiras, bem como com entidades internacionais, tendo em vista a obtenção de recursos e gerir os créditos de financiamentos concedidos aos beneficiários dos programas habitacionais que promove.

Nota: A partir de setembro de 2011 foi editado novo decreto alterando a atribuição de agente operador dos fundos FPHIS e FGH. Esses fundos passaram a ser operados pela recém-criada Casa Paulista – Agência Paulista de Habitação Social²⁰.

É com lastro na experiência acumulada da SH/CDHU nos últimos mais de 40

¹⁹ Incluindo itens como:

- a) aquisição, urbanização e parcelamento de áreas para fins habitacionais;
- b) comercialização de lotes urbanizados;
- c) implantação de equipamentos comunitários;
- d) comercialização de habitações;
- e) locação social de habitações;
- f) ampliação e/ou melhoria de habitações existentes;
- g) recuperação de sub-habitações em assentamentos humanos espontâneos;
- h) aquisição e venda de materiais de construção e unidades pré-fabricadas;
- j) promoção de estocagem estratégica de terrenos para assegurar a execução de programas habitacionais, considerando as diretrizes locais de uso de solo e a conveniência de maximizar os investimentos públicos em serviços urbanos básicos.

²⁰ Ver Decreto Estadual nº 57.370 de 27/09/2011

anos que devem ser encarados os novos desafios do setor. Ao se propor o redirecionamento da Política, presume-se enfrentar não só o crescimento das necessidades habitacionais, mas também os problemas econômicos e socioambientais que estão na origem do empobrecimento das famílias trabalhadoras e da deterioração das cidades.

Para a operação do novo modelo institucional está em curso o fortalecimento do papel institucional da Secretaria da Habitação associado à implantação do Conselho Estadual de Habitação e dos Fundos FPHIS e FGH.

Para orientar a aplicação de recursos e a ação integrada desse conjunto de instrumentos e agentes operadores da habitação previstos nos novos diplomas legais, **as funções da Secretaria de Estado da Habitação deverão ser significativamente reforçadas**, com a designação de sua responsabilidade de articulação de todo o Sistema, abrangendo desde a orientação do funcionamento do Conselho Estadual de Habitação, até as diretrizes de operação dos novos Fundos, com seus respectivos conselhos gestores, contando com o apoio da CDHU como agente operador, técnico e promotor do Sistema.

Dentre as funções específicas da SH nesse contexto, destacam-se aquelas previstas nos novos instrumentos legais voltadas a:

- Formular e acompanhar o Plano Estadual de Habitação e seus respectivos programas e ações;
- Implantar Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação Habitacional;
- Desenvolver os programas habitacionais estabelecidos pelo Plano Estadual de Habitação, observadas as proposições do Conselho Estadual de Habitação – CEH;
- Gerir os Fundos FGH e FPHIS e demais recursos orçamentários destinados à Política Estadual de Habitação.

Nesse novo desenho institucional, a CDHU passa a assumir a importante função de Agente Operador do FGH e FPHIS, sendo a responsável pela realização de atividades necessárias a essa operação, como:

- Regulamentos operacionais para aplicação dos recursos dos Fundos;
- Critérios e condicionantes técnicos, socioambientais, econômico financeiros, jurídicos e mercadológicos para análise das propostas de projetos a serem realizados pelos agentes promotores e financeiros;
- Critérios para o estabelecimento de contrapartidas e garantias a serem oferecidas pelos agentes promotores e financeiros, e limites para a concessão de créditos e subsídios aos beneficiários finais;
- Análise dos projetos apresentados para obtenção de recursos dos Fundos, quanto ao mérito e ao risco das operações;
- Celebração de convênios e contratos com agentes promotores e financeiros; e
- Manutenção de sistemas eficientes de controle e fiscalização das operações dos Fundos e apresentação semestral de relatório das atividades desenvolvidas.

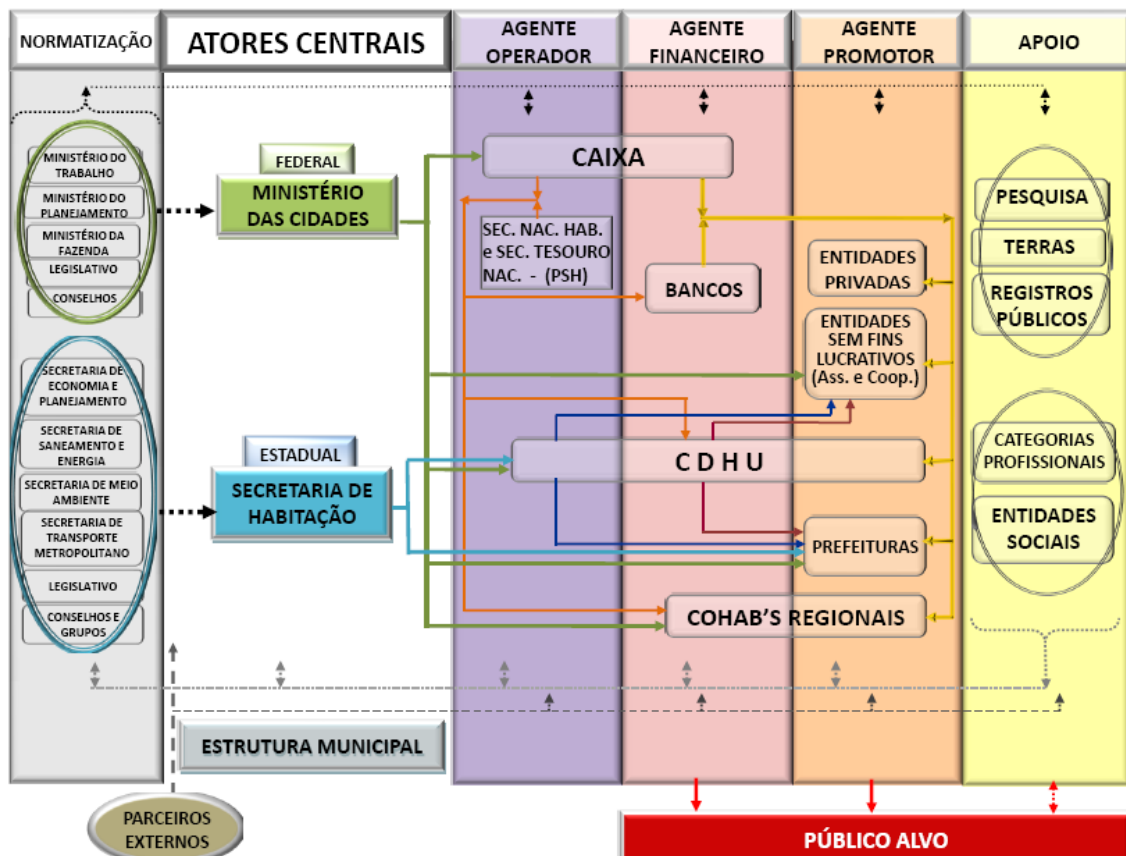
Cumulativamente, a CDHU mantém-se como **agente público promotor de habitação do Estado** e como **agente técnico do Sistema**, apoiando a SH no desenvolvimento de suas funções, especialmente no que tange aos programas e ações com aplicação de recursos a fundo perdido a serem implementados pela Secretaria da Habitação e que demandam a análise técnica e financeira dos recursos investidos para a infraestrutura urbana relativa à habitação e à regularização fundiária.

Neste momento, no qual se encontra em curso o aperfeiçoamento do Sistema Habitacional no Estado com objetivo de integrar as políticas públicas, aumentar as fontes e o montante de recursos, ampliar as condições de acesso ao crédito, diversificar as soluções de atendimento, regionalizar os produtos habitacionais, descentralizar a operação aos municípios e outros agentes, e permitir a ampla participação de todos os segmentos sociais envolvidos, vem se buscando promover a participação articulada com outros segmentos de atores/agentes habitacionais envolvidos na promoção de moradia.

Atores da Política de Habitação no Estado

A promoção habitacional no Estado de São Paulo conta com uma complexa rede de atores em operação (ver detalhamento no Anexo 13), cuja estrutura geral e relacionamentos principais estão sistematizados na figura apresentada a seguir:

Figura 1 - Quadro das relações entre os atores da Política Habitacional do Estado de São Paulo



Elaboração: Consórcio Ductor Geris. Etapa 2, Módulo 1, Produto 1, 2009.

Entre os agentes, destaca-se a atuação da **Caixa Econômica Federal**, por ser a operadora de quase todos os programas com recursos federais, concentrando muitas atividades e estabelecendo relação com praticamente todos os atores envolvidos na promoção habitacional (agentes financeiros e agentes promotores). Esta gama de relações também ocorre porque a CAIXA tem o duplo papel de agente operador e agente financeiro, além de realizar praticamente todas as operações financeiras com recursos do FGTS, com poucos recursos utilizados por outros agentes financeiros. Nesse sentido, cabe destacar que, a partir de 2007, a Secretaria da Habitação

iniciou parcerias importantes com a CAIXA, principiando com as ações de captação de recursos do FNHIS e PAC (recursos do OGU) e consolidando-se, definitivamente, com as parcerias para complementação de recursos não onerosos do Estado para atendimentos habitacionais via Programa Crédito Solidário, Operações Coletivas e, mais recentemente, a participação no Programa Minha Casa Minha Vida.

Outro ator importante para a promoção das ações da política habitacional do Estado é representado pelas **COHABs regionais**²¹, responsáveis nas décadas de 1970-80 pela produção de moradias populares em grande escala, e que, segundo os levantamentos realizados para elaboração do Plano²², atualmente têm uma atuação tímida na promoção habitacional e praticamente nula no que se refere ao papel de agente financeiro (apenas a COHAB Campinas vem atuando como agente financeiro e exclusivamente no âmbito do PSH, tendo a COHAB Santista empreendimentos em desenvolvimento). No entanto, mesmo com esse quadro atual, é inegável que esses agentes apresentam potencial para serem agentes promotores importantes neste novo arcabouço institucional.

Complementam esse quadro de atores que atuam diretamente na promoção habitacional **as prefeituras municipais** e as **entidades sociais, representadas pelas Associações e Movimentos Sociais por moradia**. Cabe lembrar que a parceria com esses atores tem interface direta com a atuação da SH/CDHU, com o estabelecimento de importantes parcerias ao longo dos últimos anos resultando em agentes propulsores de produção de empreendimentos habitacionais. Estes agentes impulsionam o direcionamento e aplicação de recursos da Companhia, programas de autoconstrução e mutirão/gestão compartilhada, bem como a destinação de empreendimentos, especialmente nas áreas centrais.

Para finalizar, não menos importante, são os **atores de apoio às atividades da área habitacional**, aí incluídas as entidades de pesquisa e

²¹ O Estado de São Paulo tem 7 COHABs estabelecidas e que atuam em diversas regiões do Estado a saber: COHAB-SP, COHAB Baixada Santista, COHAB Campinas, COHAB Bauru, COHAB Ribeirão Preto, Companhia Regional de Habitações de Interesse Social – CRHIS e COHAB Bandeirante.

²² Elaboração: Consórcio Ductor Geris - Produto 2.1.2 do PEH-SP. Levantamento dos Atores Sociais, 2009.

as entidades vinculadas a categorias profissionais. Verifica-se que há em grande parte dessas entidades um potencial importante para o desenvolvimento de ações conjuntas com a estrutura pública. Alguns exemplos, como as entidades de pesquisa e as entidades vinculadas às categorias profissionais, possuem uma atuação ainda pouco expressiva na área habitacional, podendo ser potencializada com a inclusão de políticas públicas de assistência técnica. Já as **entidades responsáveis pelos registros públicos e outras entidades que atuam com acordos judiciais** estabeleceram com a SH/CDHU parcerias fundamentais que auxiliaram o desenvolvimento de programas de regularização.

Os avanços registrados na estrutura institucional do Estado de São Paulo, bem como em seus processos de adequação administrativa estão associados ao reconhecimento de que o alcance das ações da Política Habitacional e do PEH-SP depende, fundamentalmente, do incremento de ações em parcerias com diversos atores. Tais definições têm por base o princípio de descentralização propugnado para a operação da política habitacional.

Para possibilitar essa descentralização é essencial o papel do município e o desenvolvimento de sua capacidade de gerenciar o território e implantar, entre outras, a política habitacional.

O conhecimento e o aprimoramento da capacidade institucional dos municípios constituem condições essenciais para o desenvolvimento da política habitacional e, por conseguinte, para a elaboração de possíveis estratégias de desenvolvimento institucional.

1.1.1. Capacidade Institucional dos Municípios

No âmbito municipal, assim como previsto desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, aumenta a autonomia combinada à responsabilidade em empreender ações de desenvolvimento urbano, às quais a política habitacional está intrinsecamente ligada. A estrutura municipal deve estar apta a responder às suas responsabilidades constitucionais. Para tanto, os municípios devem contar com instrumentos legislativos, estrutura administrativa adequada e pessoal capacitado para a

formulação e implementação de suas políticas urbana e habitacional.

Como forma de atender aos pressupostos da Lei Federal nº 11.124/2005, uma das questões a serem enfrentadas pelo PEH-SP é a da elaboração de propostas visando à capacitação dos municípios paulistas sob o ponto de vista da formulação de legislações apropriadas, da capacitação de seu corpo técnico e da instrumentalização técnica para fazer frente às demandas de atendimento habitacional em articulação com o desenvolvimento urbano.

Como passo inicial, foi desenvolvida nos estudos de elaboração do plano uma avaliação da situação institucional, na qual os municípios foram analisados segundo categorias de acordo com seu porte populacional. A decisão quanto a este critério baseou-se na hipótese de que, dentre as características que determinam a necessidade de estrutura e legislação mais ou menos sofisticadas, o porte do município é fator preponderante.

Os municípios foram estudados em relação a três temas:

- Adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS;
- Estrutura administrativa e atuação na área habitacional; e
- Instrumentos de planejamento.

A partir dos dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic, divulgada pelo IBGE em 2008, foi possível uma primeira compilação das informações dos municípios paulistas referentes à existência de mecanismos de regulação urbanística, como Plano Diretor, Lei de Zoneamento e Conselhos Municipais de Habitação - CMH, conforme quadro a seguir.

Tabela 3 - Mecanismos Municipais de Regulação Urbanística – Situação Atual

	Possui Plano Diretor	Plano Diretor em elaboração	Possui CMH	Possui Lei de Zoneamento ou equivalente
Nº de municípios	279	95	141	270
Porcentagem de municípios	43%	15%	22%	42%

Fonte: IBGE – Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2008

Cada um dos temas foi estudado a partir de variáveis com o objetivo de medir a maior ou menor capacidade do município em relação ao tema. Para o estudo foram consideradas as seguintes variáveis:

Tabela 4 - Capacidade Institucional dos Municípios – Aspectos e Variáveis

Aspecto	Variável
Adesão ao SNHIS	Termo de Adesão
	Fundo Local de Habitação
	Conselho Gestor do Fundo
	Plano Local de Habitação de Interesse Social
Estrutura Administrativa e Atuação na Área Habitacional	Órgão Gestor local de habitação
	Cadastro ou levantamento de famílias interessadas em programas habitacionais
	Promoção habitacional em parceria com outras esferas de governo ou com a iniciativa privada
	Promoção habitacional por iniciativa exclusiva do município
Instrumentos de Planejamento Urbano	Lei de Parcelamento do Solo
	Lei de Zoneamento ou equivalente
	Plano Diretor

Fonte: IBGE – Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2008 e Ministério das Cidades sobre a Situação dos municípios em relação ao SNHIS, em 2009.

A situação geral está expressa na tabela abaixo na qual a letra A significa boas condições, a letra B condições razoáveis e a letra C condições insuficientes.

Tabela 5 - Situação Municipal segundo aspectos da Capacidade Institucional

Porte Populacional do Município	Situação em relação ao SNHIS			Estrutura e Atuação			Instrumentos de Planejamento Urbano			Total
	A	B	C	A	B	C	A	B	C	
Acima de 250 mil hab.	17	8	1	13	13	-	24	2	-	26
De 100 a 250 mil hab.	29	12	3	15	27	2	34	10	-	44
De 20 a 100 mil hab.	48	94	26	47	93	28	105	63	-	168
Até 20 mil hab.	18	220	169	32	209	166	37	197	173	407
Total	112	334	199	107	342	196	200	272	173	645

Fonte: IBGE – Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2008 e Ministério das Cidades - Situação dos municípios em relação ao SNHIS, 2009.

Com relação ao primeiro tema, observa-se que os municípios mais populosos se encontram em melhor situação perante o SNHIS, com 65% deles possuindo todos os quatro elementos estudados. Os municípios entre 20 e 100 mil habitantes podem ser considerados como de situação razoável.

Os municípios com população inferior a 20 mil habitantes encontram-se, em sua maioria, numa situação regular e desfavorável em relação à adesão ao Sistema Nacional de Habitação. Relativamente a este tema, chama a atenção apenas o baixo número de Planos Locais de Habitação concluídos ou em andamento, de apenas 114, demonstrando a dificuldade dos municípios na elaboração de Planos de Habitação.

A partir de informações do Ministério das Cidades, foi também possível verificar a taxa de adesão ao SNHIS, que para o Estado de São Paulo é de 87,5%.

No que se refere ao segundo tema, estrutura administrativa, os dados globais apontam que 83% dos municípios paulistas foram classificados em situação razoável a insuficiente, totalizando 538 municípios. Entretanto, grande parte destes municípios é de pequeno porte e, neste caso, diferentemente do primeiro tema abordado, o porte do município é fator determinante quanto ao grau de exigibilidade das variáveis. Assim, não se pode atribuir a um município de pequeno porte (menos de 20 mil habitantes) uma avaliação negativa pelo fato de não realizar promoção habitacional com recursos próprios, ou por não possuir, a qualquer tempo, um levantamento de famílias interessadas em programas habitacionais.

Pode-se avaliar que a situação dos municípios com população acima de 250 mil habitantes é favorável, com metade classificados como em situação satisfatória e metade como razoável. Para os municípios entre 20 e 250 mil habitantes, tem-se uma situação também favorável, com cerca de 30% deles em boa situação e 60% em situação razoável. Para os municípios com população inferior a 20 mil habitantes, dado seu porte, o não atendimento às variáveis não os coloca, necessariamente, em situação de desvantagem muito significativa em relação aos demais, podendo ser-lhes dispensável a existência de uma estrutura local mais complexa voltada para a gestão habitacional, de um cadastro de famílias com interesse em programas habitacionais e até mesmo da promoção habitacional municipal. Nesse sentido, pode-se afirmar que os municípios deste grupo se encontram em situação razoável ou até mesmo em boa situação, dado seu porte populacional.

Com relação à estrutura e atuação, chama a atenção apenas a baixa promoção habitacional com recursos próprios, fruto da dependência dos municípios de recursos externos, principalmente os municípios de pequeno porte.

Também em relação aos Instrumentos de Planejamento Urbano, a análise deve levar em consideração o porte municipal. E, neste aspecto, não poderia ser de outra forma, uma vez que a própria legislação federal dispensa os municípios de pequeno porte da obrigatoriedade da elaboração do instrumento base do planejamento urbano municipal: o Plano Diretor. De uma maneira geral, é boa a situação dos municípios em relação à existência de instrumentos de Planejamento Urbano, sendo que apenas nos municípios com população inferior a 20 mil habitantes aparece a situação insuficiente.

Uma análise conjunta dos três temas aponta que 44% dos municípios paulistas possuem boas condições ou condições razoáveis em todos os temas. Estes municípios abrigam 88% da população total do Estado.

Dos demais municípios que apresentam avaliação insuficiente em pelo menos um dos temas estudados e congregam os restantes 12% da população, apenas quatro possuem população acima de 100 mil habitantes e 313 possuem menos de 20 mil habitantes. Significa dizer que apenas 23% dos municípios com menos de 20 mil habitantes possuem situação regular a boa em todos os aspectos estudados. Todavia, uma avaliação mais precisa quanto às reais necessidades destes municípios no campo do desenvolvimento institucional dependerá de estudos vinculando-os às suas necessidades habitacionais atuais, pressão demográfica exercida nestes municípios, bem como seu crescimento econômico. Trata-se, em geral, de municípios com pequenos núcleos urbanos e cuja atividade econômica é a agricultura, não havendo questões significativas em termos habitacionais, exceto pela eventual ocorrência de impactos externos.

Com o intuito de aferir a situação no país, pode-se também ter como referência o estudo *Capacidades Administrativas, Déficit e Efetividade na Política Habitacional*, desenvolvido em 2007 pelo Centro de Estudos da Metrópole - CEM/Cebrap para o Ministério das Cidades, a partir dos dados da *Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros* do IBGE, séries de 1999 a

2005. As variáveis consideradas são:

- Existência de órgãos destinados à gestão da política habitacional (item cuja pergunta foi removida da pesquisa do IBGE em 2005);
- Existência de cadastro próprio ou fonte de informação para identificação do déficit municipal de moradias;
- Existência de instâncias de participação popular para o planejamento de políticas habitacionais;
- Existência de fundos específicos para a política habitacional e urbana;
- Existência de consórcios de habitação.

A classificação que parte da combinação das diferentes ocorrências divide os municípios brasileiros em nove grupos, desde os que não atendem a qualquer das variáveis até os que atendem a todas. A distribuição comparativa entre os municípios brasileiros e paulistas está no quadro a seguir:

Tabela 6 - Composição final dos grupos de municípios

Grupos	Condições disponíveis para habitação	Total de municípios Brasileiros	%	Total de municípios Paulistas	%
1	nenhuma	1.287	23,1	209	32,4
2	cadastro	1.694	30,5	209	32,4
3	Órgão	148	2,6	21	3,2
4	Órgão e cadastro	1.605	28,7	153	23,7
5	Conselho sem fundo Cadastro e conselho sem fundo Órgão e conselho sem fundo Órgão, conselho e cadastro sem fundo	355	6,4	11	1,7
6	Conselho com fundo Cadastro e conselho com fundo Órgão e conselho com fundo Órgão, conselho e cadastro com fundo	385	6,9	25	3,8
7	Consórcio Cadastro e consórcio Órgão, cadastro e consórcio	45	0,8	13	2,0

(continuação)

Grupos	Condições disponíveis para habitação	Total de municípios Brasileiros	%	Total de municípios Paulistas	%
8	Cadastro, Consórcio e conselho sem fundo Órgão, Cadastro, consórcio e conselho sem fundo	15	0,3	3	0,4
9	Cadastro, Consórcio e conselho com fundo Órgão, Cadastro, consórcio e conselho com fundo	24	0,4	8	1,2

Fonte: IBGE – Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2008.

Observa-se que, comparado com os dados nacionais, o Estado apresenta uma porcentagem um pouco superior de municípios que não possuem estrutura institucional para promoção habitacional (grupo 1), 32,4%; e com a mesma porcentagem, 32,4%, municípios que somente desenvolveram cadastros habitacionais (grupo 2).

Em contraposição, o estado possui uma porcentagem maior de municípios que possuem órgãos para promoção da habitação de interesse social (grupo 3), 3,2%, mesmo que essa proporção seja pequena perante o número de municípios do Estado.

Completa essa análise a indicação de que também é superior a porcentagem de municípios bem estruturados (grupos 8 e 9), quando comparada com os índices nacionais, somando 1,6% do Estado de São Paulo.

Apesar das variações dos percentuais, o estudo aponta uma carência de desenvolvimento institucional a ser enfrentada nas estratégias do PEH-SP. Em que pese o fato das informações serem de base nacional e datadas de 2008, este estudo destacou a importância de serem coletados e sistematizados os dados sobre as condições institucionais municipais como subsídio para definição de ações e atribuições habitacionais mais assertivas para os municípios.

Considerando esses dados como fundamentais para o PEH-SP, o estudo da capacidade institucional dos municípios complementa-se com uma análise dos municípios paulistas sob a ótica das informações coletadas pela PMU

Habitação – Pesquisa Municipal Unificada, contratada pela CDHU em 2010 com a Fundação SEADE para o setor habitação, como instrumento fundamental para o planejamento habitacional no Estado.

1.1.2. Os PLHIS e as Condições Institucionais dos Municípios Segundo a Pesquisa Municipal Unificada – PMU

A Fundação Seade desenvolveu para o Estado a Pesquisa Municipal Unificada, aplicada em 2010 com uma base de informações acerca da capacidade institucional e aferição dos problemas e soluções habitacionais em curso nos municípios paulistas, estabelecendo um retrato municipal no setor habitação para a elaboração do PEH-SP (Anexo 5).

Tais informações sistematizadas constituem as bases para um diagnóstico da situação habitacional do Estado por meio do olhar dos municípios para a sua problemática habitacional. Essa leitura pode subsidiar o estabelecimento de prioridades com critérios construídos a partir da análise das dinâmicas de desenvolvimento local e regional, além de apoiar a sistematização das ocorrências de necessidades habitacionais nos municípios.

Tal abordagem é coerente com a concepção do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, que tem por base a premissa de articulação entre as instâncias de governo para a compreensão e o enfrentamento da questão habitacional. Assim, o município, ao realizar a construção de seu diagnóstico local, pode indicar com propriedade as necessidades habitacionais presentes em seu território, enquanto o Estado tem condições de equacionar metas, programas e linhas de ação prioritárias, identificando processos que se reproduzem e não se limitam à escala local.

Esses insumos constituem também uma base de referência importante para a elaboração dos PLHIS – Planos Locais de Habitação de Interesse Social, instrumentos essenciais para a constituição de uma estrutura de planejamento e gestão da política habitacional do município, e podem contribuir, em conjunto com os instrumentos de gestão do território, para indicar a necessidade de ações integradas e soluções intermunicipais e regionais.

Os municípios têm realizado esforços no sentido de criar as condições

institucionais para a gestão da política habitacional. Segundo dados levantados pela PMU 2010, da qual participaram 593 municípios²³, assim se apresentam os municípios institucionalmente:

- 300 municípios têm Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS;
- 251 possuem Conselho Gestor do FMHIS;
- 136 têm Conselho Municipal de Habitação;
- 290 têm Plano Diretor;
- 290 têm Plano Diretor com definição de ZEIS – Zona Especial de Interesse Social; e
- 182 municípios têm ZEIS com perímetro definido em seu Plano Diretor.

Esses instrumentos institucionais são fundamentais para a política municipal de habitação no nível local, pois criam as condições para centralizar e organizar as ações habitacionais; permitem aperfeiçoar os procedimentos de gerenciamento de recursos orçamentários para a implantação de programas destinados à população de menor renda; estabelecem meios para a definição de diretrizes, metas e prioridades para a política habitacional; além de criar condições para organizar a ocupação da cidade, estabelecendo diretrizes para o uso e ocupação do solo.

O **ponto mais forte** é a existência de Plano Diretor: 100% dos municípios da Região Metropolitana de São Paulo e Baixada Santista, 94,7% dos municípios da RM de Campinas e 70,9% na RA de Campinas. Outras regiões variam entre 57,8% e 50% dos municípios. O Aglomerado Noroeste tem a menor proporção dos municípios, com 26,4%, conforme tabela na próxima página.

²³ 52 municípios do Estado não responderam à pesquisa, 4 ficam na RA de Campinas, 5 na RA de São José dos Campos, 3 na RA de Sorocaba, 10 no Aglomerado Central-Norte e 30 no Aglomerado Noroeste.

**Tabela 7 - Municípios segundo Existência de Plano Diretor
Estado de São Paulo, Regiões Metropolitanas, Regiões Administrativas
e Aglomerados 2010**

Estado, Regiões Metropolitanas e Regiões	Total	Sim	Não
Estado de São Paulo	592	290	302
Região Metropolitana da Baixada Santista	9	9	0
Região Metropolitana de Campinas	19	18	1
Região Metropolitana de São Paulo	39	39	0
Região Administrativa de Campinas*	86	61	25
Região Administrativa de Registro	14	7	7
Região Administrativa de São José dos Campos	34	14	20
Região Administrativa de Sorocaba	76	44	32
Aglomerado Central-Norte (1)	103	55	48
Aglomerado Noroeste (2)	231	61	170

Fonte: Fundação Seade. Pesquisa Municipal Unificada-PMU 2010
Elaboração: CDHU/DPF/ SPH/ Gerência de Pesquisa Habitacional, 2010.

Nota: No Estado, 52 municípios não responderam à pesquisa, 4 ficam na RA de Campinas, 5 na RA de São José dos Campos, 3 na RA de Sorocaba, 10 no Aglomerado Central-Norte e 30 no Aglomerado Noroeste. (1) Aglomerado Central-Norte é composto pelas RAs de Bauru, Central, Ribeirão Preto e Franca (2) Aglomerado Noroeste é composto pelas RAs de Barretos, São José do Rio Preto, Araçatuba, Marília e Presidente Prudente. (*) A Região Administrativa de Campinas inclui a Região Metropolitana de Campinas.

Outro ponto forte identificado foi o da constituição do FMHIS e implantação de seu Conselho Gestor: A Baixada Santista assume a liderança, com 100% nos dois quesitos, seguida pela RA de Registro (87,5 e 71,4%) e RMSP (66,6% e 53,9%) e RM Campinas (63,5% e 42,1%). Outras regiões variam entre 58,0% e 42,0% (FMHIS) e 42,0 e 35,0% (Conselho Gestor do FMHIS). Nestes quesitos, é também o Aglomerado Noroeste que tem o menor número de municípios.

Tabela 8 - Municípios segundo Existência de Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - FMHIS e Conselho Gestor do FMHIS - Estado de São Paulo, Regiões Metropolitanas, Regiões Administrativas e Aglomerados 2010

Estado, Regiões Metropolitanas e Regiões	Total	Possui Fundo Municipal de HIS (FMHIS)		Possui Conselho Gestor do FMHIS	
		Sim	Não	Sim	Não
Estado de São Paulo	593	300	293	251	48
Região Metropolitana da Baixada Santista	9	9	0	9	0
Região Metropolitana de Campinas	19	12	7	8	4
Região Metropolitana de São Paulo	39	26	13	21	4
Região Administrativa de Campinas*	86	45	41	36	9
Região Administrativa de Registro	14	12	2	10	2
Região Administrativa de São José dos Campos	34	16	18	12	4
Região Administrativa de Sorocaba	76	44	32	40	4
Aglomerado Central-Norte (1)	103	51	52	43	8
Aglomerado Noroeste (2)	232	97	135	80	17

Fonte: Fundação Seade. Pesquisa Municipal Unificada-PMU 2010
Elaboração: CDHU/DPF/ SPH/ Gerência de Pesquisa Habitacional, 2010.

Nota: No Estado, 52 municípios não responderam à pesquisa, 4 ficam na RA de Campinas, 5 na RA de São José dos Campos, 3 na RA de Sorocaba, 10 no Aglomerado Central-Norte e 30 no Aglomerado Noroeste. (1) Aglomerado Central-Norte é composto pelas RAs de Bauru, Central, Ribeirão Preto e Franca (2) Aglomerado Noroeste é composto pelas RAs de Barretos, São José do Rio Preto, Araçatuba, Marília e Presidente Prudente. (*) A Região Administrativa de Campinas inclui a Região Metropolitana de Campinas.

O **ponto mais fraco** refere-se à existência do Conselho Municipal de Habitação. Ainda que na Baixada Santista 77,7% dos municípios tenham implantado o Conselho e na RM de Campinas essa porcentagem seja de 68,4%, nas outras regiões varia de 21 a 34%. Na RMSP são somente 12 municípios têm Conselho Municipal de Habitação, correspondendo a 30,7% do total, percentual bastante baixo, ainda mais se considerados o porte e a incidência dos problemas que atingem amplamente seu território.

Tabela 9 - Municípios segundo Existência de Conselho Municipal de Habitação Estado de São Paulo, Regiões Metropolitanas, Regiões Administrativas e Aglomerados 2010

Estado, Regiões Metropolitanas e Regiões	Total	Sim	Não
Estado de São Paulo	591	136	455
Região Metropolitana da Baixada Santista	9	7	2
Região Metropolitana de Campinas	19	13	6
Região Metropolitana de São Paulo	39	12	27
Região Administrativa de Campinas*	86	29	57
Região Administrativa de Registro	14	0	14
Região Administrativa de São José dos Campos	33	7	26
Região Administrativa de Sorocaba	76	20	56
Aglomerado Central-Norte (1)	102	23	79
Aglomerado Noroeste (2)	232	38	194

Fonte: Fundação Seade. Pesquisa Municipal Unificada-PMU 2010
 Elaboração: CDHU/DPF/ SPH/ Gerência de Pesquisa Habitacional, 2010.

Nota: No Estado, 52 municípios não responderam à pesquisa, 4 ficam na RA de Campinas, 5 na RA de São José dos Campos, 3 na RA de Sorocaba, 10 no Aglomerado Central-Norte e 30 no Aglomerado Noroeste. (1) Aglomerado Central-Norte é composto pelas RAs de Bauru, Central, Ribeirão Preto e Franca (2) Aglomerado Noroeste é composto pelas RAs de Barretos, São José do Rio Preto, Araçatuba, Marília e Presidente Prudente. (*) A Região Administrativa de Campinas inclui a Região Metropolitana de Campinas.

Outros pontos fracos estão relacionados à definição de ZEIS – Zona Especial de Interesse Social no Plano Diretor. São duas definições: a da sua existência e a de seu perímetro. Foram somente 290 prefeituras respondentes no primeiro caso e 182 no segundo, o que torna o resultado pouco representativo.

A Baixada Santista continua à frente, com todos (9) os municípios respondentes e com 77,7% (7) deles com ZEIS definida no Plano Diretor, dos quais 71,42% (5) com seu perímetro definido. É seguida pela RMSP, com todos os municípios correspondentes e 76,9% (30) com ZEIS definida no Plano Diretor, dos quais 70,0% (20) com perímetro definido.

Tabela 10 - Municípios segundo Existência de Plano Diretor com Definição de Zoneamento Especial de Interesse Social-ZEIS Estado de São Paulo, Regiões Metropolitanas, Regiões Administrativas e Aglomerados 2010

Estado, Regiões Metropolitanas e Regiões	Total	Sim	Não
Estado de São Paulo	290	182	108
Região Metropolitana da Baixada Santista	9	7	2
Região Metropolitana de Campinas	18	10	8
Região Metropolitana de São Paulo	39	30	9
Região Administrativa de Campinas*	61	33	28
Região Administrativa de Registro	7	4	3
Região Administrativa de São José dos Campos	14	11	3
Região Administrativa de Sorocaba	44	29	15
Aglomerado Central-Norte (1)	55	31	24
Aglomerado Noroeste (2)	61	37	24

Fonte: Fundação Seade. Pesquisa Municipal Unificada-PMU 2010
Elaboração: CDHU/DPF/ SPH/ Gerência de Pesquisa Habitacional, 2010.

Nota: No Estado, 52 municípios não responderam à pesquisa, 4 ficam na RA de Campinas, 5 na RA de São José dos Campos, 3 na RA de Sorocaba, 10 no Aglomerado Central-Norte e 30 no Aglomerado Noroeste. (1) Aglomerado Central-Norte é composto pelas RAs de Bauru, Central, Ribeirão Preto e Franca (2) Aglomerado Noroeste é composto pelas RAs de Barretos, São José do Rio Preto, Araçatuba, Marília e Presidente Prudente. (*) A Região Administrativa de Campinas inclui a Região Metropolitana de Campinas.

Tabela 11 - Município segundo Perímetro de Zona Especial de Interesse Social - ZEIS definido no Plano Diretor Estado de São Paulo, Regiões Metropolitanas, Regiões Administrativas e Aglomerados 2010

Estado, Regiões Metropolitanas e Regiões	Total	Sim	Não
Estado de São Paulo	290	182	108
Região Metropolitana da Baixada Santista	9	7	2
Região Metropolitana de Campinas	18	10	8
Região Metropolitana de São Paulo	39	30	9
Região Administrativa de Campinas	61	33	28
Região Administrativa de Registro	7	4	3
Região Administrativa de São José dos Campos	14	11	3
Região Administrativa de Sorocaba	44	29	15
Aglomerado Central-Norte (1)	55	31	24
Aglomerado Noroeste (2)	61	37	24

Fonte: Fundação Seade. Pesquisa Municipal Unificada-PMU 2010
Elaboração: CDHU/DPF/ SPH/ Gerência de Pesquisa Habitacional, 2010.

Nota: No Estado, 52 municípios não responderam à pesquisa, 4 ficam na RA de Campinas, 5 na RA de São José dos Campos, 3 na RA de Sorocaba, 10 no Aglomerado Central-Norte e 30 no Aglomerado Noroeste. (1) Aglomerado Central-Norte é composto pelas RAs de Bauru, Central, Ribeirão Preto e Franca (2) Aglomerado Noroeste é composto pelas RAs de Barretos, São José do Rio Preto, Araçatuba, Marília e Presidente Prudente. (*) A Região Administrativa de Campinas inclui a Região Metropolitana de Campinas.

Ao analisar esses dados, correlacionando-os às informações sistematizadas na Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic, divulgada pelo IBGE em 2008, que foi base para a realização do primeiro estudo sobre a capacidade institucional (ver subcapítulo 1.1.1), nota-se a indicação de uma evolução positiva na estruturação dos municípios paulistas no que se refere à criação de conselhos habitacionais e fundos.

No levantamento de 2008, tinha-se somente 1,6% dos municípios do Estado na situação mais favorável de municípios estruturados (cadastro, consórcio e conselhos com e ou sem fundos). Essa porcentagem sofre grande alteração nos levantamentos atualizados da PMU, nos quais se

registra no Estado de São Paulo, em 2010, 50,5% dos municípios com fundos habitacionais, 42,3% com conselhos gestores de fundos e 23% com conselhos de habitação.

Essa elevação significativa nos indicadores pode refletir um lapso nas informações em 2008, mas também pode indicar que a continuidade de estímulos realizados pela União e pelo Estado para o processo de adesão ao SNHIS, somada às necessidades dos municípios de captação de recursos para atuação em seus problemas habitacionais, esteja promovendo avanços na estruturação dos municípios paulistas para atuação em habitação.

1.2. MARCOS REGULATÓRIOS E INTERSETORIAIS

Por marcos regulatórios entendem-se as normas que definem políticas, planos e programas, orientando as ações públicas e disciplinando a atuação do setor privado em determinada área, tendo como característica o início de uma nova ordem institucional.

Para situar os marcos regulatórios de contexto da política habitacional faz-se necessário analisar, além da legislação diretamente pertinente ao tema, as normativas e instrumentos que se inter-relacionam com o setor e exercem influência nas tomadas de decisão. Com esse objetivo, apresenta-se um levantamento e uma breve análise crítica da legislação - leis ordinárias, decretos, resoluções - que tratam direta ou indiretamente da questão habitacional e de desenvolvimento urbano, de modo a compreender a estrutura normativa que regulamenta e condiciona o setor habitacional.

O enfoque parte da legislação federal e estadual, identificando diversas normas que regulam a produção imobiliária e habitacional, além de outras políticas setoriais com interface urbana e ambiental no Brasil, atentando para as especificidades do Estado de São Paulo.

1.2.1 Regulação da Política Habitacional

A habitação como política de Estado foi iniciada no Brasil no primeiro governo do presidente Getúlio Vargas. Até a década de 1930, a produção habitacional cabia exclusivamente à iniciativa privada. Neste primeiro período de atuação pública no setor, a produção foi direcionada à construção de conjuntos habitacionais para determinadas categorias profissionais, que utilizaram recursos dos então novos Institutos de Aposentadoria e Pensões - IAP. Em 1946, foi criada uma primeira entidade destinada à produção habitacional diretamente gerenciada pelo Estado, a Fundação da Casa Popular, cujos objetivos eram a construção de moradias, o apoio à indústria de materiais de construção e a implantação de projetos de saneamento. Tendo atuado até 1964, quando foi extinta, não chegou a produzir 17 mil unidades.

Em paralelo aos objetivos de provisão de novas unidades, destaca-se

também a aprovação da primeira lei do inquilinato, em 1942, que congelou o valor dos aluguéis até 1964. Essa iniciativa, buscando regulamentar a atuação do mercado e acomodar a crescente demanda por habitação nos centros urbanos, deu estabilidade à condição de moradia de grande parcela da população por meio da locação, como alternativa à limitada possibilidade da aquisição da “casa própria”.

A partir de 1964, a política habitacional articulada entre os diferentes níveis da federação foi redefinida com a criação do Banco Nacional de Habitação - BNH e do Sistema Financeiro da Habitação - SFH.

Esse sistema constituiu-se em um dinâmico mercado imobiliário baseado na concessão de crédito habitacional com fonte de recursos própria, oriunda da poupança voluntária e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS. Para o mercado de baixa renda, o Estado criou agentes como as Companhias Estaduais e Municipais de Habitação, para produção e comercialização das habitações com parceria da iniciativa privada.

Com essa finalidade, já existia em São Paulo, desde 1949, a Caixa Estadual de Casas para o Povo - CECAP, cuja produção passa a ser significativa a partir de 1967, transformada em Companhia Estadual de Casas Populares em 1975. Em 1981, tornou-se a Companhia de Desenvolvimento de São Paulo - CODESPAULO, e depois, em 1984, Companhia de Desenvolvimento Habitacional - CDH, renomeada em 1989 como Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano - CDHU.

Ao longo do tempo, a promoção da política habitacional vem sofrendo os impactos e a influência dos processos de desenvolvimento do país, das condições políticas, econômicas, sociais e urbanas, mas primordialmente tem sido conduzida seguindo suas condições de regulação.

Mais recentemente, como já amplamente citado, a transformação estrutural da operação da política do setor dá-se com a aprovação da Lei Federal nº 11.124/2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS.

Entretanto, em termos de política urbana, o Brasil entra numa nova fase a partir da Constituição Federal de 1988, com destaque para os artigos 182 e

183 da Carta Magna, no que se refere a desenvolvimento urbano e função social da propriedade. Ao ampliar as competências municipais para a normatização das questões urbanas, a Constituição reforça o papel dos municípios e estabelece uma relação mais direta destes com o nível federal.

Assim, vale reafirmar que não apenas os marcos regulatórios do setor específico orientam e influenciam a promoção da política habitacional, como a própria Constituição de 1988, e mesmo leis anteriores e posteriores a ela, compõem o arcabouço normativo da política urbana e, conseqüentemente, da habitacional.

Depois desse breve resgate dos primórdios da regulamentação da política habitacional, para continuidade da análise definiram-se quatro períodos, delimitados pela instituição de importantes marcos regulatórios em âmbito federal.

- Primeiro período: iniciado em 1964 com a criação do Sistema Financeiro da Habitação e do Banco Nacional da Habitação, instalando-se pela primeira vez no país uma política efetiva de combate ao déficit habitacional, com fontes de recursos permanentes e objetivos definidos;
- Segundo período: teve como marco inicial a promulgação da Constituição de 1988, quando pela primeira vez o *desenvolvimento urbano* e a *função social da propriedade* são introduzidos no texto constitucional, no artigo nº 182 e 183, referentes à Política Urbana;
- Terceiro período: iniciado no ano 2001 com a aprovação do Estatuto da Cidade, inaugura um longo processo de modernização da legislação urbana municipal, com a apropriação dos instrumentos da Lei nº 10.257/2001 nos planos diretores municipais;
- Quarto período: iniciou-se em 2005, com a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SHNIS, no qual o Plano Estadual de Habitação está inserido.

A partir da definição destes períodos, foram elencadas as leis pertinentes à questão habitacional e urbana, com destaque para as leis que regulam o Sistema Financeiro Habitacional, o Parcelamento do Solo, a Incorporação

Imobiliária e os Registros Públicos, por possuírem interface direta com a questão habitacional. Valorizando a abordagem intersetorial, além das leis que regulam a produção imobiliária, foi pesquisada de forma mais abrangente a legislação pertinente às políticas urbana e ambiental no Brasil e todo o conjunto foi organizado cronologicamente segundo os períodos referidos.

O Período de 1964 a 1988

A criação do Sistema Financeiro da Habitação, do Banco Nacional da Habitação e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo constituiu uma iniciativa inédita da política habitacional brasileira, uma vez que garantia uma fonte de recursos permanente por meio de um sistema com objetivos definidos e em nível nacional. A provisão de moradias buscava angariar apoio das camadas de mais baixa renda da população e estruturar o setor da construção civil para o enfrentamento da crise habitacional agravada pela urbanização acelerada da década de 1960²⁴.

A partir da implantação do SFH, no Estado de São Paulo houve a criação de fundos para a recepção de recursos e o início da estruturação do sistema estadual de habitação. Nesse período foram criados o Fundo Estadual de Financiamento de Habitação – FUNDHAB, Lei Estadual nº 10.436/1972, posteriormente denominado Fundo Especial de Financiamento e Investimentos em Programas Habitacionais - FINVESTHAB, e o Fundo de Habitação Popular de São Paulo – FUNDHAP, Lei Estadual nº 905/1975.

Entretanto, outras leis vieram a complementar o sistema de regulação do setor imobiliário e habitacional: a Lei Federal nº 4.591/1964 trouxe regras para condomínios em edificações e para a incorporação imobiliária, até então regulados pelo Decreto Federal nº 5.481 de 1928, adequando a norma à situação de verticalização crescente nos centros urbanos.

Por sua vez, a Lei de Mercado de Capitais, Lei Federal nº 4.728/1965, cria a figura da alienação fiduciária de bens móveis como garantia nos financiamentos. Posteriormente, o instrumento seria estendido também

²⁴ Vide: Plano Nacional de Habitação – Produto 2 – vol. II – pág. 347.

para bens imóveis e títulos de crédito, em substituição à hipoteca.

Na década de 1970, a edição da Lei de Registros Públicos, Lei Estadual nº 6.015/1973, vem alterar, no que se refere aos Registros de Imóveis, os procedimentos administrativos dos títulos de propriedade definidos no Código Civil de 1917 e regulamentados pelos Decretos nº 4.827/1924 e 4957/1939.

O aumento da complexidade dos problemas urbanos, acompanhada da aceleração do crescimento populacional e da extensão territorial das grandes cidades leva à configuração da instância metropolitana. A Lei Complementar Federal nº 14, de 8 de junho de 1973, cria oito regiões metropolitanas, entre as quais a de São Paulo. Com isso, há avanço no reconhecimento de dinâmicas da produção do espaço e na intenção de articular esforços entre municípios e o Estado, impulsionando o planejamento regional, principalmente nos setores de transporte, saneamento e proteção ambiental.

Em 1979, a Lei nº 6.766, de parcelamento do solo, estabelece regras em nível nacional para os loteamentos urbanos, incluindo a responsabilização do loteador pela infraestrutura e a destinação obrigatória de parte das glebas para sistema viário, áreas verdes e institucionais, compondo 35% de áreas públicas, no mínimo, revogando disposições do Decreto Lei nº 58, de 1937, até então em vigor. A ampliação da composição das áreas públicas nos parcelamentos, além do aumento do custo derivado da implantação de infraestrutura, encarece ainda mais o custo da terra e do loteamento legal. Paralelamente à instituição da nova regulamentação no contexto da crise econômica da década de 1980, intensifica-se o processo de expansão urbana efetuada por meio de loteamentos irregulares, principalmente, nos municípios e regiões que sofriam maior pressão pelo acelerado crescimento demográfico.

No que se refere à questão ambiental, o Código Florestal, Lei Federal nº 4.771/1965, estabelece pela primeira vez as Áreas de Proteção Permanente – APPs ao longo dos cursos d'água, visando à proteção da vegetação ciliar. A regra de manter faixas de trinta metros desocupadas ao longo dos corpos d'água, no meio urbano, coerente com princípios de preservação dos

ambientes naturais, configurou um conjunto de áreas públicas que sistematicamente foram sendo ocupadas por assentamentos precários, formando favelas de beira de córregos.

Considerando a interface entre a legislação ambiental e a política habitacional, vale destacar a relevância da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, Lei Federal nº 6938/1981, pois esta define diretrizes para as políticas ambientais estaduais e municipais, instrumentos para sua aplicação e a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente e do CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente. A definição de unidades de conservação, por exemplo, estabelece claramente porções territoriais inadequadas aos assentamentos urbanos em função dos impactos decorrentes desse tipo de ocupação. Ao limitar o uso do solo, efetivamente, a legislação ambiental passa a reduzir a disponibilidade de terras para expansão urbana.

No Estado de São Paulo, em particular, a legislação de proteção dos mananciais, em vigor desde 1975, já havia acirrado os conflitos entre a preservação ambiental e a pressão por soluções de moradia.

A Lei Estadual nº 898/1975 disciplina, pela primeira vez, o uso do solo para a proteção dos mananciais, cursos d'água e demais recursos hídricos de interesse da Região Metropolitana de São Paulo. Em 1976, a Lei Estadual nº 1.172 traz a delimitação das áreas referidas na Lei Estadual nº 898/1975. Se em áreas não urbanizadas o custo da terra é menor por princípio, ao limitar rigorosamente as possibilidades de uso do solo na região dos mananciais, a legislação intensificou sua desvalorização para o mercado formal.

A insuficiência de alternativas habitacionais, combinada ao reduzido custo da terra, provocou um processo de ocupação irregular destruidor de um território de insubstituível riqueza ambiental, destacadamente, dos recursos hídricos para abastecimento da RMSP nas Bacias do Guarapiranga e da Billings.

O Período de 1988 a 2001

O período de 1988 a 2001 é marcado pelas primeiras aplicações das normas constitucionais e pelo esforço de regulamentação dos dispositivos sem aplicabilidade imediata, envolvendo temas como função social da propriedade, desenvolvimento urbano e direitos sociais.

Na Constituição Federal de 1934 surge o tema da função social da propriedade, mas é na de 1988 que o conceito ganha destaque ao atribuir ao Plano Diretor Municipal sua definição, transferindo para esse instrumento urbanístico a competência de condicionar o direito de propriedade ao cumprimento de sua função social em termos do interesse público concreto. A nova Constituição rompe com a lógica do direito de propriedade absoluto, "exclusivo e ilimitado", privilegiando o direito social de âmbito coletivo. No entanto, delega ao município, por meio do Plano Diretor, a efetiva aplicação deste conceito, assim como da política de desenvolvimento urbano.

É a Emenda Constitucional nº 26/2000 que reconhece o direito à moradia, no capítulo dos direitos e garantias fundamentais, como um direito social, ao lado de outros como o direito à educação, à saúde, ao trabalho e à seguridade social.

Outro instrumento legal que daria aplicabilidade a conceitos atrelados à Constituição é o Projeto de Lei nº 3057/2000, ainda em tramitação no Congresso, conhecido como a Lei de Responsabilidade Territorial, trazendo impactos para o setor habitacional, com foco nas ações de regularização.

Depois da extinção do BNH em 1986, o Estado de São Paulo promove importantes avanços para garantir uma estrutura institucional e autonomia de recursos para a promoção da política habitacional. Desta forma, estabelece uma fonte de recursos estaduais destinados à habitação, de acordo com a Lei Estadual nº 6.556/1989, que altera a Lei do ICMS, Lei Estadual nº 6.374/1989, para aplicação em programas habitacionais do Estado. A destinação desses recursos provindos do ICMS viabiliza o desenvolvimento de programas de forma independente do governo federal, visando atender, além da provisão de novas unidades, outras demandas, tais como os programas de reurbanização de favelas e de mutirão, e aplicar

a primeira lei de requalificação de cortiços. Estas ações estaduais contam com a CDHU como agente financeiro e promotor. As sucessivas leis que reiteravam a destinação de aplicação dos recursos do adicional do ICMS para habitação incluíam, também, definições de prioridades ou procedimentos de atuação da CDHU, implicando na definição das condições de financiamento e subsídio para o atendimento habitacional da população de baixa renda. Esse é o caso da Lei Estadual nº 7.646/1991 que definiu a porcentagem máxima de comprometimento da renda familiar para o pagamento das prestações nos financiamentos habitacionais. Segundo essa legislação, as prestações não podem ultrapassar 15% da renda familiar para famílias que ganham até 3 salários mínimos e 20% da renda familiar para famílias com renda de 3 a 5 salários mínimos.

Outro marco regulatório importante para a política habitacional do Estado de São Paulo foi o estabelecimento, em 1999, da Lei Estadual nº 10.310, conhecida como a Lei do Sorteio. Essa legislação instituiu como critério de atendimento o cadastro prévio e o sorteio das unidades.

Complementarmente a essa legislação, foram editadas normas criando programas para atendimento a grupos específicos, como idosos, policiais civis, deficientes, funcionários públicos, etc., resultando no conjunto de leis que, analisadas sob o ponto de vista da consolidação e direcionamento do arcabouço legal, indicam alguma fragilidade. Embora o sorteio continuasse a ser utilizado como regra geral, não houve uma política que norteasse essas ações.

Essa questão procurou ser superada em 2008, com a edição da Lei Estadual nº 13.094, que altera a Lei Estadual nº 10.310/1999, incorporando a possibilidade de realizar atendimentos habitacionais direcionados para emergências, tais como famílias em áreas de risco e/ou vítimas de calamidade pública²⁵. Legítima, também, a possibilidade de atendimento

²⁵ “§ 4º - A Secretaria de Habitação e a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo - CDHU estão autorizadas a atender, dispensada a classificação da demanda por meio de sorteio, as situações que envolvam:

“1 - risco de vida iminente ou à qualidade ambiental e urbana, inclusive em áreas de influência de obras de infraestrutura urbana, de saneamento ou proteção ambiental, que exijam ações de erradicação, urbanização ou regularização fundiária e priorizando o atendimento da população já moradora da área;

“2 - vítimas de calamidade pública ou outra demanda por atendimento habitacional, provisório ou definitivo, que se caracterize como de interesse público, devidamente

habitacional de associações, cooperativas e sindicatos, por meio de um processo público de credenciamento e seleção.

Nesse período, na esfera federal, outras normas importantes foram editadas, como a reforma do FGTS, expressa na Lei Federal nº 8.036/1990, que reformulou as regras do Fundo, criando o Conselho Curador e estabelecendo a gestão compartilhada dos recursos entre o atual Ministério das Cidades, responsável pela gestão da aplicação dos recursos do FGTS, e a Caixa Econômica Federal, responsável pela gestão das contas vinculadas do FGTS.

Ainda no setor imobiliário, foi editada a Lei Federal nº 8.245/1991 que dispõe sobre as regras de locação habitacional e não habitacional, buscando reequilibrar a oferta e a demanda por moradia. No período da grave crise econômica dos anos de 1980, face ao aumento da inadimplência, altos índices de inflação e incertezas dos investidores, houve significativa redução dos imóveis residenciais disponíveis para locação, situação que essa lei se propunha a reverter.

No campo ambiental, a Lei Federal nº 9433/1997 estabelece a Política Nacional de Recursos Hídricos e amplia a estruturação de um arcabouço legal para as questões ambientais iniciada com a Política Nacional do Meio Ambiente em 1981. Instituiu o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, constituído pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, a Agência Nacional de Águas, os Comitês de Bacias Hidrográficas e os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal, já instituído no Estado de São Paulo. A unidade da bacia hidrográfica, extrapolando definições de limites administrativos, favoreceu a articulação de municípios e do Estado na configuração de instrumentos de gestão e planejamento do território. No processo de levantamento e reconhecimento da realidade, o enfoque da preservação da qualidade hídrica, associada às

comprovado, na forma em que dispuser regulamento da Secretaria da Habitação;
"3 - membros de associações, cooperativas ou sindicatos credenciados na Secretaria da Habitação ou na CDHU, que disponham de terreno para a execução de empreendimento habitacional, ou que utilizem terreno de propriedade da CDHU ou Prefeituras ou, ainda, adquiridos com recursos públicos para essa finalidade, desde que atendidos os demais critérios de seleção previstos nos programas promovidos pela política estadual para a habitação de interesse social". (NR)

demais questões ambientais, passa pela avaliação da adequação dos tipos de ocupação territorial. Nesse sentido, o processo instaurado pela lei evidencia situações em desacordo com os princípios de conservação, inclusive de risco e de inadequação de condições de moradia, contribuindo para a configuração de um diagnóstico e o acompanhamento da situação habitacional por bacia hidrográfica.

Em 1997, é aprovada a Lei Estadual nº 9.866, que introduz as seguintes mudanças na abordagem da proteção e recuperação dos mananciais:

- Adota a bacia hidrográfica como unidade de gestão;
- Objetiva proteger e recuperar os mananciais de interesse regional do Estado de São Paulo, e não apenas os mananciais da RMSP;
- Define a obrigatoriedade de edição de Leis específicas para cada APRM – Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais; e
- Vincula a gestão das APRMs ao SIGRH – Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Lei Estadual nº 7.666/1991), articulando-se com o Sistema de Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional.

A Lei de Parcelamento do Solo Urbano, Lei Federal nº 6.766/1979, é alterada pela Lei Federal nº 9.785/1999, seguindo premissas da Constituição de 1988, delegando aos Estados e municípios maior autonomia na fixação da contrapartida pública exigida nos processos de parcelamento do solo. Ao flexibilizar os parâmetros, as medidas viabilizam a possibilidade de relativa redução do custo da terra urbanizada, produto do parcelamento.

Entre outras medidas, a nova lei retira a exigência de registros definitivos das glebas a serem loteadas quando se tratar de loteamentos destinados à habitação popular.

Privilegia como critério a densidade populacional, embora indique a preservação de diretrizes de ordenação urbana do Estado, mantendo a determinação de parâmetros mínimos de áreas públicas, de áreas de lotes, definição de faixas não edificantes, além da criminalização do loteador clandestino.

O Período de 2001 a 2005

Em 2001, inicia-se um processo de consolidação de uma nova estrutura institucional para o tratamento das questões urbanas com a aprovação do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001, a criação do Ministério das Cidades em 2003 e, em 2004, a implantação do Conselho Nacional das Cidades, que se tornou o órgão responsável pela política de desenvolvimento urbano e a política habitacional.

Os novos instrumentos urbanísticos introduzidos pelo Estatuto para garantir o cumprimento da função social da cidade e da propriedade, além da garantia do direito à moradia, são o ponto de partida para o estabelecimento de nova ordem institucional, buscando promover a política habitacional integrada com o desenvolvimento urbano. A instituição de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, como porções do território destinadas, prioritariamente, à recuperação urbanística, à regularização fundiária e à produção de Habitação de Interesse Social.

Entre outros aspectos, busca o aprimoramento dos instrumentos de regulação fundiária e a superação dos entraves legais para a realização de processos de regularização. Entre os dispositivos mais diretamente ligados à questão, está o usucapião especial, que prevê a regularização fundiária para fins de moradia depois de cinco anos de posse do imóvel sem contestação destinado exclusivamente à moradia, a ser comprovada pelo interessado através de ação judicial. Mais tarde, parte do conteúdo vetado na aprovação do Estatuto é reeditado pela Medida Provisória nº 2.220/2001 que regulamenta a concessão de uso especial para fins de moradia em áreas públicas, pois o Código Civil proíbe usucapião dessas áreas.

Um importante marco regulatório para o setor habitacional é o estabelecimento da Lei Federal nº 10.931/2004, conhecida como Lei do Patrimônio de Afetação, que promove alterações em diversos diplomas legais, visando conferir mais segurança jurídica aos procedimentos de incorporações imobiliárias. Essas alterações garantem maior proteção aos compradores de imóveis, na medida em que o empreendimento passa a ser individualizado em relação aos bens da incorporadora, evitando-se que, numa eventual falência, os compradores sejam arrolados como credores da

massa total da dívida. Seus dispositivos aprimorados em leis subsequentes estabeleceram um contexto favorável para a expansão do crédito imobiliário e da participação da iniciativa privada na promoção de HIS.

Essa lei institui o Regime Especial de Tributação - RET do Patrimônio de Afetação para as incorporações imobiliárias, unificando a taxa de impostos originalmente em 7%. Essa alíquota posteriormente é alterada pela Lei Federal nº 12.024/2009, definindo-se em 1% para empreendimentos de interesse social e 6% nos demais casos. A redução de impostos para empreendimentos de HIS vigora até 31/12/2013.

Institui, ainda, a Letra de Crédito Imobiliário, a Cédula de Crédito Imobiliário e a Cédula de Crédito Bancário, elementos que passam a incorporar o Sistema Financeiro Imobiliário, criado pela Lei Federal nº 9.514/1997. Na prática, trata-se de opções de garantia e securitização, visando a conferir maior segurança aos financiamentos imobiliários.

A Lei do Patrimônio de Afetação também altera a adoção da alienação fiduciária, permitindo que seja feita por pessoa física ou jurídica, não necessariamente operadores do SFI. Esta medida oferece segurança ao credor por sua rapidez processual e promove a ampliação da concessão de financiamentos, movimentando a cadeia produtiva do setor imobiliário em geral, em especial o setor habitacional.

A mesma lei também altera a Lei Federal de Registros Públicos nº 6.015/1973, permitindo a retificação administrativa de registros de imóveis, dispensando longos processos judiciais, reduzindo o prazo de tramitação de, em média, dois anos, nos casos mais simples, para 40 dias. O impacto causado por essa alteração foi significativo para o mercado imobiliário, propiciando a agilização dos procedimentos de retificação e unificação de registros, o que contribuiu para o "boom" imobiliário verificado até meados de 2008, interrompido pela crise internacional.

O Período de 2005 a 2010

O grande marco regulatório para política habitacional atual é a Lei Federal nº 11.124/2005, que define a estruturação do Sistema Nacional de

Habitação - SNH constituído de dois subsistemas: o Sistema de Habitação de Mercado e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, apoiado pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS. Ao estabelecer o SNHIS e FNHIS ficam definidas as bases para as ações articuladas entre as três esferas de governo, sendo que os Estados e Municípios, para participarem do Sistema, têm de criar ou adaptar suas estruturas institucionais com o estabelecimento de Conselhos e Fundos habitacionais.

O SNHIS apresenta como principal objetivo viabilizar o acesso à moradia. Para tanto, prevê explicitamente a articulação dos órgãos que desempenham ações no setor de habitação, busca a compatibilidade das políticas habitacionais entre as esferas federal, estadual e municipal, exige sustentabilidade financeira dos projetos implantados e incentiva a pesquisa de formas alternativas de produção habitacional.

São recursos do SNHIS os do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, nas condições estabelecidas por seus conselhos curadores, e os do Fundo Nacional de Habitação e Interesse Social – FNHIS. Este último, por sua vez, conta com recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FAS, com recursos de dotações do Orçamento Geral da União e os provenientes de empréstimos para programas de habitação.

A aplicação dos recursos do FNHIS, hoje realizada diretamente pelo Ministério das Cidades, por força do art. 24 da Lei 11.124/2005, será descentralizada para Estados e Municípios tão logo cumpridos os requisitos previstos no art. 12 da referida Lei, relativos à adesão ao SNHIS, elaboração dos Planos Habitacionais de Interesse Social e constituição dos Conselhos e Fundos Estaduais e Municipais.

Em 2006, o Governo do Estado, incorporando a mudança estrutural da política setorial prepara uma proposta para discussão do Plano Estadual de Desenvolvimento Habitacional, no qual apresenta a minuta do projeto de lei da configuração do Sistema Estadual de Habitação. Com o andamento desse processo, o Estado de São Paulo adere ao SNHIS com a edição da Lei Estadual nº 12.801/2008, regulamentada pelo Decreto Estadual nº

53.823/2008, criando uma nova estrutura institucional com o Conselho Estadual de Habitação – CEH, o Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social – FPHIS e o Fundo Garantidor Habitacional – FGH²⁶. Estabelece, também, como instrumentos da política o Plano Estadual de Habitação e o Sistema de Informações, Monitoramento e Avaliação Habitacional.

Com essa estruturação, o Estado alinha-se ao SNHIS e define diretrizes importantes para a política estadual de habitação tais como as seguintes prioridades e recomendações:

- Atendimento a famílias com renda mensal de até 5 salários mínimos;
- Atendimento a municípios ou regiões que disponham de Conselhos, Fundos e Planos Municipais ou Regionais de Habitação, bem como que adotem medidas para agilização da aprovação e regularização fundiária;
- Aplicação de recursos FPHIS em áreas urbanas de acordo com as diretrizes dos planos diretores.

O pleno estabelecimento dessa estrutura institucional possibilita um processo mais descentralizado de aplicação de recursos, contando com a capacidade de diversos agentes promotores, tais como as prefeituras e as COHABs. Propicia maior transparência na tomada de decisão e foco de atuação da política habitacional, a partir do momento em que os critérios de seleção, bem como os projetos a serem beneficiados, passam a ser estabelecidos de acordo com as diretrizes do Plano Estadual, as resoluções do Conselho Estadual de Habitação e do Conselho Gestor do FPHIS.

Contribuíram para consolidar essa nova posição do Estado outros instrumentos legais, que aperfeiçoaram as ações habitacionais, principalmente no campo da regularização fundiária.

A questão da regularização fundiária tem sido tratada pelo Governo do Estado de São Paulo em duas frentes de atuação: uma responsável por estabelecer um programa específico para a questão, o Programa Cidade

²⁶ Em 2010 foi editado o Decreto Estadual nº 56.477/2010 que cria a Unidade de Apoio à Gestão dos Fundos – UAGF, conforme descrito no Capítulo 1.1 de Estrutura Institucional para Operação da Política, deste documento.

Legal; e a segunda, promovendo o aprimoramento dos instrumentos legais que regulam o tema.

O Programa Cidade Legal, criado pelo Decreto Estadual nº 5.2052/2007, visa promover auxílio e apoio técnico aos municípios para a realização de ações de regularização fundiária, tornando o município o principal ator nesse processo. Trata-se, ainda, de um programa com recursos para a realização de apoio a ações técnicas, não incorporando recursos destinados a melhorias urbanísticas ou obras de infraestrutura necessárias para a realização da plena regularização fundiária.

Quanto às ações de aprimoramento, cabe destacar o instrumento legal que beneficiou diretamente a demanda de HIS, a Lei Estadual nº 13.290/2008, que promoveu a redução de cerca de 90% do valor das custas e emolumentos dos serviços notariais aplicados aos títulos provenientes de ações de regularização fundiária e/ou empreendimentos de HIS.

No mesmo período, o Governo do Estado de São Paulo buscou aprimorar seus procedimentos administrativos de aprovação de empreendimentos habitacionais, reestruturando o Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais – GRAPROHAB, adequando sua estrutura institucional para conferir maior agilidade aos processos de aprovação, benefício que atingiu tanto a promoção pública quanto a promoção privada de empreendimentos habitacionais.

Outro importante destaque é a Lei da Assistência Técnica, Lei Federal nº 11.888/2008, que assegura às famílias com renda até 3 salários mínimos a assistência técnica pública e gratuita para o projeto e construção de moradia de interesse social. Este serviço deve ser disponibilizado, de forma permanente e gratuita, com apoio de recursos federais aos Estados e Municípios por meio de convênios com entidades promotoras de programas de capacitação profissional, residência ou extensão universitária nas áreas de arquitetura, urbanismo ou engenharia. Embora em vigência desde o final de 2008, ainda não há estruturação institucional para a sua implementação, requerendo ações específicas dos Estados e municípios para esse fim.

Na legislação ambiental, destacam-se, neste período, as Resoluções do

Conselho Nacional do Meio Ambiente CONAMA nº 369/2006, que trata da Regularização Fundiária Sustentável, a qual define casos excepcionais de supressão de vegetação em Áreas de Proteção Permanente - APPs, desde que de comprovado Interesse Social, e a nº 412/2009, que estabelece o procedimento simplificado de licenciamento ambiental para construção de conjuntos destinados a HIS.

Em continuidade à implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e da Lei Estadual de Proteção dos Mananciais de 1997, foi promulgada a Lei Específica da Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais - APRM Guarapiranga, nº 12.233/2006, que classificou e delimitou as diferentes áreas de intervenção. Nas Áreas de Recuperação Ambiental - ARA-01, foi estabelecida a obrigatoriedade de execução de PRIS - Programas de Recuperação de Interesse Social, conforme disposto no Decreto Estadual nº 51.686/2007.

Em 2009, foi aprovada e sancionada a Lei Estadual nº 13.579/2009 que tem como objeto a Lei Específica da APRM Billings, da Sub-Bacia Billings, atualmente em fase de regulamentação.

Observa-se, assim, um novo direcionamento, articulado conjuntamente, dos setores habitacional e ambiental, com vistas à recuperação de áreas ambientalmente degradadas, considerando a existência de assentamentos precários e as estratégias para sua recuperação, reurbanização ou remoção e reassentamento em locais apropriados.

A mesma integração de ações vem sendo implementada na Serra do Mar, com a relocação de moradias dos bairros cota, em que a ação habitacional encontra-se inserida no plano de recuperação dos Parques Estaduais.

Em 2009, em função da crise mundial deflagrada no segundo semestre de 2008, o Governo Federal lança o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, com grande aporte de recursos para a construção de habitações para a população de baixa renda e mecanismos para reaquecer o mercado da construção civil, objetivando a geração de empregos. Foram editadas duas medidas provisórias, MP 459 e MP 460, posteriormente convertidas respectivamente nas Leis Federais nºs 11.977 e 12.024, ambas de 2009.

Mais recentemente, em 01 de dezembro de 2010, o Governo Federal publicou a segunda versão do Programa por meio da Medida Provisória 514/2010.

Com a Lei Federal nº 11.977/2009, é aprovada uma série de alterações às legislações vigentes (Lei de Registros Públicos, Estatuto da Cidade e FGTS), buscando viabilizar e agilizar as ações previstas no Programa Minha Casa Minha Vida.

O Programa objetiva atender famílias com renda mensal de até 10 salários mínimos. Compreende o Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU, voltado para segmentos populacionais com renda familiar mensal de até 6 salários mínimos, o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, para subsidiar a disponibilidade de moradias aos agricultores familiares e trabalhadores rurais. Na subvenção para municípios de pequeno porte está contemplado o atendimento de beneficiários com renda mensal de até 3 salários mínimos. Instituições e agentes financeiros podem, mediante oferta pública, receber recursos para atender os beneficiários destes municípios.

O PMCMV compreende, também, operações do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR e do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, que tiveram aportes (o primeiro de forma substancial) de recursos da União. Por fim, compreende subvenção econômica ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES para operações de financiamento de linha especial para infraestrutura em projetos habitacionais.

Fundamentalmente, o setor habitacional foi incrementado com um aporte considerável de recursos federais. Objetivando a segurança financeira das operações, foi criado o Fundo Garantidor da Habitação Popular – FGHab, com participação da União, mas de natureza privada, patrimônio próprio dividido em cotas, para garantir ao agente financeiro o pagamento das prestações mensais e para assumir o saldo devedor do financiamento em casos de morte ou invalidez permanente.

Dispositivos previstos originalmente no Projeto de Lei Federal 3057/2000, chamada Lei de Responsabilidade Territorial, são introduzidos pela lei do

PMCMV, tais como a Licença Urbanística e Ambiental Integrada, a Regularização Fundiária sustentável, de interesse social e de interesse específico, a Demarcação Urbanística e a Legitimação de Posse. Portanto, a regularização fundiária de assentamentos urbanos passa a ser regulada por Lei Federal e compreende medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais necessárias à titulação dos ocupantes. Pode ser promovida pela União, pelos Estados e pelos Municípios, seguindo a concepção da Política Habitacional como competência compartilhada entre os entes da Federação.

Em suma, a perspectiva das mudanças recentes no arcabouço legal para promoção habitacional tanto em nível nacional, como especificamente para o Estado de São Paulo, vem estabelecendo condições favoráveis para o incremento da atuação pública e privada nesse setor. Destacam-se nesse sentido: a busca de agilidade dos processos de aprovação, os esforços de aprimoramento das condições institucionais para regularização realizados no âmbito estadual, que se somam aos instrumentos previstos na legislação do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, instrumentos que vêm favorecendo a promoção habitacional com participação da iniciativa privada, o que deverá ser significativamente incrementado com a operação dos novos Fundos Estaduais de Habitação, além da redução de custas nos procedimentos cartoriais para o primeiro registro da Habitação de Interesse Social e da criação pelo Estado de São Paulo de instrumentos que vêm buscando permitir o equacionamento das ocupações irregulares em áreas de proteção e recuperação ambiental (como as de mananciais da RMSP), abrindo perspectivas para superar os desafios de compatibilização da conservação ambiental com o atendimento habitacional.

1.3. A OFERTA HABITACIONAL NO ESTADO DE SÃO PAULO

1.3.1. Histórico do Processo de Produção da CDHU

Desde sua criação até 1986, sob suas diferentes nomenclaturas, a CDHU esteve intimamente dependente do fluxo de recursos disponibilizados pelo antigo Banco Nacional da Habitação - BNH, no âmbito das regras do SFH²⁷. Até 1986, quando o BNH foi extinto e suas funções foram transferidas à Caixa Econômica Federal - CAIXA, os programas eram majoritariamente voltados para a construção de conjuntos habitacionais nas periferias das grandes cidades. A escala de produção e o momento histórico de discussão dos preceitos modernistas na arquitetura fizeram com que alguns projetos ícones da habitação popular fossem produzidos em São Paulo, a exemplo do projeto Zezinho Magalhães Prado em Guarulhos, o Forte Apache em Taubaté, entre outros.

Em todo o Brasil, para o enfrentamento das necessidades habitacionais, disseminaram-se projetos feitos em grande escala, ocupando glebas nas periferias sem infraestrutura, sob a égide do padrão arquitetônico pobre e repetitivo do "bloco H". Ainda no final dos anos 70 e início dos 80, o BNH, à semelhança de experiências feitas por organismos internacionais em outros países subdesenvolvidos, resolveu financiar lotes urbanizados, o que se mostrou, no caso de São Paulo, totalmente ineficaz do ponto de vista da moradia e das condições de vida urbana, reproduzindo-se o padrão encontrado em favelas e assentamentos irregulares.

Diante da escassez dos recursos do BNH e na iminência de sua extinção, o Estado de São Paulo, na gestão Franco Montoro (1983-86), passa a investir numa parceria inédita com os municípios para a construção de casas pelo processo de mutirão – o Programa Municipal de Habitação - PMH. O PMH marca uma época com resultados qualitativamente surpreendentes, a despeito da pequena escala e das dificuldades de conclusão das obras em parceria com as prefeituras.

A segunda metade dos anos 80 caracteriza-se pela explosão dos problemas habitacionais em todo o Estado, em particular na cidade de São Paulo com

²⁷ Fonseca, C.; Wakisaka, T.; Trani, E. (2005)

inúmeras invasões de terras públicas e privadas nas zonas periféricas. O déficit habitacional agrava-se frente à pequena oferta pelos órgãos públicos e iniciativa privada de moradias para a baixa renda. A autoconstrução de moradias reafirmou-se como o processo natural de construção dos bairros populares desde os anos 70.

Movimentos Sociais organizam-se para a conquista de seus direitos após a Constituição de 1988, reivindicando o “direito à moradia” ao poder público, mediante o financiamento da construção pelo processo de mutirão com autogestão pelas associações de luta por moradia. Os programas criados nessa época voltam-se à primeira fase do Programa Mutirão, com projetos de qualidade, em pequena escala, gerenciados com a parceria de assessorias técnicas das associações. Paralelamente, nesse momento, são entregues os últimos grandes conjuntos financiados pelo BNH e inicia-se um processo de compra das últimas glebas disponíveis na cidade de São Paulo. Prevalecendo a diretriz de “estoque de terras” e projetos de “grandes conjuntos habitacionais”, essa postura daria lastro para uma ação de quase 20 anos, com diferentes atendimentos habitacionais.

O período seguinte, entre 1990 e 1995, é impulsionado pelo grande empreendedorismo resultante da aprovação da primeira lei do ICMS, Lei Estadual nº 6.556/1989, na gestão Quércia/Fleury (1987/94). Além da continuidade dos mutirões em São Paulo, duas vertentes orientam a aplicação dos novos recursos: de um lado, a parceria com prefeituras do interior (Programas SH2/SH3) para construção em massa de casas de baixo custo (pequena área construída e planta ampliável), pela modalidade de empreitada global, licitada pela CDHU; de outro lado, para responder às necessidades de cidades médias e grandes, desenvolve-se o modelo de empreendimento realizado integralmente pela iniciativa privada: o programa Chamamento Empresarial, depois Empreitada Integral, incluindo-se o terreno, a construção e aprovação do projeto.

De 1995 em diante, na gestão Mário Covas (1995/2001), busca-se ampliar a escala de construção de unidades através de parcerias com os municípios e associações de moradia. Predominou, nesse período, o atendimento às necessidades da demanda geral das famílias de baixa renda moradoras nos municípios paulistas, por meio de uma seleção transparente e universal

feita pelo sistema de sorteio público. Com o repasse de recursos para a execução da modalidade de “autoconstrução assistida” pelas prefeituras e o investimento no Programa Mutirão com associações de moradores, inicia-se a primeira fase do Programa Habiteto, que se expande para todas as regiões do interior paulista, não sendo possível responder às necessidades das metrópoles devido à inexistência de terrenos aptos e baratos.

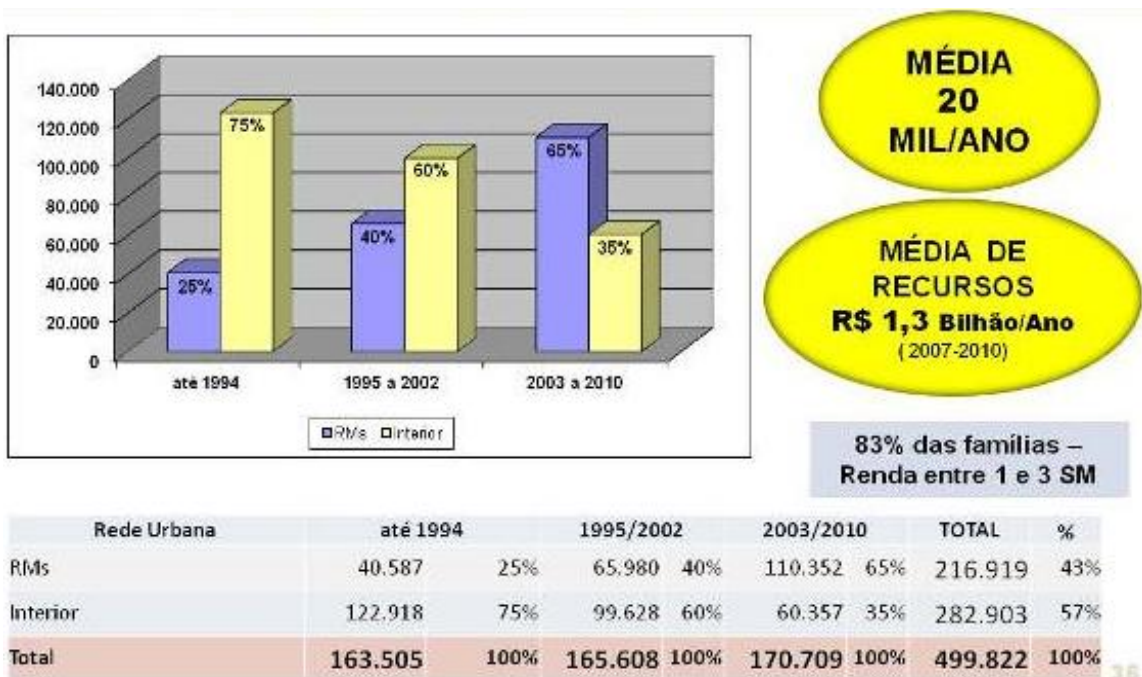
A partir de 2002, na gestão Geraldo Alckmin, inicia-se o redirecionamento dos investimentos habitacionais para programas que privilegiassem as demandas oriundas de áreas de risco, favelas e cortiços, em cidades médias e Regiões Metropolitanas, além de atendimentos a grupos vulneráveis como índios, quilombolas e assentados rurais no interior. A produção habitacional, ainda que em número reduzido frente às necessidades, veio a ser destinada prioritariamente àquelas situações de maior carência. Passa-se, inclusive, a atuar de forma mais ampla em favelas de responsabilidade do Governo do Estado com programas de urbanização integrada, e em erradicação de cortiços.

Nessa época, os movimentos sociais ligados à habitação nas áreas urbanas promovem ocupações de imóveis vazios na zona central de São Paulo. Em relação ao interior, decide-se ampliar a parceria com prefeituras para a Autoconstrução, pelo seu baixo custo, e o financiamento a proprietários de lotes, revitalizando o setor de materiais de construção. O mutirão associativo e a construção por empreitada passam a ser reorganizados para atender aos padrões de melhor eficiência e demanda.

Por força de contingências financeiras e operacionais, além de aspectos políticos e institucionais, mantendo o princípio do atendimento universal aos municípios paulistas com recursos da arrecadação do ICMS, a política de produção habitacional ficou, durante todo o período de 1967/2002, fortemente direcionada à Rede Urbana dos pequenos e médios municípios do interior. As Aglomerações Urbanas e as Regiões Metropolitanas, cujos contingentes de favelas e loteamentos irregulares explodem nos anos 80 e 90, não dispunham de terreno e infraestrutura com custo compatível para compor as contrapartidas dos financiamentos habitacionais tradicionalmente oferecidos para o interior.

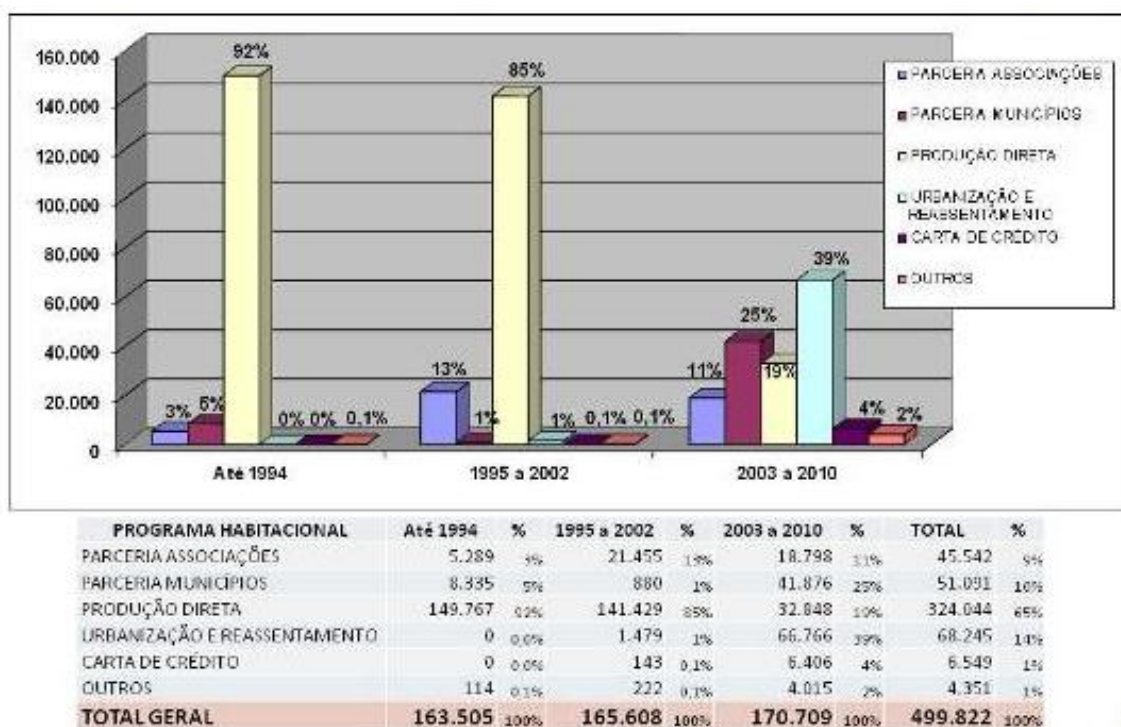
Um retrato dessa curva histórica da produção habitacional da SH/CDHU é a constatação que, até 1994, ela está fortemente concentrada no interior do Estado, com 75% das unidades comercializadas. A partir de 1995 ocorreu uma inflexão nesse perfil de atendimento, chegando-se, no período de 2003/2010, com um estoque de obras entregues da ordem de 65% voltado para as três Regiões Metropolitanas, aproximando-se das proporções das necessidades habitacionais e reforçando a tendência de mudança no perfil de atendimento no Estado.

Tabela 12 - Distribuição das Unidades Habitacionais Entregues e Atendimentos em Urbanização de Favelas: 1967-2010



Fonte: CDHU/ DPF/ SSI / GGI, 31/12/2010

Tabela 13 – Programas Habitacionais SH e CDHU: 1967-2010



Fonte: CDHU/ DPF/ SSI / GGI, 31/12/2010

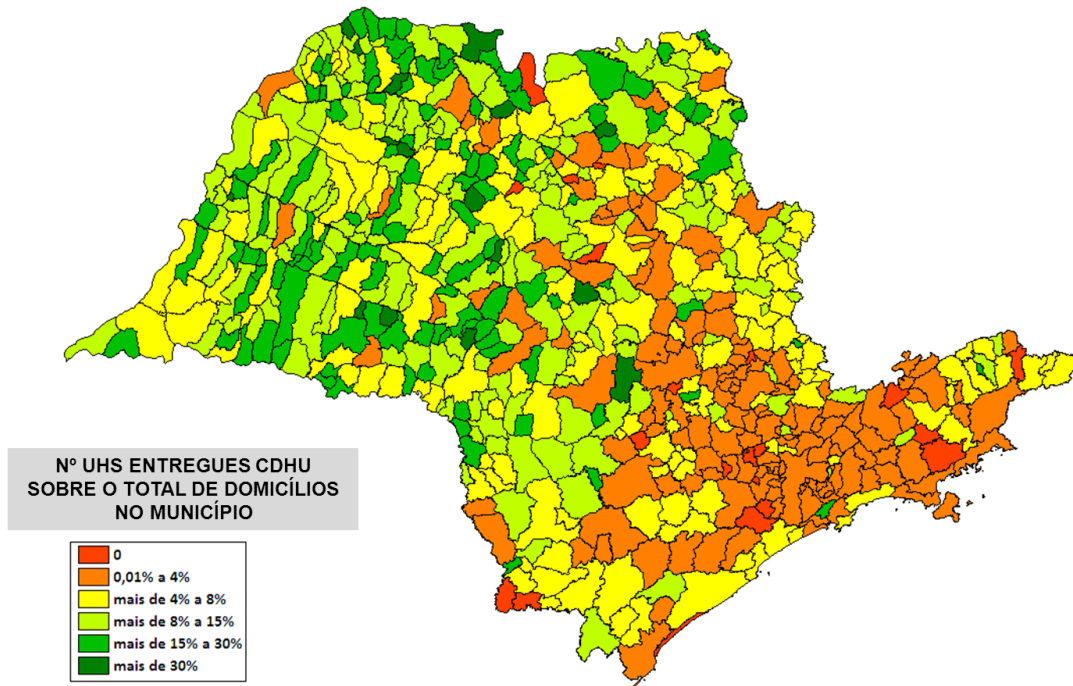
Com esse breve histórico da produção habitacional, tem-se hoje uma SH/CDHU que gerencia um complexo parque de moradias com 499.822 atendimentos/unidades habitacionais entregues até 31/12/2010.

Em 2011 foram realizados 17.131 atendimentos/unidades habitacionais, além disso, mais 4.365 famílias foram beneficiadas por AME-Auxílio Moradia Emergencial e 7.866 famílias beneficiadas por Auxílio-Moradia como apoio ao reassentamento.

Somem-se a isso 40.000 unidades em obras e aproximadamente 15.000 atendimentos/unidades habitacionais a serem entregues até 31/12/2012, além de cerca de 20.000 famílias beneficiadas por AME-Auxílio Moradia Emergencial e Auxílio-Moradia.

O resultado dos atendimentos realizados até 2010 tem um peso diferenciado em cada município do Estado. O mapa a seguir indica a participação percentual do atendimento realizado com unidades habitacionais entregues SH/CDHU sobre o número total de domicílios de cada município e destaca o significativo peso proporcional desses atendimentos no Oeste/Noroeste do Estado.

Mapa 4 – Taxa de atendimento habitacional SH/CDHU por município



Fonte: CDHU, outubro de 2011

1.3.2. Oferta Habitacional no Estado de São Paulo – União e Governo do Estado, 2000 a 2008

Considerando que para o atendimento habitacional à demanda de interesse social são promovidos programas nas diferentes esferas de governo, com destinação de recursos especialmente pela União e pelo Governo do Estado, sendo que do ponto de vista dos municípios essa destinação é pouco relevante, ressalvada a participação cada vez mais significativa da Prefeitura do Município de São Paulo, por meio de diferentes fontes de recursos/fundos, neste Plano foi enfrentado o desafio de sistematização da oferta habitacional de interesse social promovida pelos principais agentes públicos.

Desta forma, para compreender a oferta habitacional total no período 2000-2008, foi analisado o número de atendimentos habitacionais e os recursos investidos no período.

As informações foram agrupadas de acordo com a modalidade de atendimento, em duas vertentes, considerando sua destinação no enfrentamento dos componentes das necessidades habitacionais:

- Para atendimento ao déficit habitacional, a produção e aquisição de novas unidades habitacionais e os empreendimentos para reassentamento habitacional; e
- Para atendimento às situações de inadequação habitacional, as melhorias e intervenções em áreas degradadas.

A) Produção e aquisição de Unidades Habitacionais para o combate ao déficit

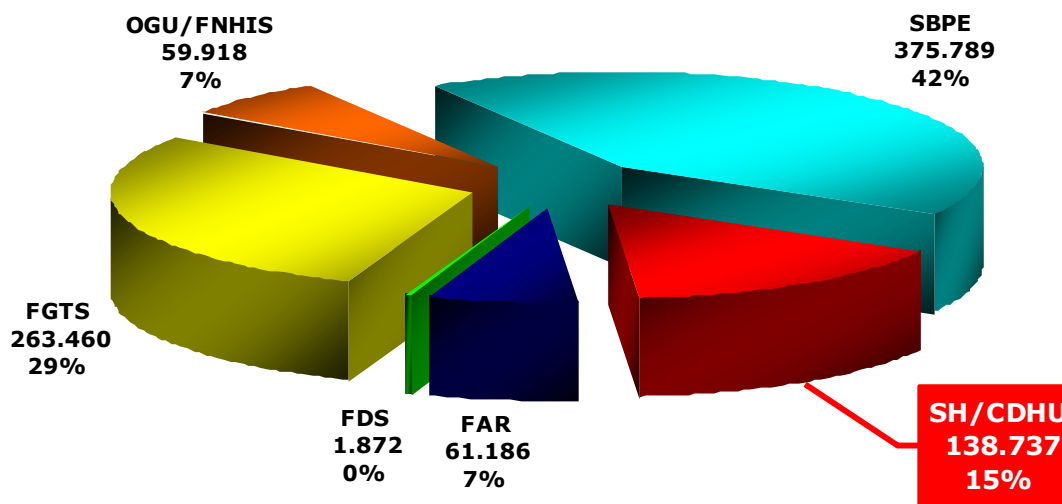
Para o combate ao déficit habitacional, entre 2000 e 2008, no Estado de São Paulo, registrou-se a oferta de cerca de 900 mil novas moradias, com recursos da ordem de R\$ 49 bilhões. A este conjunto, há que acrescer os 236 mil financiamentos concedidos para aquisição de imóveis usados e para aquisição de imóveis, novos ou usados, a cotistas do FGTS, que, de alguma forma, impactam na redução do déficit habitacional.

No total, tem-se **1,1 milhão unidades ofertadas e R\$ 56 bilhões em financiamentos habitacionais em 9 anos** (2000 a 2008). Importante

frisar que os levantamentos das aplicações com recursos estaduais levaram em consideração apenas os recursos contratados pela CDHU²⁸. Tampouco foi computada neste quadro a oferta habitacional direta, ou seja, sem a intermediação de um financiamento.

Os gráficos a seguir demonstram as aplicações no Estado de São Paulo por fonte de recursos (Estadual e Federal) com quantidade de unidades habitacionais. O primeiro gráfico apresenta os financiamentos a novas habitações e o segundo gráfico acrescenta, aos valores do primeiro gráfico, os relativos aos financiamentos de imóveis usados e aos cotistas do FGTS.

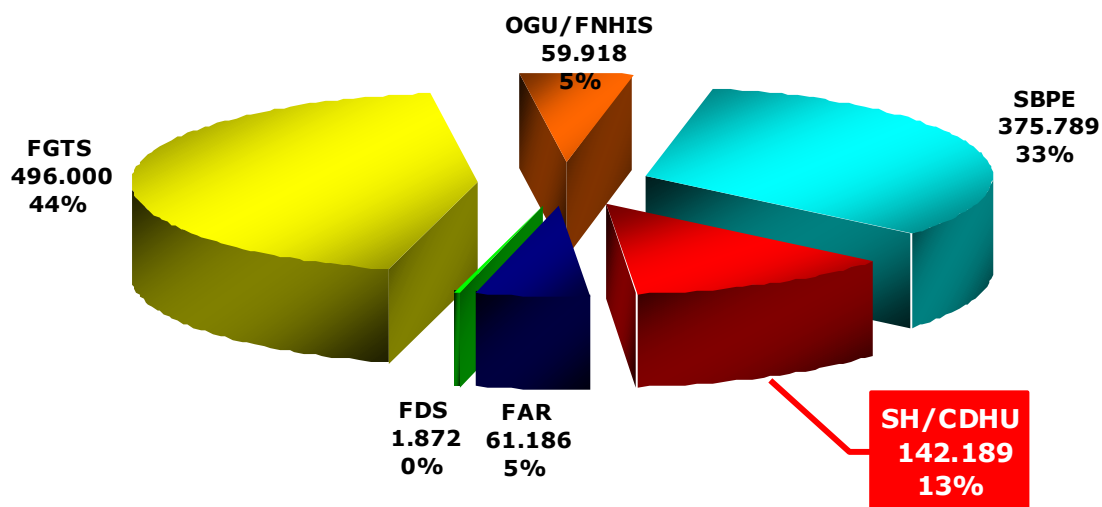
Gráfico 1 - Oferta de novas unidades no Estado de São Paulo, por fonte de recursos



Elaboração: Consórcio Ductor Geris – Produto 4 (Etapa 2 - Módulo 1), a partir de dados do Ministério das Cidades, da Caixa Econômica Federal, da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano e Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança

²⁸ Os dados obtidos referem-se às contratações do Programa Pró-Lar Melhorias Habitacionais e Urbanas realizadas entre 2006 e 2008, no valor de R\$ 103 milhões e dos convênios firmados com recursos oriundos do Fundo Estadual de Habitação no valor de R\$ 69 milhões.

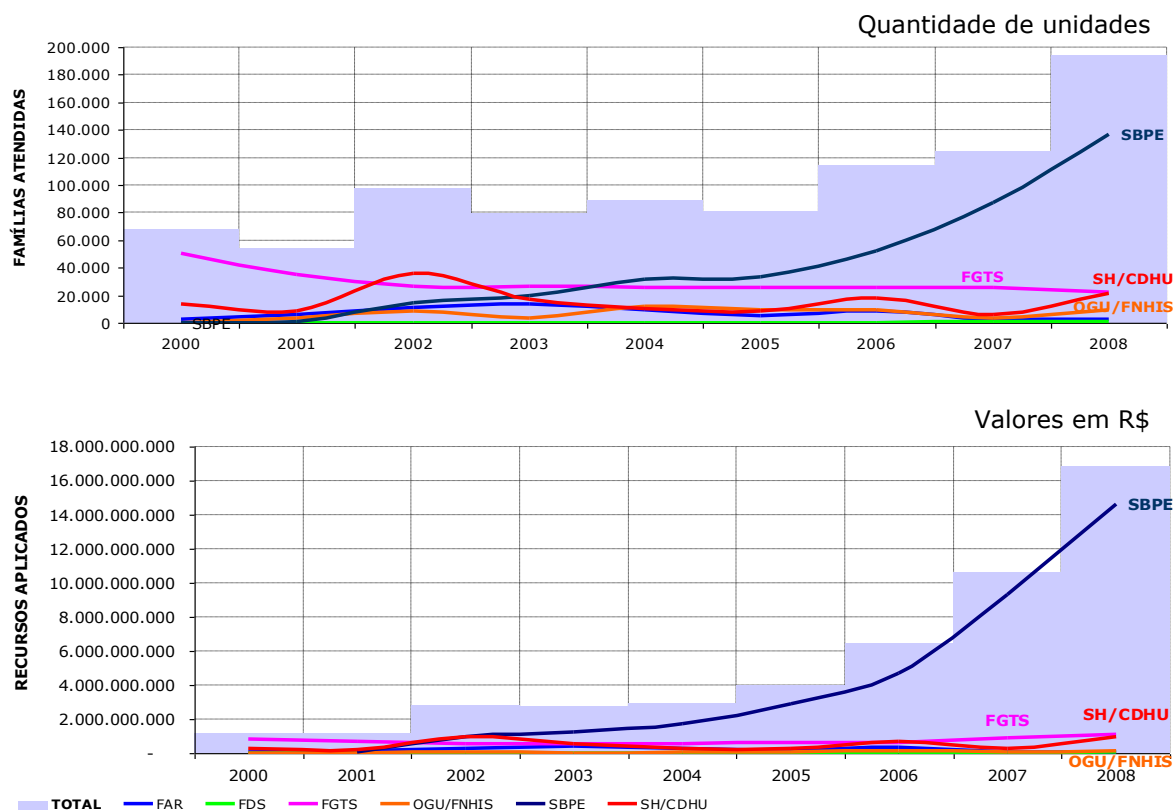
Gráfico 2 - Oferta de novas unidades + financiamentos imóveis usados + cotistas FGTS no Estado de São Paulo, por fonte de recursos



Elaboração: Consórcio Ductor Geris – Produto 4 (Etapa 2 - Módulo 1), a partir de dados do Ministério das Cidades, da Caixa Econômica Federal, da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano e Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança

Nos gráficos a seguir, foram distribuídas as contratações por ano das diferentes fontes de recursos e neles está indicada uma tendência de crescimento nos anos 2000, fortemente puxada pelas aplicações do SBPE, que elevou em muito as aplicações em 2008, com tendência de crescimento nos anos 2009 e 2010. Para as demais fontes de recursos não há alterações significativas. Contudo, pode-se observar um declínio nas contratações do FGTS, que praticamente se igualou à produção SH/CDHU em 2008, com aproximadamente 22 mil habitações cada fonte. Com relação aos recursos estaduais, observa-se um pico de contratações em 2002, outro menos significativo em 2006, com retomada em 2008.

Gráfico 3 - Oferta no Estado de São Paulo, por fonte de recursos e por exercício - famílias atendidas/quantidade de unidades e recursos investidos



Elaboração: Consórcio Ductor Geris – Produto 4 (Etapa 2 - Módulo 1), a partir de dados do Ministério das Cidades, da Caixa Econômica Federal, da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano e Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança

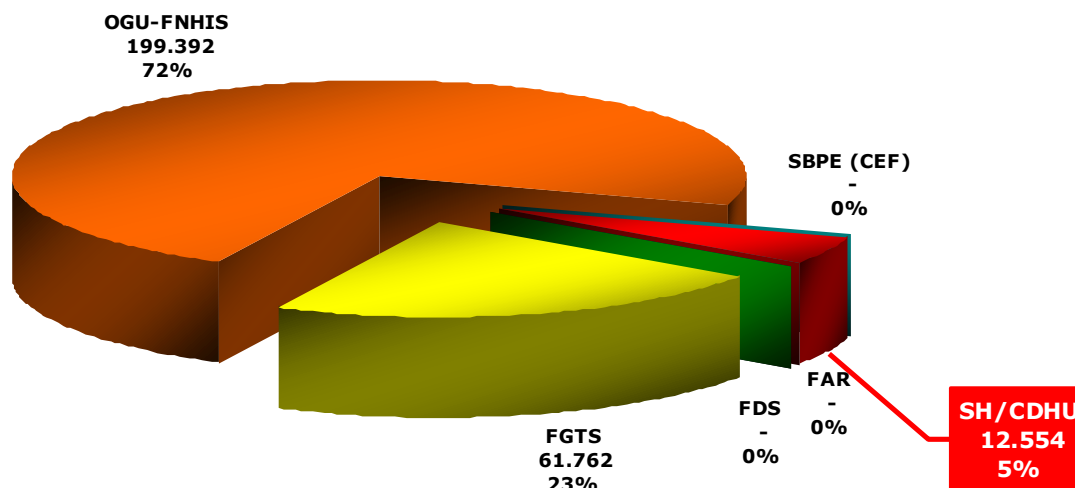
B) Melhorias e intervenções em áreas degradadas para o combate à inadequação habitacional

No que se refere ao enfrentamento da inadequação habitacional, foram beneficiadas, no período 2000-2008, cerca de 270 mil famílias em intervenções basicamente voltadas para melhorias em áreas degradadas. Esta forma de aplicação de recursos refere-se aos recursos da SH/CDHU e do OGU/FNHIS, que totalizaram 77% dos atendimentos no período.

O total dos recursos aplicados nestas intervenções, no entanto, possui desempenho bastante inferior às aplicações em produção e aquisição habitacional, voltadas para o combate ao déficit. Foram R\$ 2,3 bilhões no período, representando 17% dos valores aplicados naquelas operações. Esta análise indica a necessidade de incremento deste tipo de ação,

principalmente de iniciativa pública, uma vez que a inadequação se concentra fortemente na população de menor renda, sem acesso a habitações formais e salubres.

Gráfico 4 - Melhorias habitacionais no Estado de São Paulo, por fonte de recursos – valores financiados entre 2000 e 2008



Elaboração: Consórcio Ductor Geris – Produto 4 (Etapa 2 - Módulo 1), a partir de dados do Ministério das Cidades, da Caixa Econômica Federal, da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano e Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança

O governo federal vem atuando de forma crescente no combate à inadequação, principalmente após a implementação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, a partir de quando foram fortemente incrementados os recursos federais para a área de habitação popular, em especial na recuperação de áreas degradadas. Assim, conforme quadro a seguir, os recursos em 2006, 2007 e 2008 ultrapassaram significativamente os recursos para os demais exercícios. Aliado a esse incremento, do equilíbrio verificado no ano de 2006, passou-se à aplicação de 92% e 90% nos anos de 2007 e 2008 em operações de combate à inadequação.

Tabela 14 - Contratações do OGU/FNHIS no Estado de São Paulo - 2000 a 2008

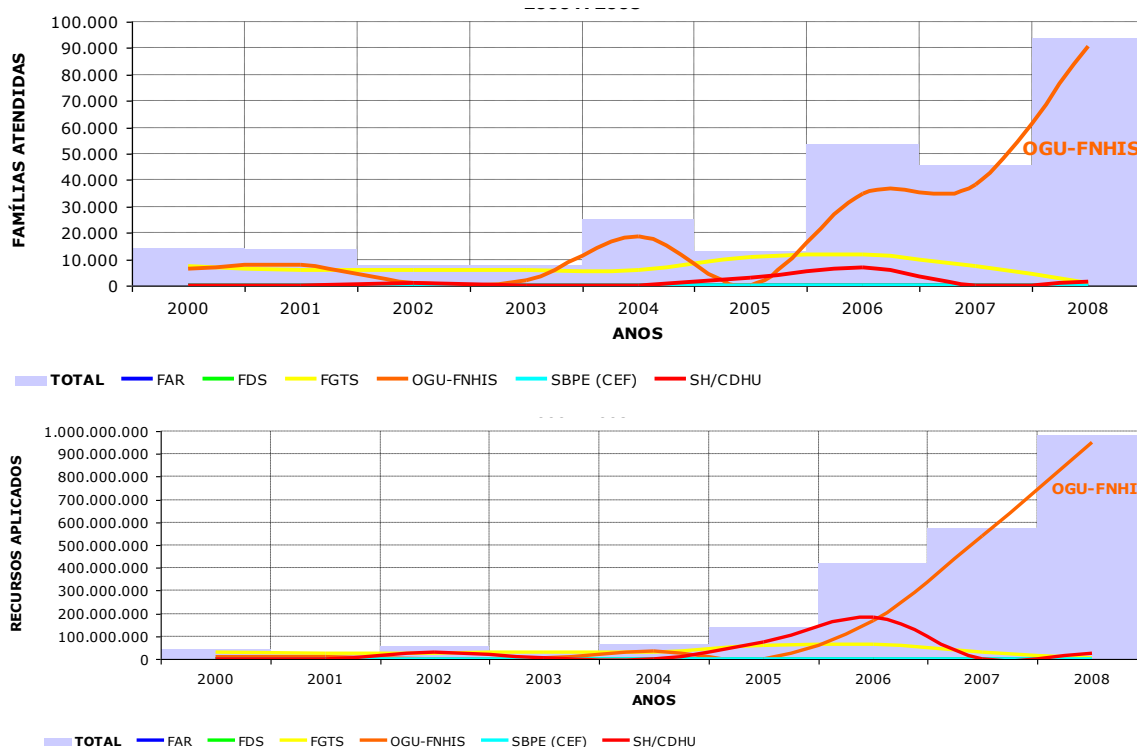
Valores em R\$ mil

Operações	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	TOTAL
Déficit	2.520	22.927	66.509	27.071	102.489	91.104	116.285	46.310	108.774	583.989
	19%	72%	99%	90%	76%	99%	41%	8%	10%	25%
Inadequação	10.795	8.801	370	2.940	32.815	683	169.854	541.780	948.702	1.716.740
	81%	28%	1%	10%	24%	1%	59%	92%	90%	75%
Total	13.315	31.729	66.879	30.011	135.304	91.786	286.139	588.090	1.057.476	2.300.728

Elaboração: Consórcio Ductor Geris – Produto 4 (Etapa 2 - Módulo 1), a partir de dados do Ministério das Cidades

De fato, apenas a aplicação de recursos do OGU/FNHIS possui atualmente relevância no combate à inadequação. Os recursos das demais fontes federais foram pouco ou nada direcionados para este tipo de atendimento. E mesmo com relação ao OGU, apenas a partir de 2006, com a implementação do FNHIS.

Gráfico 5 - Melhorias habitacionais no Estado de São Paulo, por exercício e fonte de recursos – 2000 a 2008



Elaboração: Consórcio Ductor Geris – Produto 4 (Etapa 2 - Módulo 1), a partir de dados do Ministério das Cidades, da Caixa Econômica Federal, da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano e Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança

A respeito dos recursos do FNHIS, é importante frisar que, conforme determina a Lei 11.124, de 16 de junho de 2005, que o criou, assim como o Sistema Nacional da Habitação de Interesse Social – SNHIS, sua aplicação deve se dar de forma descentralizada por Estados e municípios. Assim, cabe ao Ministério das Cidades “estabelecer, ouvido o Conselho das Cidades, as diretrizes, prioridades, estratégias e instrumentos para a implementação da Política Nacional de Habitação de Interesse Social e os Programas de Habitação de Interesse Social”. Ao Conselho Gestor do FNHIS, “estabelecer diretrizes e critérios de alocação dos recursos do FNHIS, observado o disposto nesta Lei, a Política e o Plano Nacional de Habitação estabelecidos pelo Ministério das Cidades e as diretrizes do Conselho das Cidades”. E ao Conselho Gestor Estadual, fixar “critérios para a priorização de linhas de ação, alocação de recursos e atendimento dos beneficiários dos programas habitacionais”.

Assim, uma vez concluída a atual fase de elaboração dos Planos Locais e Estadual de Habitação, prevista para 2011, os recursos do FNHIS poderão ser alocados ao Estado e aos municípios, que poderão dispor sobre sua aplicação, constituindo-se em mais um instrumento da Política Habitacional de operação descentralizada²⁹.

Somando-se todas as **contratações ocorridas no período 2000-2008, nas operações de combate ao déficit e nas operações de combate à inadequação**, chega-se a cifras bastante expressivas no Estado de São Paulo: **R\$ 58 bilhões em recursos aplicados na área de habitação, com atendimento direto a 1,4 milhão de famílias**, conforme resumido

²⁹ **Lei 11.124, de 16 de junho de 2005**

Art. 12. Os recursos do FNHIS serão aplicados de forma descentralizada, por intermédio dos Estados, Distrito Federal e Municípios, que deverão:

I – constituir fundo, com dotação orçamentária própria, destinado a implementar a Política de Habitação de Interesse Social e receber os recursos do FNHIS;

II – constituir conselho que contemple a participação de entidades públicas e privadas, bem como de segmentos da sociedade ligados à área de habitação, garantido o princípio democrático de escolha de seus representantes e a proporção de 1/4 (um quarto) das vagas aos representantes dos movimentos populares;

III – apresentar Plano Habitacional de Interesse Social, considerando as especificidades do local e da demanda;

IV – firmar termo de adesão ao SNHIS;

V – elaborar relatórios de gestão; e

VI – observar os parâmetros e diretrizes para concessão de subsídios no âmbito do SNHIS de que trata os arts. 11 e 23 desta Lei.

Art. 24. É facultada ao Ministério das Cidades a aplicação direta dos recursos do FNHIS até que se cumpram as condições previstas no art. 12 desta Lei.

nas tabelas a seguir³⁰.

Vale acrescentar na análise da oferta habitacional federal recente os valores das contratações no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, que, no Estado de São Paulo, conforme informações da CAIXA, totalizam o investimento de cerca de R\$ 10,4 bilhões em 168.990 unidades contratadas até dezembro de 2010³¹.

A seguir, apresentam-se as tabelas de sistematização das contratações no Estado de São Paulo por fonte de recursos, por ano, no período de 2000 a 2008, e por faixa de renda familiar - valores contratados e famílias atendidas.

³⁰ As tabelas consideraram todos os atendimentos do SBPE na faixa acima de 10 salários mínimos, uma vez que os dados obtidos não discriminaram a faixa de renda atendida.

³¹ Informações enviadas em 22 de dezembro de 2010 pela Superintendência Regional da CAIXA, São Paulo, SP.

Tabela 15 - Contratações no Estado de São Paulo por ano - 2000 a 2008

VALORES CONTRATADOS-R\$ mil

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	TOTAL
FAR	60.856	150.318	297.168	395.690	279.157	154.628	318.181	81.291	41.512	1.778.801
FDS	-	-	-	-	-	-	7.703	14.119	38.328	60.150
FGTS	867.044	697.919	598.440	554.921	573.328	661.380	703.574	894.153	1.116.224	6.666.983
OGU/FNHIS	13.315	31.729	66.879	30.011	135.304	91.786	286.139	588.090	1.057.476	2.300.728
SBPE(CEF)	-	72.899	942.512	1.265.252	1.721.882	2.914.976	4.683.391	9.329.703	14.588.598	35.519.213
SH/CDHU	243.957	240.769	1.000.482	521.244	279.666	321.648	858.277	263.070	968.874	4.697.987
TOTAL1	1.185.171	1.193.634	2.905.481	2.767.118	2.989.337	4.144.417	6.857.266	11.170.425	17.811.012	51.023.862
AQ USADO/FGTS	561.292	523.922	595.505	402.416	338.052	758.969	1.050.156	1.036.652	1.687.818	6.954.782
PRO-COTISTA/FGTS	-	-	-	-	-	-	-	-	195.717	195.717
ADJUDICADO/FGTS	5.738	11.702	19.333	18.355	18.127	32.771	35.363	35.737	70.198	247.324
C CRÉDITO/CDHU	-	-	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
TOTAL2	567.031	535.624	614.838	420.772	356.179	791.740	1.085.518	1.072.389	1.953.733	7.397.823
TOTALGERAL	1.752.202	1.729.257	3.520.319	3.187.890	3.345.516	4.936.158	7.942.784	12.242.814	19.764.745	58.421.685

FAMÍLIAS BENEFICIADAS

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	TOTAL
FAR	2.789	6.156	11.162	13.323	9.477	4.803	8.880	2.289	2.307	61.186
FDS	-	-	-	-	-	-	331	453	1.088	1.872
FGTS	58.104	40.882	32.478	32.090	31.708	36.216	37.717	32.478	23.549	325.222
OGU/FNHIS	6.769	11.048	9.934	5.130	30.390	9.599	44.041	41.826	100.573	259.310
SBPE(CEF)	-	1.143	14.952	19.280	31.868	33.002	52.125	86.914	136.505	375.789
SH/CDHU	13.840	8.180	36.724	17.227	10.026	11.071	24.616	6.477	23.130	151.291
TOTAL1	81.502	67.409	105.250	87.050	113.469	94.691	167.710	170.437	287.152	1.174.670
AQ USADO/FGTS	25.337	21.324	23.009	16.147	13.220	25.848	32.107	28.438	34.956	220.386
PRO-COTISTA/FGTS	-	-	-	-	-	-	-	-	2.107	2.107
ADJUDICADO/FGTS	374	559	922	940	979	1.739	1.481	1.268	1.785	10.047
C CRÉDITO/CDHU	-	-	8	2.054	382	14	819	45	130	3.452
TOTAL2	25.711	21.883	23.939	19.141	14.581	27.601	34.407	29.751	38.978	235.992
TOTALGERAL	107.213	89.292	129.189	106.191	128.050	122.292	202.117	200.188	326.130	1.410.662

Elaboração: Consórcio Ductor Geris – Produto 4 (Etapa 2 - Módulo 1), a partir de dados do Ministério das Cidades, da CAIXA, da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano e Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança

Tabela 16 - Contratações no Estado de São Paulo por faixa de renda - 2000 A 2008

VALORES CONTRATADOS-R\$ mil

FONTE DE RECURSOS	FAIXA DE RENDA (salários mínimos)				TOTAL
	0 a 3 SM	3 a 5 SM	5 a 10 SM	> 10 SM	
FAR	3.101.558	1.158.782.296	616.917.402	-	1.778.801.256
FDS	60.149.818	-	-	-	60.149.818
FGTS	636.336.299	926.487.388	2.931.561.456	2.172.597.582	6.666.982.725
OGU/FNHIS	2.300.728.244	-	-	-	2.300.728.244
SBPE (CEF)	-	-	-	35.519.212.810	35.519.212.810
SH/CDHU	3.916.663.215	633.441.779	147.324.271	557.803	4.697.987.068
TOTAL 1	6.916.979.135	2.718.711.463	3.695.803.129	37.692.368.195	51.023.861.921
AQ USADO/FGTS	213.815.455	1.245.240.766	4.423.715.798	1.072.009.635	6.954.781.655
PRO-COTISTA/FGTS	384.762	2.192.797	20.956.080	172.183.241	195.716.880
ADJUDICADO/FGTS	30.041.898	77.832.368	126.857.275	12.592.931	247.324.473
CARTA DE CREDITO/CDHU	ND	ND	ND	ND	ND
TOTAL 2	244.242.115	1.325.265.931	4.571.529.154	1.256.785.808	7.397.823.008
TOTAL GERAL	7.161.221.250	4.043.977.394	8.267.332.282	38.949.154.003	58.421.684.929

FAMILIAS BENEFICIADAS

FAR	1.203	38.517	21.466	-	61.186
FDS	1.872	-	-	-	1.872
FGTS	124.562	62.429	89.588	48.643	325.222
OGU/FNHIS	259.310	-	-	-	259.310
SBPE (CEF)	-	-	-	375.789	375.789
SH/CDHU	128.976	18.123	4.174	18	151.291
TOTAL 1	515.923	119.069	115.228	424.450	1.174.670
AQ USADO/FGTS	18.906	56.139	120.549	24.792	220.386
PRO-COTISTA/FGTS	55	158	670	1.224	2.107
ADJUDICADO/FGTS	2.936	3.383	3.441	287	10.047
CARTA DE CREDITO/CDHU	-	-	-	-	3.452
TOTAL 2	21.897	59.680	124.660	26.303	235.992
TOTAL GERAL	537.820	178.749	239.888	450.753	1.410.662

Elaboração: Consórcio Ductor Geris - Produto 4 (Etapa 2 - Módulo 1), a partir de dados do Ministério das Cidades, da CAIXA, da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano e Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança

1.3.3. Análise dos Atendimentos Habitacionais no Estado e no Município de São Paulo por tipo de operação

Na análise dos atendimentos habitacionais no Estado de São Paulo, por tipo de operação, apresenta-se inicialmente o mapeamento da distribuição dos atendimentos nos municípios.

A leitura dos mapas a seguir sobre as intervenções/atendimentos para o combate ao déficit e combate à inadequação demonstra a predominância das operações de combate ao déficit sobre as de combate à inadequação.

A espacialização dos dados demonstra o atendimento **por contratações no período 2000-2008 em quase todo o território paulista, com 638 municípios atendidos³², 99% dos municípios do Estado**, com operações de combate ao déficit e 600 municípios com investimentos ao combate à inadequação.

No combate ao déficit, observa-se que a distribuição dos atendimentos no Estado de São Paulo está em grande parte concentrada nas Regiões Metropolitanas e em municípios de significância regional.

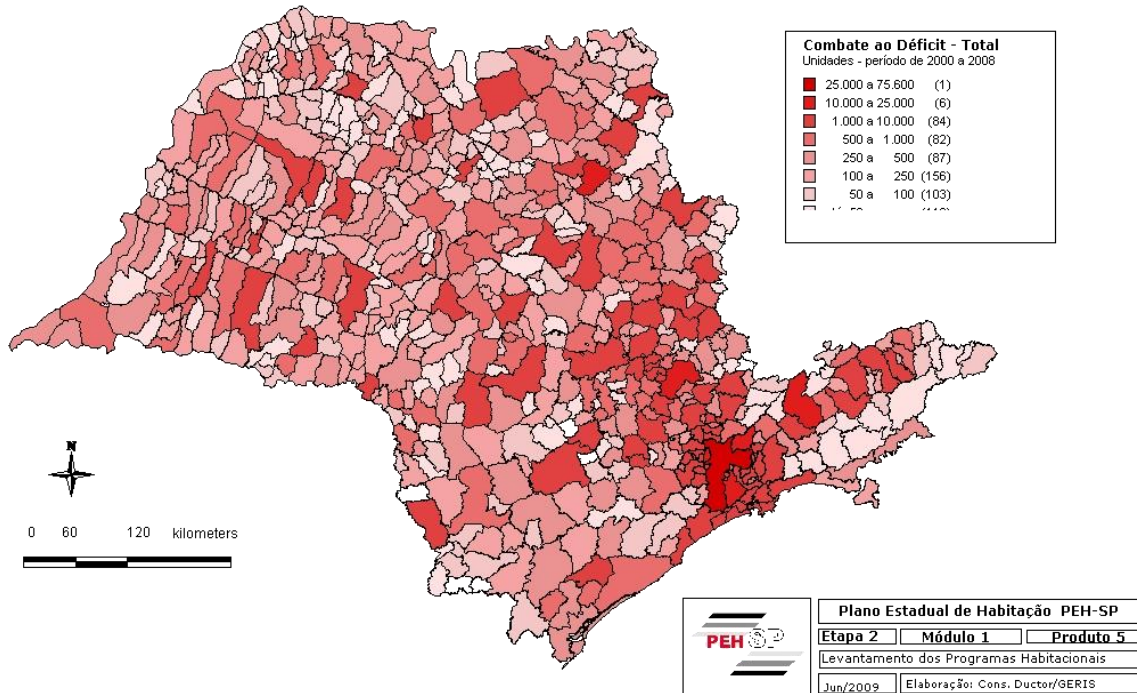
No combate à inadequação há grande concentração na Região Metropolitana de São Paulo, seguida da Baixada Santista e, em menor porte, em municípios da Região de Campinas e em direção à região de Ribeirão Preto/Franca, onde se concentra este componente da necessidade habitacional.

A. ATUAÇÃO DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO - 2000 A 2008

O combate às carências no Estado de São Paulo é o imenso desafio com que se depara o atual governo. As carências apresentadas são diversas, famílias em situação de déficit habitacional ou em situação de inadequação, habitando favelas, cortiços, áreas de risco, em coabitação, em locais com ausência de infraestrutura urbana e com inadequação fundiária. Visando o enfrentamento de tal situação, o Governo estabeleceu ações estratégicas para minimizar as necessidades mais urgentes, buscando sempre soluções inovadoras e duráveis.

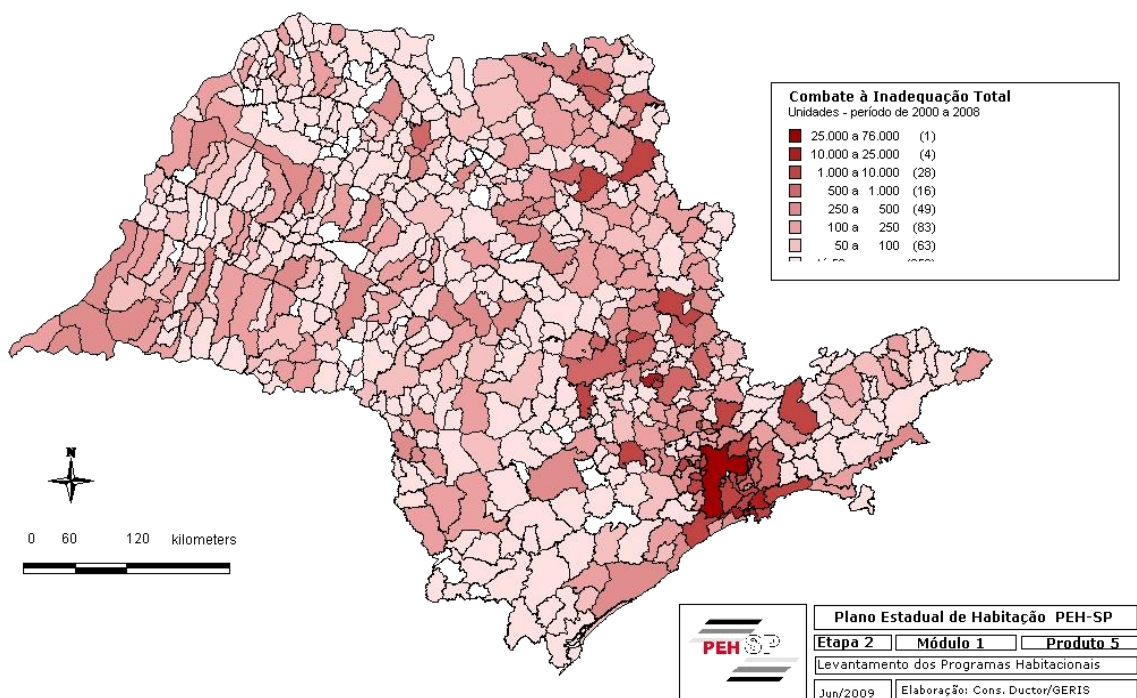
³² Dados não incluem o SBPE, cujas informações não foram disponibilizadas por município.

Mapa 5 - Atendimentos para combate ao déficit habitacional do Estado de São Paulo de 2000 a 2008



Elaboração: Consórcio Ductor Geris, 2009.

Mapa 6 - Atendimentos para o combate à inadequação habitacional no Estado de São Paulo de 2000 a 2008



Elaboração: Consórcio Ductor Geris, 2009.

A partir de 2007, a SH e a CDHU vêm aprimorando o aparato administrativo e institucional no setor da Habitação de Interesse Social promovendo mudanças no padrão das unidades habitacionais e dos núcleos urbanos, resultando no aperfeiçoamento dos produtos oferecidos à população e no desenvolvimento de novas soluções e maneiras de atuar.

Os atuais programas e investimentos da SH/CDHU têm como objetivos principais:

- Intensificar o atendimento habitacional nas Regiões Metropolitanas;
- Articular ações em parceria com municípios, entidades associativas, Governo Federal e iniciativa privada.

A SH/CDHU vem atuando, a partir de focos específicos, na provisão, na readequação urbana e habitacional, na regularização fundiária e no desenvolvimento institucional, por meio dos Programas e Ações relacionados no Anexo 11 e abaixo sintetizados:

Foco 1 – Redução do Déficit Habitacional

Provisão de Morádias

Com relação a este foco, os programas foram divididos em três temas:

- Produção de Unidades Habitacionais
 - Programa Parceria com Municípios - PPM
 - Programa Parceria com Associações e Cooperativas
 - Produção Própria CDHU
 - Programa de Moradia Indígena - PMI
 - Programa de Moradia Quilombola
 - Programa de Moradia Rural
 - Programa Vila Dignidade
 - Programa de Reassentamento Habitacional
- Aquisição de Unidades Habitacionais
 - Programa Habitacional de Integração – PHAI
- Produção de Lotes Urbanizados

Foco 2 – Redução da Inadequação Habitacional

- Requalificação de Moradias
 - Programa de Atuação em Cortiços
 - Programa São Paulo de Cara Nova
 - Programa Especial de Melhorias – PEM
 - Programa Crédito para Reforma de Imóveis
- Urbanização de Favelas e Assentamentos Precários
 - Programa de Urbanização de Favelas
- Regularização Fundiária de Interesse Habitacional
 - Programa Cidade Legal
 - Programa de Regularização Fundiária de Conjuntos Habitacionais da CDHU

Foco 3 - Desenvolvimento Institucional

- Ação de Assistência Técnica aos municípios
- Ação de Fomento à Organização Comunitária, Condominial e inclusão social

Foco 4 - Programas Especiais

Este último foco, na realidade, está inserido nos três focos acima, tendo sido destacado apenas para efeito de acompanhamento da nomenclatura adotada nos documentos da CDHU, base deste estudo. Tratam-se de projetos específicos, eleitos como prioritários na atual gestão da CDHU.

- Urbanização de Favelas
 - Programa de Urbanização - Pantanal
- Reassentamento Habitacional
 - Programa de Reassentamento - Paraisópolis
 - Programa de Reassentamento - Águas Espraiadas
- Saneamento Ambiental em Mananciais de Interesse Regional
 - Programa Mananciais do Alto Tietê
 - Programa de Recuperação Socioambiental da Serra do Mar

A.1. OPERAÇÕES DO ESTADO DE SÃO PAULO NO COMBATE AO DÉFICIT HABITACIONAL

A análise do atendimento no Estado de São Paulo, considerando as unidades contratadas no período no FOCO 1 - COMBATE AO DÉFICIT, em seus diferentes programas, está apresentada nas tabelas a seguir, por faixa de renda e distribuição anual dos atendimentos/unidades habitacionais:

Tabela 17 - Desempenho dos programas estaduais por faixa de renda – Recursos estaduais - 2000-2008

PROGRAMA	Número de unidades				TOTAL
	FAIXA DE RENDA (em SM)				
	0 a 3	3 a 5	5 a 10	> 10	
TOTAL	118.419	16.338	3.962	18	138.737
Parceria com município	49.400	5.908	1.253	3	56.564
Produção direta	27.471	6.894	2.219	13	36.597
Reassentamento habitacional	31.635	1.798	216	2	33.651
Parceria com associações e cooperativas	8.594	1.093	113	-	9.800
Programa habitacional de integração	-	613	158	-	771
Moradia rural	731	32	3	-	766
Moradia indígena	439	-	-	-	439
Moradia quilombola	149	-	-	-	149

Elaboração: Consórcio Ductor Geris – Produto 4 (Etapa 2 - Módulo 1), a partir de dados da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano

Tabela 18 - Desempenho dos programas por exercício – Recursos estaduais - 2000-2008

PROGRAMA	Número de unidades									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	TOTAL
TOTAL	13.840	8.180	35.968	17.161	10.026	8.334	17.556	6.257	21.415	138.737
Parceria com município	3.481	60	11.705	4.567	4.817	4.758	9.936	4.989	12.251	56.564
Produção direta	9.162	4.414	15.084	6.357	894	-	462	-	224	36.597
Reassentamento habitacional	988	3.706	7.035	1.279	1.923	3.086	5.469	1.225	8.940	33.651
Parceria com associações e cooperativas	150	-	1.316	4.632	1.952	240	1.494	16	-	9.800
Programa habitacional de integração	-	-	771	-	-	-	-	-	-	771
Moradia rural	-	-	-	326	440	-	-	-	-	766
Moradia indígena	59	-	57	-	-	101	195	27	-	439
Moradia quilombola	-	-	-	-	-	149	-	-	-	149

Elaboração: Consórcio Ductor Geris – Produto 4 (Etapa 2 - Módulo 1), a partir de dados da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano

A aplicação dos recursos atendeu a 67% dos municípios do Estado nas contratações realizadas entre 2000 e 2008 (total de 433 municípios atendidos). A distribuição de recursos no Estado revelou-se melhor em

relação à aplicação recursos federais, com 46 % da produção nas RMs, onde sabidamente está concentrado o déficit habitacional, e 54% nas demais regiões do Estado.

Tabela 19 - Habitações contratadas no Estado de São Paulo por faixa de renda, por região metropolitana e relação com a população – Recursos estaduais - 2000-2008

REGIÃO	FAIXA DE RENDA (salários mínimos)					POPULAÇÃO 2007		
	0 a 3	3 a 5	5 a 10	> 10	TOTAL		ABSOLUTA	%
TOTAL	118.419	16.338	3.962	18	138.737	100,00%	39.827.570	100,00%
RMSP	42.383	6.907	1.747	10	51.047	36,79%	19.223.897	48,27%
RMCP	5.415	1.424	548	1	7.388	5,33%	2.633.523	6,61%
RMBS	4.971	666	176	-	5.813	4,19%	1.606.863	4,03%
OUTROS	65.650	7.341	1.491	7	74.489	53,69%	16.363.287	41,09%
RMs	52.769	8.997	2.471	11	64.248	46,31%	23.464.283	58,91%

Elaboração: Consórcio Ductor Geris – Produto 4 (Etapa 2 - Módulo 1), a partir de dados da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano

A espacialização dos financiamentos contratados, realizada para o total dos financiamentos e para cada uma das faixas de renda (até 3 salários mínimos, de 3 a 5 salários mínimos, de 5 a 10 salários mínimos e acima de 10 salários mínimos), aponta que, conquanto tenha-se atingido a 67% dos municípios paulistas, as aplicações estaduais no combate ao déficit concentraram-se mais fortemente em municípios próximos à capital e em municípios de maior porte (Guarulhos, Campinas, São Bernardo do Campo, Osasco, Santo André, São José dos Campos, Diadema, Carapicuíba, Mogi das Cruzes, Piracicaba, Jundiaí e Itaquaquecetuba), todos com produção acima de 1000 unidades no período. Já a produção entre 500 e 1000 unidades pode ser observada no eixo nordeste e no oeste do Estado, em municípios majoritariamente de médio porte.

Quando se verifica a produção para a população com renda de até 3 salários mínimos, observa-se uma configuração semelhante à dos dados totais, o que é perfeitamente justificável, uma vez que a produção estadual se concentrou majoritariamente nesta faixa de renda.

O mesmo podemos dizer sobre a distribuição da produção para famílias com renda entre 3 e 5 salários mínimos. No que diz respeito à produção para a faixa entre 5 e 10 salários mínimos, apenas os municípios de São Paulo, Campinas, Piracicaba e Mogi das Cruzes produziram mais de 100 unidades

no período, tendo os demais produção pouco significativa.

Sobre a destinação de recursos estaduais e federais por faixa de renda, vale a análise de que os programas estaduais concentraram cerca de 84% do seu atendimento a famílias até 3 salários mínimos, em contraponto aos recursos federais, que concentraram apenas 12,5% a esta parcela da demanda, conforme informações da tabela a seguir:

Tabela 20 - Produção para combate ao déficit no Estado de São Paulo - contratações de 2000 a 2008

Faixas de renda – S.M.	Recursos: R\$ mil		Unidades Habitacionais	
	Estaduais	Federais	Estaduais	Federais
0 a 3	3.670.901	1.159.042	118.419	160.812
3 a 5	567.594	1.974.219	16.338	79.893
5 a 10	137.776	3.556.355	3.962	102.835
> 10	558	2.520.166	18	48.439
Subtotal	4.376.830	9.209.782	138.737	391.979
TOTAL	13.586.612		530.716	

Elaboração: Consórcio Ductor Geris a partir de dados do Ministério das Cidades, da Caixa Econômica Federal, da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano e Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança

A.2. OPERAÇÕES DO ESTADO DE SÃO PAULO NO COMBATE À INADEQUAÇÃO HABITACIONAL

As ações de combate à inadequação habitacional com recursos estaduais, classificadas segundo programas voltados à requalificação de moradias, urbanização de assentamentos precários e regularização fundiária, tiveram desempenho, no período estudado, bastante inferior às ações de combate ao déficit. Foram firmados 40 contratos, beneficiando 12.554 famílias, com recursos da ordem de R\$ 300 milhões.

Tal resultado foi obtido pelo levantamento de dados relativos aos programas:

- a) Programa de Atuação em Cortiços;
- b) Urbanização Integrada, aí incluído o *Programa Urbanização Pantanal* por sua similaridade com as ações desenvolvidas no Programa.

Quanto aos demais programas de requalificação de moradias, há que se mencionar que o Programa São Paulo de Cara Nova (dezembro de 2008) e o Programa Especial de Melhorias (2009), por suas recentes criações, não possuem resultados no período estudado (2000 a 2008). Também o Programa Cidade Legal iniciou suas operações em 2009, não havendo, portanto, dados consolidados para o período estudado.

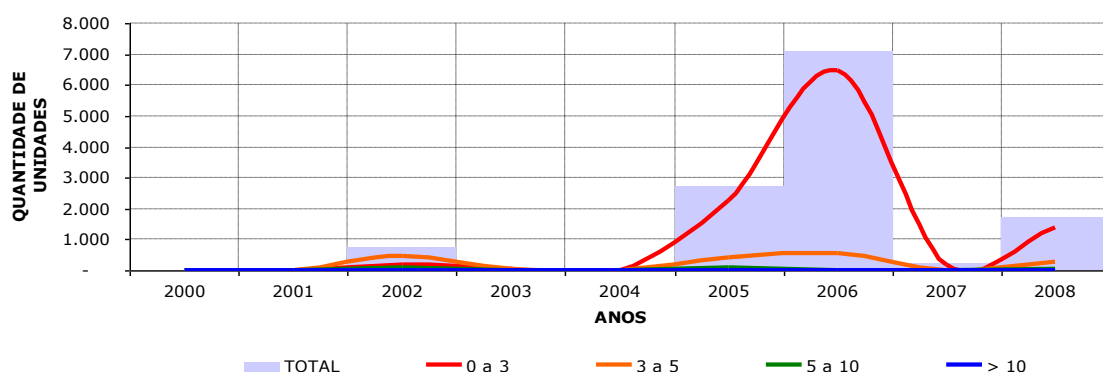
Por fim, cabe também mencionar que não foram disponibilizados dados sobre os Programas de Crédito para Reforma de Imóveis e de Desenvolvimento Institucional.

O gráfico anualizado das contratações das operações de combate à inadequação habitacional mostra que apenas a partir de 2005 começaram a ser direcionados recursos efetivos para este tipo de operação, e que esta é retomada a partir de 2008, especialmente em parceria com recursos federais do PAC e FNHIS.

No período 2000-2008, os recursos contratados foram direcionados basicamente à população de mais baixa renda, com 85% dos atendimentos, dos quais 14% foram dirigidos à população com renda entre 3 e 5 salários mínimos de renda e o restante à população com renda acima de 5 salários mínimos.

Gráfico 6 - Melhorias habitacionais no Estado de São Paulo por faixa de renda por exercício – Recursos estaduais

FINANCIAMENTO EM PROGRAMAS DE COMBATE À INADEQUAÇÃO HABITACIONAL
POR EXERCÍCIO E FAIXA DE RENDA (RECURSOS ESTADUAIS)
- 2000 A 2008 -



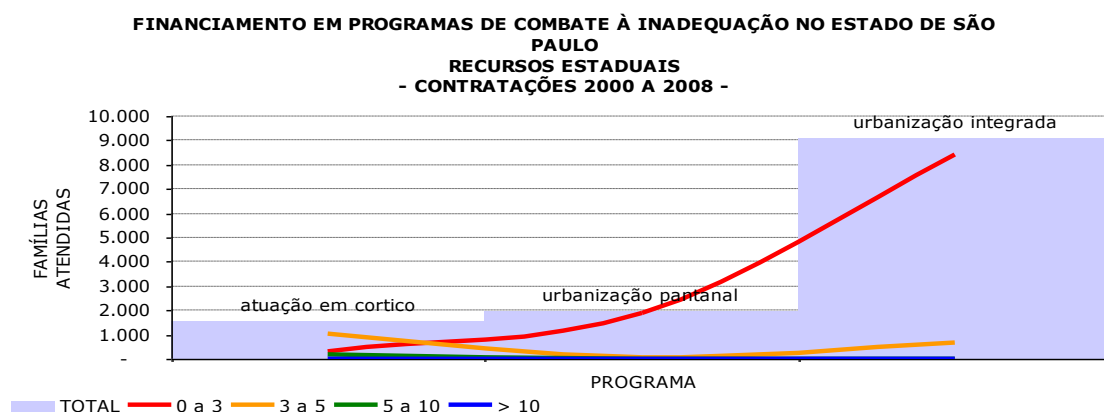
Elaboração: Consórcio Ductor Geris – Produto 4 (Etapa 2 - Módulo 1), a partir de dados do Ministério das Cidades, da Caixa Econômica Federal, da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano e Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança

No que se refere às linhas de atendimento, o Programa de Atuação em Cortiços teve pequena atuação, com 12% dos atendimentos. Foram concedidos financiamentos a 296 famílias com rendimentos de até 3 salários mínimos mensais, 1.044 a famílias entre 3 e 5 salários mínimos e 197 a famílias com rendimentos entre 5 e 10 salários mínimos.

A urbanização integrada mereceu atenção especial, concentrando a maior parte dos atendimentos no período. Foram cerca de 11 mil famílias, das quais cerca de 10,3 mil com renda mensal de até 3 salários mínimos.

Pelo gráfico abaixo, observa-se que o Programa de Atuação em Cortiços teve maior concentração de atendimentos a famílias com rendimentos entre 3 e 5 salários mínimos, enquanto a urbanização integrada esteve voltada à atuação em áreas menos favorecidas.

Gráfico 7 - Melhorias habitacionais no Estado de São Paulo por programa e por faixa de renda – recursos estaduais



Elaboração: Consórcio Ductor Geris – Produto 4 (Etapa 2 - Módulo 1), a partir de dados do Ministério das Cidades, da Caixa Econômica Federal, da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano e Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança

A espacialização dos investimentos na inadequação habitacional demonstra a concentração das operações em apenas 6 municípios: São Paulo, Bertioga, Santo André, São Bernardo do Campo, São Vicente, Santos e Guarulhos, em ordem decrescente de famílias atendidas.

Uma vez que os dados sobre cartas de crédito não possibilitaram verificar a estratificação do público alvo atendido, a modalidade de atendimento (se aquisição de imóvel novo ou usado) e o valor financiado, foi efetuada uma

análise expedita, em separado, dos 3.452 financiamentos concedidos por meio de cartas de crédito.

As cartas de crédito tiveram uma forte concentração em 2003, quando foram concedidos cerca de 60% dos financiamentos do período estudado. Em 2006, voltou a ter um tímido crescimento, com 24% dos financiamentos e, nos demais exercícios, foi pouco utilizada. Ou seja, não é um programa com um fluxo contínuo de oferta de crédito. Os dados obtidos referem-se a três linhas de crédito: Programa de Atuação em Cortiços, Programa de Reassentamento Habitacional e Programa Habitacional de Integração.

A maior parte dos contratos referiu-se a cartas de crédito concedidas no âmbito do Programa Habitacional de Integração – PHAI, com 3.428 financiamentos concedidos a servidores públicos no período estudado. Os contratos atingiram grande parte do Estado, alcançando 387 municípios no período estudado, o que demonstra a grande capilaridade e potencialidade desta forma de concessão de crédito.

Como informação adicional, cabe dizer que foram atendidos 32 municípios na RMSP, 14 na RMCP e 9 na RMBS. Os demais 332 municípios onde o Programa foi implantado não fazem parte das Regiões Metropolitanas. Em relação à quantidade de financiamentos, 65% do total foram concedidos em municípios fora das Regiões Metropolitanas.

B. OPERAÇÕES DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO NO COMBATE AO DEFICIT E À INADEQUAÇÃO HABITACIONAL

Foi desenvolvida, com destaque, uma análise comparativa da oferta habitacional do Estado e da União para o Município de São Paulo, considerando que este possui necessidades habitacionais significativas, como apresentado anteriormente, bem como grande parte da população concentrada em seu território. Tais análises foram realizadas de forma articulada aos trabalhos de elaboração do Plano Municipal de Habitação e em interação com a equipe da Secretaria Municipal de Habitação.

Dado seu significado, é importante considerar no Plano Estadual de Habitação os recursos exclusivos e adicionais do Município de São Paulo na

oferta de atendimentos em habitação, identificados no Plano Municipal de Habitação, com porte e relevância que atingem o montante de 182 mil unidades produzidas até 2008 para combate ao déficit habitacional, 23 mil unidades habitacionais produzidas em programas de combate à inadequação e, em especial, o atendimento a 124 mil famílias por meio de ações de urbanização de favelas, regularização física de loteamentos e requalificação de cortiços.

B.1. COMBATE AO DÉFICIT HABITACIONAL PELO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Tabela 21 - PMSP/SEHAB. Produção de unidades habitacionais por tipos de produção entre 1970 e 2008³³

Unidades entregues	Quantidade de unidades hab.	
	Até 2000	2001-08
Unidades produzidas por autoconstrução	6039	0
Unidades produzidas por mutirão	3.826	6.914
Unidades produzidas em conjuntos habitacionais promovidos pela Cohab	147722	769
Unidades produzidas para locação social	0	973
Unidades produzidas em empreendimentos Funaps	17.740	0
Total	175.327	8.656
Total geral (18 anos)		182.241

Fonte: PMH - SEHAB, dez/2010

³³ Autoconstrução e Funaps individual. Fonte: Habi 1. Relatório Habi 41/ contratos,1999
Mutirão. Fonte Habi 1 (planilha mutirão UH).
Conjuntos: planilha Cohab (out 2010)
Locação Social: planilha Cohab PEHP e FMH (out2010)

B.2. COMBATE À INADEQUAÇÃO HABITACIONAL PELO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Tabela 22 - PMSP/ SEHAB. Unidades produzidas nos programas de combate à inadequação³⁴

Unidades entregues	Quantidade de unidades hab.	
	Até 2000	Total 2001-2008
Prover	14.274	820
Procav	3085	980
Construção de UH em favelas	(*)	748
Construção de UH em Mananciais	475	582
Intervenção em cortiços/ Morar no centro		68
Operações interligadas	1814	0
SUBTOTAL UH	19.648	3.198

Fonte: PMH - SEHAB, dez/2010

Tabela 23 - PMSP/ SEHAB. Famílias atendidas com ações de urbanização e requalificação nos programas de combate à inadequação³⁵

Famílias atendidas	Quantidade de famílias atendidas	
	Até 2000	Total 2001-2008
Urbanização de favelas	11.582	5.053
Urbanização de favelas na Guarapiranga/ Mananciais	11.226	7.412
Regularização física de loteamentos	40.451	48.617
Requalificação de cortiços	0	1.911
SUBTOTAL famílias beneficiadas	63.259	61.082

Fonte: PMH - SEHAB, dez/2010

Vale concluir que os investimentos anuais com recursos próprios da Prefeitura do Município de São Paulo têm-se mostrado de grande relevância, registrando um crescimento acentuado a partir de 2008. Partindo do valor já significativo de cerca de 280 milhões destinados aos programas habitacionais em 2008, o patamar de recursos no município atinge em 2010

³⁴ Fonte: Habi 1 e relatório de gestão 2001-04. A construção de UH em favelas até o ano de 2000 estão computadas nos empreendimentos Funaps inseridos no quadro de combate ao déficit.

³⁵ Urbanização de favelas. Até 2000 dados Funaps fonte Habi 1. Guarapiranga/ Mananciais. Fonte JNS/Hagaplan; Regularização de loteamentos fonte Habi1. Requalificação de cortiços: total de famílias beneficiadas com melhorias nas unidades para adequação à Lei Moura. Não foram computadas as unidades promovidas e computadas pela CDHU

o montante de R\$ 900 milhões³⁶.

As parcerias com o Estado de São Paulo, especialmente nas ações de combate à inadequação, têm sido constantes e apontam a potencialidade do incremento de ações conjuntas para o enfrentamento da questão.

³⁶ Fonte: PMH - SEHAB, dez2010

1.3.4. Oferta Habitacional e o Mercado

Em 2009, a partir do momento em que o Governo Federal introduz novas condições para o setor privado aderir à produção habitacional voltada para as camadas de menor renda, por meio do Programa Minha Casa Minha Vida, houve um reposicionamento de interesses. A meta de construir 1 milhão de casas em curto prazo tem sido buscada mediante redução de custos de produção, especificamente benefícios fiscais. Assim, está em pauta a redução de imposto e taxas de transação imobiliária, redução de juros e do risco de crédito, com maior disponibilidade de recursos e a criação de um fundo garantidor.

Entretanto, é importante ressaltar que mesmo antes do Programa MCMV, mudanças na disponibilidade de crédito imobiliário, ocorridas na segunda metade da década de 2000, vêm levando à significativa queda nos custos de financiamento, aumentando a demanda e incentivando o setor imobiliário a ampliar a oferta para todos os estratos de renda. Situação diferente do que ocorria desde a grave crise econômica de meados da década de 1980, que para o setor culmina com a extinção do BNH.

Se na origem o Sistema Financeiro da Habitação - SFH serve para viabilizar a produção, oferecendo financiamento aos promotores e consumidores, o período de bom funcionamento permanece de sua criação em 1964 até a segunda metade dos anos 1970. Os depósitos em caderneta de poupança crescem, chegando a ocupar o primeiro lugar entre os haveres financeiros não monetários. Os recursos do FGTS também se expandem como resultado do aumento do nível de emprego e da massa salarial do país. Surgem as Sociedades de Crédito Imobiliário e as Associações de Poupança e Empréstimo, formando o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - SBPE, integrado por instituições financeiras especializadas na concessão de financiamentos habitacionais, tendo como fontes de recursos os depósitos em caderneta de poupança e repasses dos recursos do FGTS pelo ainda existente Banco Nacional da Habitação - BNH.

A crise econômica da década de 1980, contextualizada pelos efeitos da segunda crise internacional do Petróleo ao final da década de 1970, aumento da dívida externa, altos índices de inflação e achatamento salarial,

provocou, por um lado, aumento da inadimplência e, por outro, a redução de recursos investidos, comprometendo todo o sistema de financiamento habitacional. Em meio a esse processo, é criado o Fundo de Compensação de Variação Salarial - FCVS, para solucionar o saldo devedor dos mutuários, depois de concluído o prazo de financiamento, em função dos desajustes entre os índices de correção monetária, de salários e contratos. Depois da extinção do BNH, o FCVS fica com um rombo da ordem de R\$60 bilhões em moeda corrente, compartilhado entre o FGTS, a Caixa Econômica Federal e, cerca de um terço, bancos privados. A emissão por parte do Banco Central de títulos da dívida pública, na forma de certificados do fundo - CVS, equaciona o entrave, entretanto os recursos propriamente ditos só retornam ao financiamento imobiliário em meados da década de 2000.

A década de 1990 tem início com a retenção pelo Governo Collor de recursos da poupança (e de outros ativos financeiros), afetando seriamente o setor de construção civil e de crédito imobiliário. Por outro lado, os depósitos de poupança sofrem uma forte concorrência por parte dos fundos de investimento. O volume dos financiamentos imobiliários diminui significativamente. Os financiamentos realizados com recursos dos depósitos do FGTS também registram queda nesse período.

A estabilização da economia brasileira registrada ao longo da década de 2000 redefine a conjuntura e reativa o SFH. As taxas de juros aplicadas aos financiamentos vêm caindo. As baixas taxas de inflação passam a permitir às empresas e às famílias fazer um planejamento de médio e longo prazo e assumir compromissos de mais longo prazo.

Em dezembro de 2009, os depósitos em caderneta de poupança do SBPE somam R\$ 253.6 bilhões, quase o dobro do saldo registrado em dezembro de 2004. Já os financiamentos habitacionais contratados pelo SBPE no ano chegam a R\$ 34.1 bilhões em 2009, superando assim o desempenho de 2008 em 13%. Mais de 300 mil unidades imobiliárias são financiadas em 2009, um recorde do sistema³⁷.

Paralelamente, a partir de 2005, empresas do setor imobiliário,

³⁷ ABECIP - Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança.

destacadamente voltadas à incorporação, abriram seu capital, passando a disponibilizar ações na bolsa de valores. A captação do mercado investidor agrega volumosos recursos ao setor, levando empresas a diversificar sua atuação, tanto em termos territoriais como de segmentos da demanda habitacional, inclusive passando a ampliar a participação nos segmentos de menor renda.

Portanto, depois de duas décadas de atividades sem contar com tanta disponibilidade de recursos, há, no momento atual, concretamente, muitas oportunidades, diversos segmentos a serem atendidos e mudanças conjunturais importantes de grande impacto para o setor habitacional. Entretanto, focando o produto, no caso das unidades habitacionais voltadas para as faixas de renda mais elevadas, a volatilidade da configuração do preço final, por exemplo, em função do uso de ferramentas de *marketing*, além de outros fatores, permite percentuais de lucro bem mais elevados.

Assim, apesar de ampliado nos últimos anos, o interesse dos que detém maior capacidade de investimento no setor ainda fica distante do foco da habitação de interesse social ou de mercado popular, onde as necessidades se acumulam.

O atendimento prioritário de moradia à população de menor renda, até 3 salários mínimos e mesmo entre 3 e 5, continua a cargo do Estado. As faixas de renda superiores a 5 salários mínimos também acabam compondo o público atendido pela produção pública, embora graças a mecanismos introduzidos nos últimos anos passem a ser atendidas com maior participação do setor privado.

Se as atuais condições de financiamento permitem que o mercado atenda a um público situado entre as faixas de 5 a 10 salários mínimos, isso pode significar uma transformação radical na produção do espaço urbano.

As estratégias de conquista do solo urbano encontradas pelas populações pobres acabam por privilegiar a ocupação de terrenos públicos, parcelados de forma irregular ou impróprios para a urbanização, obrigando a introdução, no âmbito das políticas públicas, de programas e projetos voltados para o enfrentamento das diversas situações de inadequação e

precariedade que se perfilam. A segregação da população pobre se reproduz pela própria implantação de conjuntos habitacionais públicos nas periferias.

Ao tomar o município de São Paulo como exemplo, pode-se imaginar o que significam décadas de ausência de alternativas oferecidas pelo mercado imobiliário formal. No exemplo da Capital, de acordo com dados do Censo 2000, analisados no diagnóstico elaborado para o Plano Municipal de Habitação - PMH, considerando os domicílios com renda entre 5 e 10 salários mínimos, estes representam 26,6% do total dos situados em loteamentos irregulares, 25% e 12,6% dos inseridos em conjuntos da COHAB e da CDHU, respectivamente, 32,6% dos domicílios improvisados e 30,1% daqueles onde há famílias conviventes.

O setor imobiliário regular que participa da produção habitacional já atua assimilando os instrumentos previstos pela política de desenvolvimento urbano e faz uso da legislação que propõe o planejamento das cidades. Ao se afirmar que não há planejamento, fica explícita a falta de compreensão de como se dá o processo de produção do espaço, do significado das cidades crescerem desordenadamente, em função de serem produzidas na informalidade, sem a participação dos agentes do mercado formal.

Nesse sentido, devem-se explorar alternativas previstas na Lei Federal nº 10.079/2004, que definiu normas para licitação e contratação de parcerias público-privadas no âmbito da Administração Pública, válidas para União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ampliando as possibilidades de concessão de serviços públicos a entidades privadas. Além desta, a Lei Estadual nº 11.688/2004 e a legislação complementar cuidam das parcerias público-privadas e oferecem possibilidades que devem ser incorporadas como instrumentos na implantação do Plano Estadual.

Há uma grande oportunidade de enfrentar o desafio de atendimento das necessidades habitacionais de forma articulada entre as instâncias governamentais e os setores público e privado.

Pesquisa sobre o Mercado Imobiliário

Considerando a realidade ao mesmo tempo complexa e atrativa das Regiões

Metropolitanas e o desenvolvimento do mercado imobiliário nestas regiões, foi realizada pela Emplasa uma pesquisa qualitativa³⁸ com agentes do mercado imobiliário nas Regiões Metropolitanas de São Paulo, Campinas e Baixada Santista, com os seguintes objetivos:

- Identificar tendências e nível de interesse do mercado incorporador para o atendimento habitacional nos padrões Habitações de Mercado Popular (HMP) e Habitações de Interesse Social (HIS) nas Regiões Metropolitanas do Estado;
- Levantar e sistematizar dados secundários disponíveis com indicações sobre valores praticados nessas regiões na compra e venda de imóveis residenciais.

O estudo foi realizado em fases, compreendendo:

- a. Realização de pesquisa qualitativa com grupos focais constituídos por agentes da área habitacional, incluindo empreendedores imobiliários, representantes da administração pública e empresas de economia mista, agentes financeiros, imobiliárias e consultores de vendas, incorporadores e construtores (somente RMBS e RMSP), empresas de planejamento e consultoria (somente na RMC) e entidades de classe (somente RMBS), procurando avaliar e identificar:
 - O interesse do mercado em participar dos empreendimentos em questão, identificando riscos e oportunidades;
 - As condições facilitadoras e/ou dificultadoras desse processo;
 - O interesse pelo Programa “Minha Casa, Minha Vida”;
 - O interesse pela realização de parcerias com o setor público em programas habitacionais.
- b. Levantamento e sistematização de informações disponíveis sobre as condições do mercado de unidades prontas e de terrenos, abrangendo: Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo (Secovi) / SP,

³⁸ EMPLASA, Produto Síntese “Compartimentos Diferenciados para Ação Habitacional de Interesse Social nas Regiões Metropolitanas do Estado de São Paulo”, novembro de 2009.

Associação das Empresas de Loteamento e Desenvolvimento Urbano (Aelo), Conselho Regional de Corretores de Imóveis (Creci), Urban Systems, Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio (Embraesp), Instituto Brasileiro de Avaliações e Perícias de Engenharia (Ibape) e Editora Pini;

- c. Análise dos resultados obtidos indicando tendências que possibilitassem a construção de um quadro de pontos fortes e fracos, oportunidades e ameaças, vistas pelo mercado imobiliário, no que respeita à operação nos segmentos e/ou programas voltados para o atendimento das populações de baixa renda nas áreas de estudo.

A análise e consolidação das informações coletadas permitiram a formulação de conclusões que podem orientar a atuação dos órgãos públicos com os agentes do mercado privado, de forma a estimular sua participação no mercado Popular de Habitação (HMP), bem como ao estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada na produção de Habitação de Interesse Social (HIS).

De acordo com a pesquisa, os principais fatores de risco de empreendimentos destinados à HIS são o “fantasma” da inadimplência, a ameaça da negociação de chaves, os problemas de administração condominial e as invasões. Foram também citados: a documentação irregular de terrenos, a burocracia e morosidade na aprovação dos projetos, o custo da construção muito “justo”, sem margens para correções, e os terrenos raros e caros. A viabilidade de custo dos terrenos, onde são mais baratos, se dá em localidades inadequadas aos empreendimentos, geralmente com difícil acesso ao mercado de trabalho.

Na percepção dos participantes dos grupos focais e entrevistados, as oportunidades de negócios nos empreendimentos destinados à população de baixa renda passam a interessar frente ao aquecimento da economia e geração de empregos. Há uma ampliação da clientela de incorporadores e construtores, com a presença de subsídios e diminuição de riscos, uma vez que o comprador é certo, o pagamento é à vista, não é preciso investir na comercialização do imóvel e há prioridade na aprovação de projetos. Para o

mercado financeiro, o atrativo é a fidelização do cliente com o crédito imobiliário.

Quanto ao conhecimento e avaliação dos programas habitacionais estaduais, os participantes ressaltaram alguns produtos, como exemplo de bons projetos: Cecap de Guarulhos, Taubaté e Serra Negra, além de tipologias reduzidas de Santo André. Foram também citados os mutirões como responsáveis por importantes contribuições para a diversificação dos projetos, da tipologia dos imóveis, apesar de seus entraves devido à falta de experiência dos participantes na gestão das obras.

Com referência a outros produtos e serviços habitacionais destinados à população de baixa renda, os participantes destacaram sua preferência em trabalhar com a produção de imóveis novos, cuja produção em larga escala é mais simples, uma vez que há uma grande demanda, principalmente no interior do Estado.

Quanto à locação social, consideram importante que esta modalidade de atendimento seja estimulada, ressaltando as vantagens de, por exemplo, possibilitar que a moradia esteja mais próxima ao mercado de trabalho.

Sobre as novidades do Programa “Minha Casa Minha Vida”, do Governo Federal, destacam os recursos subsidiados, o tratamento dado ao fluxo de recursos, considerando que o pagamento pode gerar novos financiamentos e o aumento do mercado consumidor, inclusive possibilitando a entrada no mercado de famílias com rendimentos entre zero e três salários mínimos.

Como aspectos positivos do Programa Minha Casa Minha Vida, são citados, principalmente: a redução significativa de taxas de juros, a eliminação das despesas tributárias e das despesas de registro, bem como a previsão de recursos específicos para tratamento de questões sociais.

Como aspectos negativos são apontados: a centralização em um único agente financeiro, a Caixa Econômica Federal - CAIXA, que apresenta excesso de rigidez, burocracia, morosidade e incapacidade para atender a toda demanda; ausência da provisão de terrenos; falta de processo de educação e orientação prévia ao morador para a convivência em

condomínios, podendo gerar o não pagamento das taxas condominiais, e consequente degradação do empreendimento, além de não conter o risco da revenda do imóvel financiado.

Como sugestões ao programa Minha Casa Minha Vida, destacam-se a necessidade de criação de mecanismos para adequar a propriedade do imóvel à mobilidade exigida pelo mercado de trabalho e evitar a desocupação dos imóveis, decorrente de mudanças de emprego ou retorno à cidade natal do mutuário.

Quanto às Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, é destacado o interesse especialmente nos grandes centros, onde há áreas que poderiam ser reabilitadas ou aproveitadas, viabilizando empreendimentos que não se concretizariam devido ao alto preço dos terrenos. Apesar das poucas experiências realizadas com base na utilização dessa figura urbanística, eventualmente agregando outros instrumentos previstos na legislação, tais como o Consórcio Imobiliário ou a Concessão Urbanística, considera-se que uma parceria entre mercado, Governo do Estado e as prefeituras poderia tornar a proposta de empreendimentos em ZEIS mais atraente.

Além disso, os parâmetros urbanísticos característicos das ZEIS ainda não são plenamente conhecidos, gerando até certo preconceito por parte de diversos agentes do mercado. Sugeriu-se que sejam realizadas experiências de empreendimentos mistos, mesclando os tipos HIS e HMP, as quais, se efetuadas, deverão ser avaliadas e divulgadas, sendo também necessário que se faça uma pesquisa de demanda para avaliar a viabilidade da proposta. Sugeriu-se, ainda, que nos empreendimentos sejam reservadas áreas para uso de atividades de comércio e serviços, criando, assim, oferta de oportunidades para diversificar a ocupação e reduzir a necessidade do uso de transportes para consumir, ou mesmo para exercício de atividade profissional de parcela de moradores.

Do ponto de vista dos representantes dos setores pesquisados, para melhorar as condições de parceria entre o setor público e o privado deveria haver mais vontade política e mais transparência nas parcerias, visando minimizar os riscos e aumentar a credibilidade. Para fortalecer a

credibilidade na atuação do setor público, acredita-se que deveriam ser feitas, também, parcerias entre as prefeituras de uma mesma região para atender conjuntamente à demanda habitacional. Como a parceria entre o setor público e o privado é um assunto relativamente novo e há poucos instrumentos reguladores, fica como proposta empreender essa experimentação.

1.4. ENFOQUE DO PRODUTO

Como parte do aperfeiçoamento da Política Habitacional do Estado está sendo buscado um novo padrão paulista de moradias populares, que incorpora mudanças significativas nos projetos dos imóveis construídos pela CDHU, necessárias para a sustentabilidade do empreendimento habitacional. Esse incremento do padrão habitacional é uma das diretrizes do PEH-SP.

Além da preocupação com melhorias físicas nas moradias e com a inserção dos empreendimentos nas áreas consolidadas das cidades, buscou-se ainda superar os problemas da deterioração precoce dos conjuntos habitacionais. Assim, passou-se a exigir, como principal contrapartida de municípios e entidades parceiras na construção de empreendimentos habitacionais, a promoção de um trabalho de organização social conjugado a ações de desenvolvimento sustentável, com apoio e capacitação da CDHU.

Do início de suas atividades até meados dos anos 1970, a produção de projetos da CDHU, quer estes tenham sido elaborados por sua equipe técnica ou por meio de escritórios de arquitetura contratados, era considerada exemplar no que se refere à qualidade arquitetônica e urbanística. Entre os projetos do período destaca-se o Conjunto Zezinho Magalhães - Parque CECAP, de Guarulhos.

A partir de 1976, o Estado de São Paulo intensifica a produção de unidades habitacionais para atender a crescente demanda e a CDHU institui a padronização das edificações. As tipologias passam a ser reproduzidas nos projetos implantados nas diversas regiões do Estado, de modo que fica a cargo da concepção do projeto urbanístico a busca pela eventual diversidade espacial desejada.

A necessidade cada vez maior de atendimento ao déficit, acompanhada do incremento de recursos direcionados à política habitacional a partir de 1990, impõe à CDHU uma forma de produção condicionada a implementar a maior quantidade de unidades ao menor custo possível, não havendo lugar para uma discussão aprofundada sobre a concepção do projeto. Entretanto, a

consciência técnica dos problemas favorece a prevalência de uma visão crítica e instaura um processo de avaliação, de investigação e de qualificação dos procedimentos de produção, abordando a necessidade de critérios que devem permear a produção da concepção de projeto à escolha dos materiais de construção.

Do ponto de vista de programa de projeto, os desafios começam pelos terrenos que, se no passado se caracterizavam pela falta de infraestrutura urbana e de atendimentos básicos como saneamento, educação, saúde e transporte, hoje passam a incorporar novas questões, como o enfrentamento de áreas com altas declividades e solos contaminados. A essa condição soma-se o alto custo do solo urbano e a escassez de terrenos nas Regiões Metropolitanas do Estado, com ênfase nas regiões próximas à Capital.

A verticalização, que propicia maior aproveitamento dos terrenos, não é plenamente adequada à população de baixa renda como modelo de ocupação. A carência de recursos dos estratos mais pobres nem sempre permite assumir custos condominiais, que, acrescidos da manutenção que uma verticalização efetiva implica, principalmente o custo com elevadores, impossibilita o uso do potencial máximo dos terrenos. Motivo pelo qual a produção ainda se limita a edifícios com altura máxima de 12m entre acesso e último piso.

De qualquer maneira, assumir gastos fixos mensais básicos, como contas de concessionárias (água, luz, gás) e manutenção de áreas condominiais, torna-se um desafio. Apesar de terem sido implantadas medições individuais, para facilitar e tornar mais justa a divisão de custos, a heterogeneidade dos moradores e a carência de recursos criam situações de conflito muitas vezes rebatidas na configuração espacial, que descaracterizam a proposta inicial do projeto, em especial no que se refere à apropriação e ao uso das áreas condominiais como áreas realmente de responsabilidade e de uso coletivo.

Apesar disso, paulatinamente, os empreendimentos têm agregado melhorias, como definição de condomínios com número máximo de unidades habitacionais para facilitar a administração, desenvolvimento de

novas tipologias, a fim de obter maior diversidade na paisagem e de atendimento, como unidades com 1, 2 e 3 dormitórios, tratamento de áreas comuns com equipamentos de lazer como *playgrounds*, quadras esportivas e espaços de convivência, acessibilidade total aos espaços comuns, bem como maior cuidado na definição da vegetação a ser implantada.

Ainda que essas melhorias sejam consideradas um avanço, tornam-se um empecilho quando confrontadas com a dinâmica de mercado, já que valorizam o empreendimento e o tornam atraente para outras faixas de renda, o que resulta em mais um motivo para impedir a fixação de algumas famílias nessa nova situação.

Nas cidades do interior do Estado de São Paulo ainda é viável a produção de habitações unifamiliares, que compõem programas, entre outros, de parcerias com os municípios, através de administração direta. Nessas situações, as principais questões estão na carência por infraestrutura básica, cujo atendimento está incluso no custo do empreendimento, e na capacidade de o município viabilizar transporte e equipamentos públicos.

Ainda que a faixa de atendimento prioritária se mantenha (até 3 salários mínimos), as condições originais da população se diferenciam daquelas localizadas nos grandes centros. Dessa forma, a integração entre o que é oferecido, os recursos para a manutenção e as expectativas está mais compatível e, ao longo do tempo, esses conjuntos se transformam, integrando-se à diversidade da malha urbana. No entanto, mesmo em áreas com maiores demandas, encontram-se restrições a soluções como casas geminadas, sobrados e ruas em *cul-de-sac*.

Considera-se importante também destacar, no processo das intervenções urbanas, a evolução na compreensão dos vários elementos na composição da paisagem que, decorrentes de uma demanda global, vêm sendo valorizados e priorizados em uma legislação mais rigorosa. Esse rigor corrobora a atuação técnica, que fica menos suscetível a ingerências descompromissadas com o bem comum e mais respaldada para propostas consistentes de intervenção. Assim, são mais comuns propostas com empreendimentos integrados a áreas de preservação permanente, controle na movimentação de terra, maior cuidado na remoção de vegetação

existente e consequentes compensações. No entanto, são fatores adicionais que vêm aumentar o custo da produção e implicam em maiores exigências e controle no que diz respeito à manutenção.

Nos anos 2000, a visão da qualidade do produto como consequência do projeto ganha espaço e, nos últimos quatro anos, a Secretaria da Habitação e o corpo diretivo da CDHU, em consonância com o pensamento de seu corpo técnico, passam a priorizar o investimento na qualidade do produto, não subordinando as decisões exclusivamente ao critério do custo final.

Ocorre, com isso, um maior investimento na elaboração do projeto e no desenvolvimento de novos parâmetros para a sua produção, como, por exemplo, a introdução do "Desenho Universal". A adoção desse conceito nos novos projetos de moradias populares foi promovida em cooperação com a Secretaria dos Direitos das Pessoas com Deficiência do Estado. Os imóveis agora são projetados para atender às necessidades de qualquer público, como pessoas com deficiência, com mobilidade reduzida ou limitações físico-motoras, temporárias ou permanentes, como idosos, crianças, gestantes e pessoas obesas.

Com foco na questão da sustentabilidade, foram firmados protocolos com entidades do setor produtivo, órgãos estaduais e institutos de certificação, como a Secretaria de Estado do Meio Ambiente, FIESP, SINDUSCON, SECOVI, AELO, APEOP, ASBEA, *Green Building Council Brazil* e Conselho Brasileiro de Construções Sustentáveis, no intuito de aperfeiçoar o uso dos insumos na construção civil.

O uso de novas tecnologias construtivas, soluções que contemplem a eficiência energética, entre outros aspectos buscados, estão sintonizados com a importância de inovar e alcançar soluções sustentáveis do ponto de vista ambiental e econômico.

Em 2010, como iniciativa para aprimorar a habitação de Interesse Social no Estado de São Paulo, a CDHU, em parceria com o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB-SP), promove o Concurso Público Nacional de Arquitetura "Habitação para Todos", buscando atingir o desenvolvimento de projetos viáveis do ponto de vista econômico baseados nos princípios do desenho

universal e da sustentabilidade. O resultado constitui um importante legado e pode ser utilizado nos próximos projetos habitacionais vinculados aos programas estaduais.

O resultado do concurso demonstra que é possível conciliar beleza, conforto, segurança e respeito às cidades na produção de moradias populares e, principalmente, levar em consideração os anseios e sonhos da população de menor poder aquisitivo, demanda e cliente dos promotores da política pública de Habitação.

Entretanto, a dificuldade em solucionar a equação entre prover moradia digna, adequada às necessidades de espaço e conforto, por um lado e, por outro, garantir que a manutenção dessa mesma moradia seja viável para uma população cuja renda não ultrapassa três salários mínimos é um desafio cujo enfrentamento não se resume a soluções de projeto.

A população que se enquadra nessa faixa carece de um conjunto de condições mínimas para se manter em áreas urbanizadas. Experiências de convênios e interação técnica entre a CDHU, órgãos responsáveis pela dotação de equipamentos públicos, concessionárias de serviços públicos e órgãos fiscalizadores têm se mostrado promissoras e demonstram que essas iniciativas precisam ser incrementadas, tanto para agilizar processos, quanto para a melhoria na qualidade de atendimento.

Apesar dessas iniciativas convergirem, ainda mostram-se insuficientes perante as dificuldades dessa população. Cada vez mais, tornam-se imprescindíveis ações conjuntas entre os vários órgãos de governo nas suas variadas instâncias e setores de atuação, em especial no que se refere à geração de renda e apoio à condição de vulnerabilidade social.

Iniciativas como os programas de atuação em cortiços, que se utiliza de lotes vagos nas áreas centrais da cidade de São Paulo dotados de completa infraestrutura, têm se mostrado interessantes, já que requerem menor custo de manutenção, uma vez que as áreas comuns são reduzidas.

Outras iniciativas a serem lembradas são os programas destinados ao atendimento a grupos específicos, como populações indígenas e comunidades quilombolas, os quais apresentam novos desafios a serem

compreendidos e enfrentados, bem como o programa destinado exclusivamente a idosos, denominado Vila Dignidade, em parceria com os municípios.

A continuidade desse movimento renovador é necessária, seja com a promoção mais frequente de concursos de projeto no âmbito da Habitação de Interesse Social, seja através de encontros para discussão do tema, visando sua maior compreensão e maior participação dos diversos agentes envolvidos, primordialmente visando maior evolução e a internalização dos conceitos de qualidade no processo de produção habitacional.

2 - DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO HABITACIONAL

O Diagnóstico do Setor Habitacional é composto por levantamentos críticos sobre questões que englobam dimensionamento das necessidades habitacionais, dimensão territorial e as realidades regionais, construindo um panorama dos desafios e condições a serem enfrentados pelos atores envolvidos na promoção e planejamento habitacional no Estado de São Paulo.

O resultado das análises procurou evidenciar as diferenças regionais quanto aos aspectos das necessidades habitacionais, bem como da inserção dos municípios na dinâmica sociodemográfica e econômica do Estado. Desta forma, apura-se o enfoque nos problemas regionais e determinam-se estratégias de ação e metas adequadas às realidades regionais.

2.1. NECESSIDADES HABITACIONAIS

A SH e a CDHU desenvolvem o Plano Estadual de Habitação – PEH-SP a fim de promover a integração dos Planos Municipais de Habitação aos Planos de Desenvolvimento Regional e constituir referência para a implantação dos programas habitacionais e políticas de subsídios, orientando a aplicação de recursos para habitação no Estado, com o objetivo de reduzir o conjunto de necessidades habitacionais diagnosticadas em seu território.

O processo de elaboração do PEH implicou em aprofundar, por meio de estudos técnicos, o conhecimento das moradias com carências habitacionais, reconhecendo suas diversidades regionais e urbanas. Como resultado desses estudos, as necessidades habitacionais no Estado de São Paulo foram classificadas como *domicílios em déficit habitacional*, *inadequação habitacional* e *adequação habitacional*.

A base de dados que definiu a escolha metodológica e conceitual foi fornecida pela Pesquisa de Condições de Vida – PCV da Fundação Seade, aplicada em 2006, em amostra de domicílios do Estado de São Paulo, nos municípios com mais de 50 mil habitantes na área urbana. Esta metodologia

de cálculo das necessidades habitacionais, já testada em 1998, foi revista e ampliada, proporcionando maior detalhamento das condições habitacionais em relação às possibilidades oferecidas pelos Censos e PNADs do IBGE, e permitiu a decomposição do déficit e da inadequação em variáveis que espelhassem melhor a heterogeneidade e o grau de gravidade das necessidades. Assim, confirmou não só a diversidade do problema habitacional do Estado, mas também sua complexidade, e forneceu subsídios para a formulação de diretrizes, linhas de ações e programas com intervenções distintas. Uma constatação relevante apontada pela PCV 2006 é a magnitude da inadequação habitacional que, em relação ao déficit, concentra o maior volume de moradias, com as mais diversas carências.

Esta constatação levou o poder público à mudança de direcionamento em sua atuação, pois a provisão de moradias não poderia ser a única solução para a complexidade habitacional do Estado.

2.1.1. Conceituação das Necessidades Habitacionais

O déficit habitacional é constituído por moradias que requerem substituição, sendo identificado em três componentes com a agregação de condições de moradia relacionadas ao entorno urbano: *barraco isolado* ou em favela; *moradia localizada em área de risco de desmoronamento* e *moradia localizada em área de risco de enchente* e com ausência de pavimentação e guias e sarjeta. Entre esses componentes, a maior parcela é formada pelo barraco isolado ou em favela.

A inadequação habitacional é constituída por moradias que não requerem substituição, mas que apresentam carências diversas que podem ser solucionadas, sendo agrupada pelos seguintes componentes: *moradia de alvenaria localizada em favela*, *moradia localizada em cortiço*, *moradia com espaço interno insuficiente*, *moradia com congestionamento domiciliar*, *moradia com infraestrutura interna insuficiente*, *moradia própria sem documentação de posse* e *moradia alugada com renda inferior a 3 salários mínimos*³⁹

³⁹ Importante ressaltar que, em relação à metodologia construída com base na PCV 1998,

Entre esses componentes, as casas de alvenaria ou apartamentos, que não dispõem de cômodos que atendam às funções básicas de repouso, lazer, preparo de alimentos e higiene, formam a maior parcela.

Verifica-se, então, que os problemas classificados na inadequação habitacional são diferentes em sua natureza e requerem soluções distintas, como reforma ou ampliações de unidades existentes, extensão das redes de infraestrutura e serviços urbanos, e ações de regularização fundiária.

2.1.2. Reclassificação dos Domicílios Inadequados e Déficit Ampliado

Para refinar a classificação das necessidades habitacionais, partiu-se do procedimento metodológico de estimação, já aplicado à base da PCV 1998, o da "cascata", o qual é executado de forma sequencial sobre o estoque de domicílios, a partir da situação habitacional considerada de maior gravidade, classificada no déficit ("barraco isolado ou em favela"), passando pelas situações de inadequação, até alcançar as moradias que, por não apresentarem carência, foram classificadas como adequadas. Possibilitou, com isso, dimensionar os domicílios com necessidades habitacionais e excluiu a contagem do mesmo domicílio em mais de um componente, sem ignorar, entretanto, a multiplicidade de carências que o domicílio possa apresentar. A "cascata" tem a vantagem de qualificar de modo mais exato o parque domiciliar, diferenciando o montante de domicílios no déficit, na inadequação e os domicílios adequados, enriquecendo a leitura e análise das necessidades habitacionais a partir da identificação das múltiplas combinações entre os componentes e a proporção com que ocorrem.

O quadro abaixo mostra o procedimento de classificação dos domicílios inadequados segundo os componentes de inadequação.

houve a incorporação da moradia própria sem documentação de posse, pois capta a situação de carência relacionada aos aspectos legal ou jurídico do imóvel; e o ônus excessivo com aluguel, calculado de forma direta em 1998 e correspondente às moradias com renda domiciliar inferior a 3 salários mínimos, requereu procedimento específico de cálculo, pois a coleta de dados de 2006 não incluiu a variável valor do aluguel.

Tabela 24 – Distribuição dos domicílios classificados na inadequação habitacional, segundo componentes de inadequação – Estado de São Paulo – 2006

Componentes de Inadequação						
Favela	Cômodo	Espaço Interno Insuficiente	Congestionamento	Infra-estrutura Urbana Interna Imprópria	Moradias Próprias Sem Documento de Posse	Moradias Alugadas com Renda inferior 3 SM (1)
Inadequado				Inadequado		
Inadequado			Inadequado	Inadequado		
Inadequado				Inadequado		
Inadequado		Inadequado		Inadequado		
Inadequado		Inadequado		Inadequado		
Inadequado	Inadequado			Inadequado		
Inadequado	Inadequado			Inadequado		
Inadequado	Inadequado		Inadequado	Inadequado		
Inadequado	Inadequado		Inadequado	Inadequado		
Inadequado	Inadequado	Inadequado		Inadequado		
Inadequado	Inadequado	Inadequado		Inadequado		
	Inadequado	Inadequado		Inadequado		
	Inadequado	Inadequado		Inadequado		Inadequado
	Inadequado	Inadequado		Inadequado		Inadequado
	Inadequado	Inadequado		Inadequado	Inadequado	
	Inadequado	Inadequado		Inadequado		Inadequado
	Inadequado	Inadequado		Inadequado		Inadequado
	Inadequado	Inadequado		Inadequado		Inadequado
	Inadequado	Inadequado		Inadequado		Inadequado
	Inadequado	Inadequado		Inadequado		Inadequado
		Inadequado				
		Inadequado				
		Inadequado				
		Inadequado				
			Inadequado			
			Inadequado			
				Inadequado		
				Inadequado		
					Inadequado	
						Inadequado
						Inadequado

Fonte: Fundação Seade. Pesquisa de Condições de Vida – PCV.

(1) Salário mínimo de setembro de 1998, atualizado pelo ICV-Dieese para setembro de 2006.

A reclassificação dos domicílios inadequados para déficit exigiu um esforço analítico, com necessidade de adoção de critérios que pudessem identificar as situações combinadas de inadequação que exigissem a substituição do domicílio.

Assim, foram transferidas para o déficit as moradias com as seguintes inadequações isoladas ou combinadas:

- **Moradias em favelas:** todas classificadas como cômodos localizados em favelas, consideradas com alto grau de precariedade, dada à combinação de carências, representou o maior volume.

Outras combinações de inadequações (moradia em favela e espaço interno insuficiente, congestionamento ou infraestrutura interna imprópria): transferência de 30%, tendo como referência os grandes projetos de urbanização de favelas da SH/CDHU nos últimos 20 anos, que exigiram desadensamento. Assim, 200.132 domicílios em favelas foram reclassificados para déficit.

- **Moradia em cômodo - imóveis encortiçados:** combinação de moradia em cômodo com espaço interno insuficiente ou congestionamento: transferência de 30%, assumindo-se este percentual como média de remoções necessárias para viabilização de projetos de requalificação desses imóveis, o que totalizou uma transferência de 51.661 domicílios.
- **Moradias com espaço interno insuficiente:** localizadas na malha urbana fora das favelas e cortiços: transferência de 20% de domicílios sem possibilidade de ampliação (considerando o tamanho do lote ou sua subdivisão), resultando em 246 mil domicílios, independentemente das combinações com outras carências apresentadas.
- **Moradias congestionadas:** aquelas em que há mais de duas pessoas por dormitório ou mais de uma por cômodo. Adotou-se o mesmo percentual definido para moradias com espaço insuficiente: 20%, tendo em vista que os mesmos condicionantes ambientais/urbanos se aplicam em relação às possibilidades e restrições para a reforma/ampliação dessas moradias. A transferência foi da ordem de 28 mil domicílios.

- **Moradias com infraestrutura interna imprópria:** fixado o percentual de 5%, tendo a remoção como hipótese em casos de impossibilidade de implantação de infraestrutura. Considerou-se que a solução para esses domicílios, localizados usualmente em áreas e parcelamentos precários das cidades fora das favelas, requer articulação com os órgãos setoriais responsáveis pela implantação e operação das redes de água, esgoto, energia e coleta de lixo, não cabendo, via de regra, uma ação direta no domicílio. Assim, foram transferidos 25 mil domicílios.
- **Moradias sem documento de posse:** com a combinação de componentes anteriores da "cascata", devem ser incluídas na definição de favela. Contudo, quando aplicada a "cascata", e excluídas as demais condições de inadequação, este componente aparece isolado, sem justaposição aos demais. A inadequação manifesta-se aqui exclusivamente pela falta do documento de posse, não sendo necessária a remoção, mas outras ações de fomento à regularização.
- **Moradias alugadas para famílias com rendimento inferior a três salários mínimos que acumulam outras inadequações:** o domicílio está adequado e a inadequação está associada exclusivamente às condições socioeconômicas das famílias, cabendo alternativas como o incentivo à produção de mercado, o subsídio ao aluguel, fiança, etc.

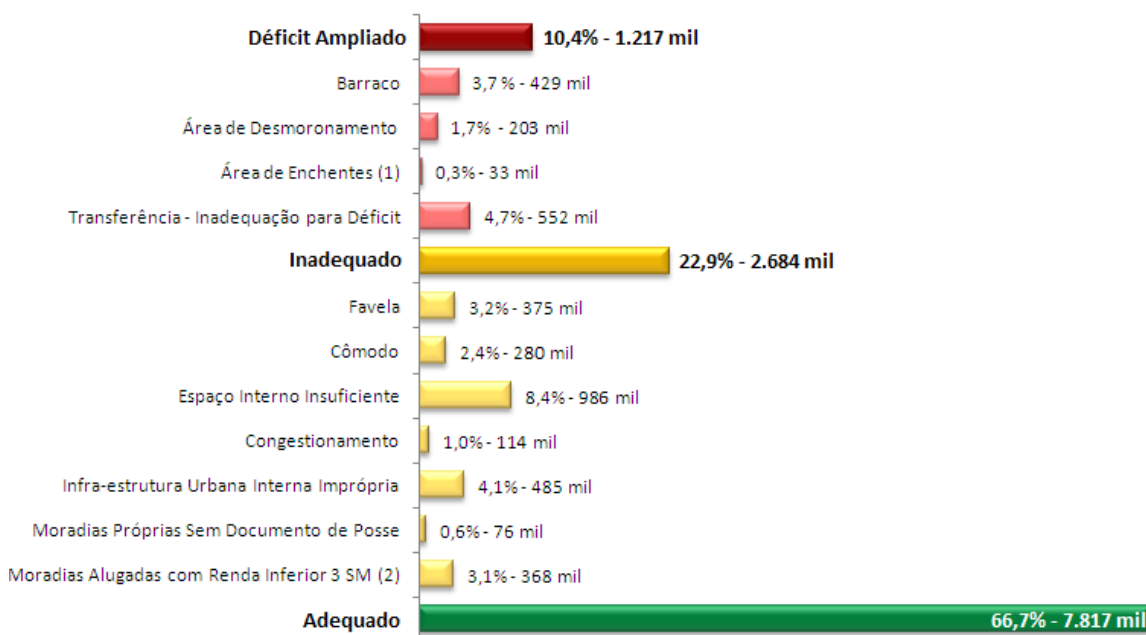
Desta forma, a análise das múltiplas carências combinadas em um mesmo domicílio exigiu um ajuste sobre os números das necessidades habitacionais, no qual determinadas situações classificadas como inadequação foram transferidas para o déficit. Foram identificadas situações em que o acúmulo das carências poderia significar um custo tão alto quanto a provisão de uma moradia adequada, ou mesmo a sua inviabilidade técnica no âmbito de um projeto de recuperação habitacional e urbana, justificando a transferência para o déficit.

A despeito dos ajustes realizados, os procedimentos metodológicos não foram alterados. Ademais, foi o cálculo das necessidades habitacionais em cascata que possibilitou a exploração analítica do complexo quadro

habitacional existente no Estado de São Paulo.

O gráfico a seguir identifica os componentes de déficit e inadequação, mostrando que, no Estado de São Paulo, **552 mil domicílios inadequados foram reclassificados como déficit**, que passou de 665 mil domicílios para 1.217.550, restando na inadequação um total de 2.683.665 domicílios⁴⁰.

Gráfico 8 - Distribuição dos Domicílios por Necessidades Habitacionais - 2006



Fonte: Fundação Seade. Pesquisa de Condições de Vida – PCV 2006.

(1) Moradias invadidas, sem pavimentação, sem guias e sarjetas e em área sujeita a enchentes.

(2) Salário mínimo de setembro de 1998, atualizado pelo ICV-Dieese para setembro de 2006.

Apesar de permanecer a profunda distinção entre moradias com e sem necessidades habitacionais, a precariedade das condições de moradia se acentua para os residentes dos domicílios deficitários em relação aos inadequados. Entre eles, constata-se menor cobertura dos serviços urbanos, a intermitência no fornecimento de água é mais acentuada e a oferta de equipamentos sociais e urbanos é menor. E, além disso, é maior a

⁴⁰ O detalhamento deste gráfico pode ser encontrado na tabela do Anexo 4 (Distribuição dos domicílios segundo Necessidades Habitacionais e Componentes Classificatórios do déficit e inadequação: Estado, Regiões Metropolitanas e Interior).

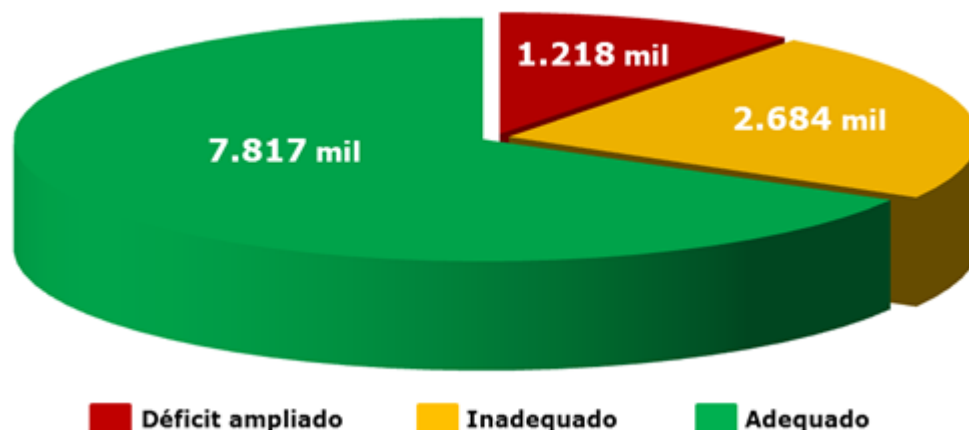
parcela dos chefes dos domicílios com déficit, residentes há menos tempo no domicílio atual – uma provável rotatividade associada a moradias tão precárias que requerem substituição.

2.1.3. Dimensionamento das Necessidades Habitacionais

Como resultado da aplicação dos procedimentos mencionados e com a reclassificação de parte dos domicílios inadequados para a situação de déficit, **1.217.550 moradias devem ser consideradas como déficit (10,4%)**. São moradias que requerem substituição, seja em razão da precariedade dos aspectos construtivos, como é o caso dos barracos, ou face ao risco de desmoronamento ou enchentes que a localização da moradia apresenta, ou em razão do acúmulo de situações de inadequação que demandaram a reclassificação do domicílio como déficit habitacional.

Em situação de inadequação estão 2.683.655 habitações, representando **22,9%** do estoque total de domicílios e **68,8% do total de necessidades**. Os domicílios inadequados reúnem carências de diferentes ordens, cuja solução requer ações de reforma, ampliação ou adequação da unidade habitacional, associadas, conforme o caso, a ações de urbanização, recuperação urbana e ambiental e regularização fundiária, bem como o apoio à locação social, etc.

As necessidades habitacionais do Estado de São Paulo totalizam 3.901.205 moradias, o que representa **33,3%** do estoque de domicílios paulistas.

Gráfico 8 - Necessidades Habitacionais no Estado de São Paulo - 2006

Fonte: Fundação Seade, Pesquisa de Condições de Vida – PCV 2006.

2.1.4. Identificação das diferenças regionais

A questão habitacional se apresenta de maneira diversificada no Estado, não só entre as regiões paulistas, mas também entre as situações de déficit e inadequação e quanto ao volume das unidades, dada a heterogeneidade e a intensidade do processo de desenvolvimento econômico e urbano e de concentração populacional.

A formação de territórios metropolitanos em São Paulo, Baixada Santista e Campinas, incluindo o conjunto de municípios da chamada macrometrópole, intensificou e tornou mais complexa a questão habitacional. A comparação entre as Regiões Administrativa e Metropolitana de Campinas ajuda a confirmar essa distinção: a Região Metropolitana de Campinas, com 2% dos municípios da Região Administrativa, concentra cerca de 50% do déficit e da inadequação.

As três Regiões Metropolitanas reúnem cerca de 70% do déficit e da inadequação do Estado. A situação mais desfavorável é a da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), na qual se avolumam os domicílios deficitários (719 mil) e inadequados (1.690 mil), representando 59,1% e 63,2% do total do Estado, respectivamente.

Entre as Regiões Metropolitanas, a RM da Baixada Santista é a que apresenta, relativamente, o maior percentual do déficit, seguida pela RMSP

e depois pela RM de Campinas, com maior proporção de *barracos isolados ou em favelas*.

A inadequação tem um comportamento um pouco diferente, tendo a RMSP a maior proporção, seguida pelas de Campinas e Baixada Santista. O componente da inadequação que reúne a maior proporção de domicílios é o *espaço interno insuficiente*, fenômeno que não ocorre somente nas Regiões Metropolitanas, mas se reproduz em todas as regiões do Estado.

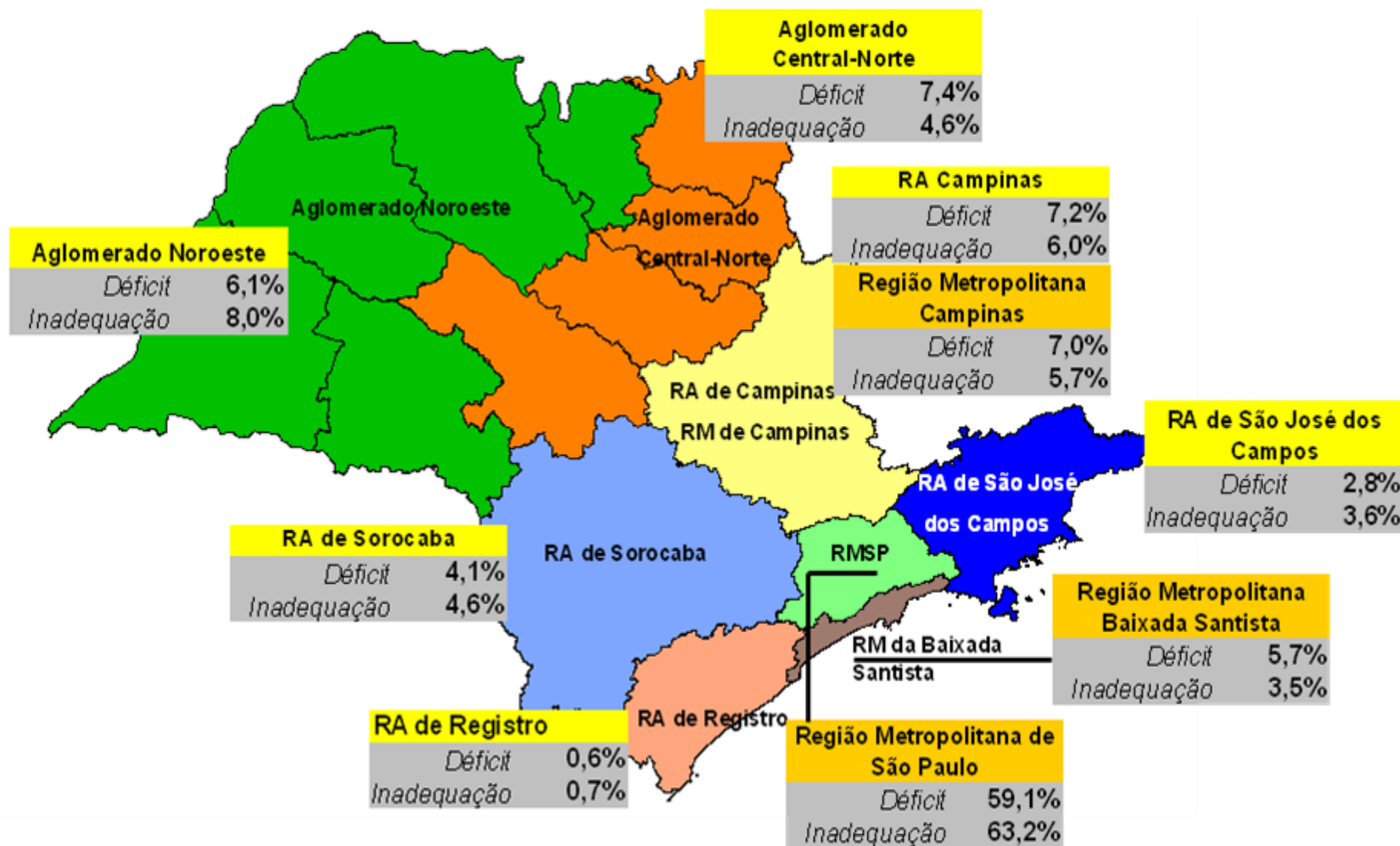
Entre as outras regiões do Estado, a situação habitacional desfavorável da Região Administrativa de Registro integra-se ao quadro generalizado de carências da região, chamando a atenção pela grande proporção de domicílios inadequados, muito próxima à registrada na RMSP (respectivamente 27,9% e 29,0% do parque domiciliar local).

As Regiões Administrativas de São José dos Campos e Sorocaba e os Aglomerados Central-Norte e Noroeste desfrutam de condições bem mais favoráveis diante da significativa participação de moradias adequadas.

A RA de São José dos Campos tem as condições mais favoráveis, apresentando o menor déficit e a segunda menor proporção em inadequação. A situação de Sorocaba e do Aglomerado Noroeste é um pouco mais desfavorável que São José dos Campos, com maior déficit e inadequação. O Aglomerado Central-Norte apresenta a maior proporção do Estado em domicílios adequados, e inadequação mais baixa entre as regiões, em contraposição a um déficit relativamente elevado, com alta proporção de barracos, superando a RA de Campinas. Apresenta, também, entre os componentes da inadequação, a mais alta proporção de moradias alugadas com renda inferior a 3 salários mínimos do Estado (5,3%).

A RA de Campinas situa-se em posição intermediária. Sua Região Metropolitana concentra expressivo déficit, com grande presença de barracos, fenômeno que se reproduz na RA. Em relação à inadequação, há uma proporção maior de moradias alugadas com renda inferior a 3 salários mínimos na Região Administrativa (2,5%) em comparação com a Região Metropolitana (3,4%).

Mapa 14 - Necessidades Habitacionais no Estado de São Paulo por Região da PCV - 2006



Fonte: Fundação Seade. Pesquisa de Condições de Vida – PCV 2006.

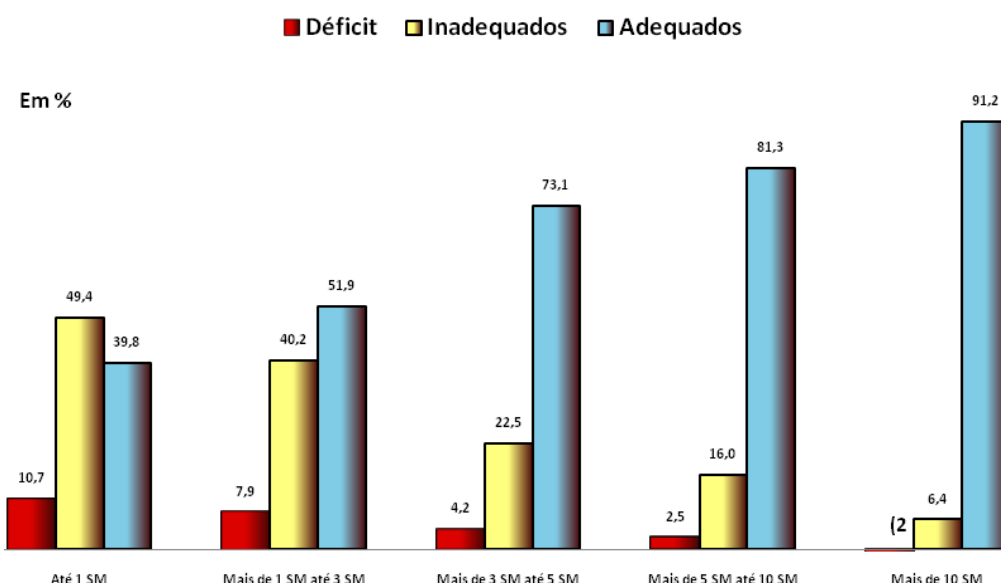
2.1.5. Caracterização das Famílias em Situação de Necessidade

As necessidades habitacionais, como esperado, são mais intensas entre os estratos populacionais de menor renda, sem que se exclua a existência de moradias com problemas entre grupos de renda mais elevada, não obstante em menor monta.

Nos estratos com renda domiciliar de até 1 salário mínimo e entre 1 e 3 salários mínimos, observamos menor parcela de domicílios adequados, sendo 39,8% e 51,9%, respectivamente. Nos estratos de renda mais alta, há uma participação acentuada de domicílios adequados, variando de 73,1% nas faixas de 3 a 5 salários mínimos, 81,3% nas faixas de 5 a 10 e de 91,2% nas faixas superiores a 10 salários mínimos (ver gráfico).

A existência de problemas nos grupos de renda mais alta agrega nova dimensão à já complexa questão habitacional do Estado, pois é um fenômeno que não poderá ser ignorado, ainda que o foco das ações seja a população de baixa renda.

Gráfico 10 - Distribuição dos Domicílios, por Classes de Renda Domiciliar total (1), segundo Necessidades Habitacionais - Estado de São Paulo – 2006



Fonte: Fundação Seade. Pesquisa de Condições de Vida – PCV 2006.

(1) Em salário mínimo de setembro de 2006.

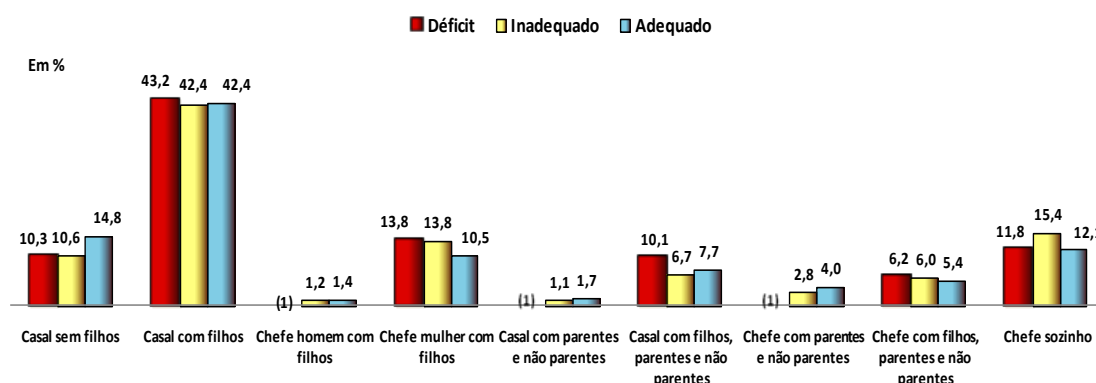
(2) Esta categoria possui erro amostral relativo superior ao limite máximo estabelecido para a divulgação dos dados da PCV.

Nota: Exclui os domicílios que não informaram renda.

À carência de renda dos moradores e à precariedade da unidade habitacional, seja em déficit ou inadequação, combinam-se outras características sociais das famílias, com pequenas diferenças entre elas.

- Arranjos formados por casal com filhos: presença relativa maior nos domicílios deficitários;
- Arranjos formados por chefe mulher com filhos: presença relativa maior tanto em domicílios deficitários como inadequados;
- Arranjos formados por casal com filhos, parentes e não parentes: presença maior em domicílios deficitários;
- Arranjos formados por chefes com filhos, parentes e não parentes: presença relativa maior em domicílios deficitários;
- Pessoas só: presença relativa maior nos domicílios inadequados.

Gráfico 9 - Distribuição dos Domicílios, por Necessidades Habitacionais segundo Tipo de Arranjo Domiciliar – Estado de São Paulo - 2006



Fonte: Fundação Seade. Pesquisa de Condições de Vida – PCV 2006. (1) Esta categoria possui erro amostral relativo superior ao limite máximo estabelecido para a divulgação dos dados da PCV.

Os arranjos familiares não estabelecem grandes distinções entre moradias com déficit e inadequadas, e podem ser combinados com outra característica como a idade do chefe, ainda que identifique singularidades, mas não torne a nitidez determinante:

- Chefes mais jovens, com até 29 anos: têm presença relativa maior entre os domicílios inadequados e deficitários;

- Chefes idosos, com mais de 60 anos: têm presença relativa maior em domicílios adequados;
- Pessoas sós, mais frequentes em domicílios inadequados, com 60 anos ou mais: têm presença relativa maior em domicílios deficitários.

Estas distinções, por sua vez, adquirem absoluta nitidez ao se comparar moradias com e sem necessidades habitacionais. Nos domicílios adequados, observam-se:

- Maior proporção de casal sem filhos;
- Menor proporção de chefe mulher com filhos;
- Menor proporção de pessoas sós;
- Maior proporção de chefes idosos, com 60 anos de idade ou mais.

Esses resultados supõem um quadro com realidades sociais específicas que, de um lado, distingue segmentos sociais das moradias adequadas e daquelas com necessidades habitacionais e, de outro, aproxima as famílias residentes em moradias com déficit e inadequadas em um mesmo estrato social.

2.1.6. Identificação da Presença de Áreas de Risco, Favelas e Cortiços nos Municípios

A PMU – Pesquisa Municipal Unificada⁴¹ executada em 2010 pela FSEADE, cujos resultados se encontram em fase de processamento, identificou em todo o Estado⁴² a existência de favelas, cortiços e áreas de risco, com o intuito de subsidiar a ação pública. A intervenção pública nestas áreas

⁴¹ A PMU – Pesquisa Municipal Unificada é uma pesquisa bianual, cujos respondentes são as administrações municipais. Coleta informações sobre a capacidade organizacional, administrativa e financeira das prefeituras, além da realidade socioeconômica, cultural e urbana municipal. É uma base de dados privilegiada, pois contém informações que somente as administrações municipais têm. Em 2010 foi contratada pela SH a PMU-Habitação como insumo ao PEH-SP.

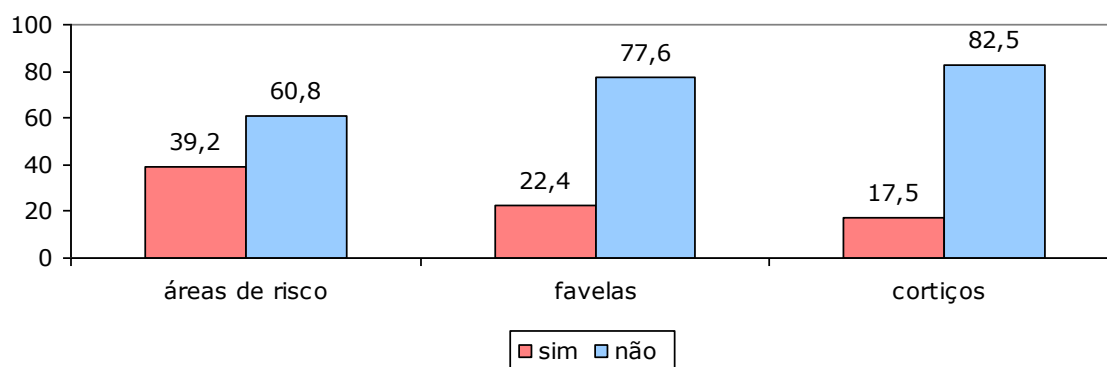
A PCV – Pesquisa de Condições de Vida, por outro lado, é uma pesquisa domiciliar por amostragem e adota a ótica multidimensional, coletando dados de renda, moradia, educação, saúde e inserção no mercado de trabalho. É uma pesquisa aplicada em amostra de cerca de 20 mil domicílios, representativa da população paulista residente em área urbana, em 150 municípios do interior do Estado, além dos pertencentes às três Regiões Metropolitanas – São Paulo, Baixada Santista e Campinas. A última foi realizada em 2006.

⁴² Em todo o Estado, 52 municípios não responderam à PMU, correspondendo a 8% dos municípios paulistas.

reveste-se de grande complexidade, pois além de exigir a integração de vários setores atuantes no desenvolvimento social e urbano, pede soluções individualizadas/específicas, sem mencionar os problemas sociais causados quando as ações necessitam de remoção de famílias.

Foram identificados no Estado de São Paulo 232 municípios com áreas de risco, 133 com favelas e 104 com cortiços, conforme gráfico a seguir.

Gráfico 11 - Municípios do Estado segundo Existência ou Não de Áreas de Risco, Favelas e Cortiços - PMU 2010

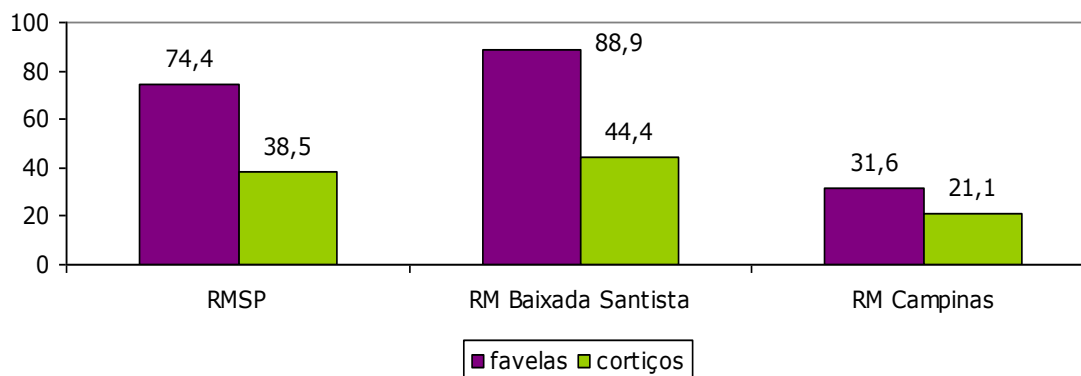


Fonte: Fundação Seade. Pesquisa Municipal Unificada - PMU 2010
CDHU/DPF/SPH/Gerência de Pesquisa Habitacional, 2010

São 173.978 moradias em áreas de risco e 827.178 em favelas. As famílias moradoras em cortiços no Estado totalizam 9.902.

A existência desses fenômenos tem grande variação entre as regiões do Estado e, no caso de favelas e cortiços, novamente a situação mais desfavorável se encontra nos municípios das Regiões Metropolitanas. A existência de áreas de risco tem outro comportamento, pois detém outras especificidades, dada a conformação geomorfológica do terreno no qual se situa o município/região.

Gráfico 12 - Municípios das Regiões Metropolitanas de São Paulo, Baixada Santista e Campinas segundo Existência de Favelas e Cortiços (%) - PMU 2010



Fonte: Fundação Seade. Pesquisa Municipal Unificada - PMU 2010
 CDHU/DPF/SPH/Gerência de Pesquisa Habitacional, 2010

Entre as Regiões Metropolitanas, a situação mais favorável é a de Campinas. No oposto, encontra-se a RM Baixada Santista, com a maior presença de favelas e cortiços. A RMSP, em posição intermediária quanto ao número de municípios com favelas, concentra 79,7% dos domicílios nesta condição.

Em outras regiões do Estado⁴³, chamam a atenção as Regiões Administrativas de Sorocaba, com 26,3% dos municípios com favelas e 22,4% com cortiços, e a de Campinas, com 25,6% dos municípios com favelas e 30,2% com cortiços, seguidas por:

- Aglomerado Central Norte: 19,2% dos municípios com favelas e 12,5% com cortiços;
- RA São José dos Campos: 17,7% dos municípios com favelas e cortiços;
- RA Registro: 14,3 % dos municípios com favelas e 7,1% com cortiços;
- Aglomerado Noroeste: 14,2% dos municípios com favelas e 6,5% com cortiços.

Importante observar que as favelas se espalham pelo território paulista, exigindo ações, sejam corretivas ou de erradicação, para a contenção do

⁴³ Ver detalhamento no Anexo 4 - Distribuição dos Domicílios segundo Necessidades Habitacionais e Componentes Classificatórios: Estado, Regiões Metropolitanas e Interior.

fenômeno, em alguns casos ainda não consolidado. O mesmo deve ser observado em relação aos cortiços, ainda de presença pouco expressiva.

As áreas de risco têm presença em 232 municípios, correspondendo a 39,2% dos respondentes, com um total de 173.978 domicílios. É um fenômeno que não se acumula nas Regiões Metropolitanas, pois são determinadas por fatores geomorfológicos do terreno, ainda que a situação mais desfavorável seja da RMSP. Trinta e seis de seus trinta e nove municípios (92,30%) declararam ter áreas de risco, que concentram 60,6% do total de domicílios, tornando mais intrincado o problema habitacional da RMSP.

É seguida pela RA de São José dos Campos, com 88,2% dos municípios, RM Baixada Santista e RA de Registro, com respectivamente 77,8 e 71,43%. O maior número de domicílios se encontra, entretanto, na RM Baixada Santista, seguida pela RA de Campinas, ficando São José dos Campos em quarto lugar⁴⁴.

Em suma, a questão habitacional no Estado de São Paulo não é somente de grande monta, mas também de grande complexidade, tendo um déficit habitacional de 1.200 mil moradias e 2.600 mil moradias em inadequação. Este volume de problemas habitacionais, gerado pelo processo de crescimento intenso das cidades, ao mesmo tempo excludente quanto à apropriação do solo, dos bens e serviços urbanos, coloca dois grandes desafios ao poder público: a provisão de moradias para a população de baixa renda e a recuperação e qualificação das moradias inadequadas, seja do ponto de vista construtivo e de habitabilidade, seja das condições de inserção urbana e qualidade de infraestrutura.

Os maiores desafios se encontram nas três Regiões Metropolitanas, exigindo cada vez mais intervenções integradas de setores públicos e privados atuantes no desenvolvimento urbano e regional. Não se restringem, porém, ao território metropolitano, ao contrário, espalham-se por todas as regiões do Estado, apresentando maior ou menor gravidade e soluções de natureza

⁴⁴ Ver detalhamento no Anexo 4 - Distribuição dos Domicílios segundo Necessidades Habitacionais e Componentes Classificatórios: Estado, Regiões Metropolitanas e Interior.

distinta. São desafios imensos, inclusive para o enfrentamento da pobreza, como o caso da RA de Registro.

Ao redirecionar sua atuação também para a qualificação do passivo habitacional e urbano, os gestores públicos estarão contribuindo para a melhoria das cidades e, com isso, para a melhoria das condições de vida de sua população.

2.2. DIMENSÃO TERRITORIAL

O desenvolvimento da rede urbana no Estado de São Paulo, caracterizado pela combinação de diferentes dinâmicas regionalizadas de processos sociais, econômicos e ambientais, tem implicação direta na distribuição dos fluxos populacionais e na dinâmica demográfica e, conseqüentemente, repercussões fundamentais nas necessidades habitacionais.

Fruto deste desenvolvimento, o Estado de São Paulo possui a mais ampla e complexa rede urbana do país, com reflexos nos Estados vizinhos e em todo o território nacional. Construir uma política habitacional, considerando esta rede urbana com a heterogeneidade de sua conformação e as dinâmicas próprias do desenvolvimento regional, constitui um avanço significativo e um grande desafio para o Estado. Esse desafio vai além das ações habitacionais que respondam à diversidade e requer a integração das políticas setoriais de desenvolvimento urbano, fortalecendo-a e agregando condições de eficácia e sustentabilidade à política habitacional.

2.3. REALIDADES REGIONAIS

A regionalização do Estado usada pelo PEH tem como base a PCV 2006 – Pesquisa de Condições de Vida, executada pela Fundação Seade com o objetivo de subsidiar os estudos da pobreza urbana no Estado de São Paulo⁴⁵. A PCV é um levantamento por amostragem, abrangendo domicílios localizados na área urbana do interior e das Regiões Metropolitanas que, à época, correspondia a 93,7% da população residente no Estado.

A PCV definiu as seguintes regiões e aglomerados:

1. Região Metropolitana de São Paulo;
2. Região Metropolitana da Baixada Santista;

⁴⁵ Além dos rendimentos, habitação, acesso a serviços de saúde, educação, inserção no mercado de trabalho, a pesquisa levantou dados sobre o acesso da população aos programas sociais implantados no Estado, particularmente os de transferência de renda, permitindo avaliar a cobertura dos benefícios concedidos e subsidiar o aprimoramento das ações públicas de combate à pobreza e de proteção social.

3. Região Administrativa de Campinas, incluindo a Região Metropolitana de Campinas;
4. Região Administrativa de Sorocaba;
5. Região Administrativa de São José dos Campos;
6. Região Administrativa de Registro;
7. Aglomerado Central Norte (composto pelas Regiões Administrativas Central, Bauru, Ribeirão Preto e Franca);
8. Aglomerado Noroeste (composto pelas Regiões Administrativas de Barretos, São José do Rio Preto, Araçatuba, Marília e Presidente Prudente).

Estas regiões foram definidas a partir de estudos sobre a distribuição das Regiões Administrativas segundo o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social – IPVS, indicador construído para mensurar a pobreza sob enfoque multissetorial, derivado da combinação das dimensões socioeconômica e demográfica aplicada em cada um dos setores censitários do Estado⁴⁶. Isso permitiu caracterizar as condições de vida dos moradores de cada setor, agrupando-os em níveis de vulnerabilidade e estabelecer similaridades de situações dos grupos. Assim, foi possível localizá-los e espacializá-los no território, agrupando-os por semelhança em meio à heterogeneidade espacial paulista.

No âmbito do PEH, a realização dos Encontros Regionais adotou o mesmo recorte territorial, procurando contemplar a diversidade das características municipais e as dinâmicas regionais, com pequenos ajustes para levar em conta as áreas de influência dos Escritórios Regionais, que são as estruturas administrativas regionalizadas da SH/CDHU.

⁴⁶ Para maiores esclarecimentos, acessar: www.seade.gov.br

REALIDADES REGIONAIS: DADOS DEMOGRÁFICOS

O Estado de São Paulo tem 41.252.160 habitantes, segundo o Censo 2010, dos quais 58,5% estão concentrados no chamado Complexo Metropolitano, formado pelas Regiões Metropolitanas de São Paulo, Campinas e Baixada Santista, com um total de 67 municípios, correspondendo a 10,4% dos municípios do Estado.

Nos últimos 10 anos, ou seja, de 2000 a 2010, este Complexo Metropolitano teve um crescimento populacional menor que a média do Estado. Enquanto o Estado teve uma TGCA – Taxa Geométrica de Crescimento Anual, de 1,08%, as três Regiões Metropolitanas cresceram a uma taxa de 1,07% ao ano, com a liderança da RMC com 1,81% ao ano.

**Tabela 25 - Complexo Metropolitano
Número de municípios, população e TCGA 2000-2010**

Complexo Metropolitano	Nº. municípios	População 2010	TGCA 2000-2010
Região Metropolitana de São Paulo	39	19.672.582	0,96
Região Metropolitana de Campinas	19	2.798.477	1,81
Região Metropolitana Baixada Santista	9	1.663.082	1,19
	67	24.134.141	1,07

Fonte: IBGE, Censo 2010

O Aglomerado Noroeste, com 262 municípios, e o Aglomerado Central Norte, com 113 municípios, têm o porte populacional semelhante, com 4.367.711 e 3.961.039 habitantes, respectivamente. Entre eles, o Aglomerado Noroeste é o que menos cresceu, apresentando uma TGCA no período 2000-2010 de 0,77%, enquanto o Aglomerado Central Norte cresceu a uma taxa de 1,21% ao ano, um pouco acima da média do Estado.

Nas outras Regiões Administrativas, destaca-se a RA de Campinas, com 90 municípios e 6.251.037 habitantes, que teve o maior crescimento, com TGCA de 1,49%, acima da média do Estado. Na outra ponta, encontra-se a RA de Registro, com uma população de 269.324 habitantes e uma TGCA de 0,13%.

As Regiões Administrativas que cresceram acima da média do Estado são: Campinas, Sorocaba, São José dos Campos, Ribeirão Preto e Central. Os menores crescimentos, excluindo-se Registro, ocorreram no Aglomerado Noroeste, nas Regiões Administrativas de Presidente Prudente, Araçatuba e Barretos. Cabe ressaltar que as RAs de Araçatuba e Presidente Prudente vêm registrando queda no crescimento nos últimos 20 anos.

**Tabela 26 - Regiões Administrativas e Aglomerados
Número de municípios, população e TCGA 2000-2010**

Aglomerados e Regiões Administrativas		Nº. municípios	População 2010	TGCA 2000 - 2010
RA Campinas*		90	6.251.037	1,49
RA Registro		14	269.324	0,13
RA São José dos Campos		39	2.262.723	1,28
RA Sorocaba		79	2.804.662	1,28
Noroeste	RA Araçatuba	43	736.081	0,90
	RA Barretos	20	419.381	0,60
	RA Marília	52	941.034	0,58
	RA Presidente Prudente	51	833.336	0,56
	RA São José do Rio Preto	96	1.437.879	1,02
		262	4.367.711	0,77
Central Norte	RA Central	26	952.339	1,08
	RA Bauru	39	1.053.864	0,97
	RA Franca	23	706.476	0,99
	RA Ribeirão Preto	25	1.248.360	1,65
		113	3.961.039	1,21
Estado de São Paulo		645	41.252.160	1,08

Fonte: IBGE, Censo 2010

*A Região Administrativa de Campinas inclui a Região Metropolitana de Campinas

Em relação ao grau de urbanização, novamente o Complexo Metropolitano assume a liderança: a maior taxa de urbanização se encontra na RM Baixada Santista, com 99,8%, seguida pela RMSP, com 98,8%, ficando a RM de Campinas em último lugar no ranking das Regiões Metropolitanas, mas todas com taxas acima da média do Estado, que é de 95,9%.

**Tabela 27 - Complexo Metropolitano
Taxa de Urbanização – 2010**

Complexo Metropolitano	Taxa de urbanização
Região Metropolitana de São Paulo	98,8
Região Metropolitana de Campinas	97,4
Região Metropolitana Baixada Santista	99,8

Fonte: IBGE, Censo 2010

Entre as outras regiões e aglomerados, as maiores taxas encontram-se no Aglomerado Central Norte, cujas Regiões Administrativas têm taxas superiores à média do Estado, destacando-se a RA de Ribeirão Preto com 97,5%.

Abaixo da média do Estado, encontram-se a RA de Registro (71,3%), RA de Sorocaba (86,3%) e no Aglomerado Noroeste, a RA de Presidente Prudente (88,8%).

**Tabela 28 - Regiões Administrativas e Aglomerados
Taxa de urbanização – 2010**

Regiões Administrativas e Aglomerados		Taxa de urbanização
RA Campinas		94,9
RA Registro		71,3
RA São José dos Campos		94,2
RA Sorocaba		86,3
Noroeste	RA Araçatuba	92,1
	RA Barretos	94,6
	RA Marília	92,3
	RA Presidente Prudente	88,8
	RA São José do Rio Preto	91,8
Central Norte	RA Central	95,0
	RA Bauru	94,4
	RA Franca	94,6
	RA Ribeirão Preto	97,5
Estado de São Paulo		95,9

Fonte: IBGE, Censo 2010

REALIDADES REGIONAIS: NECESSIDADES HABITACIONAIS

O tema foi tratado de maneira mais aprofundada no capítulo Necessidades Habitacionais. Desta forma, aqui só serão mencionadas as peculiaridades da distribuição regional das necessidades habitacionais. A heterogeneidade do processo de desenvolvimento urbano e econômico do Estado conferiu distinção tanto ao porte como à natureza das necessidades habitacionais, demandando soluções multifacetadas e integração das políticas públicas.

O Estado de São Paulo tem um parque domiciliar de 11.973.622 moradias, das quais 3.901.205 apresentam necessidades habitacionais, correspondendo a 33% do estoque. A maior parcela dessas necessidades é composta por inadequações que atingem 2.638.655 domicílios, equivalendo a 68,8% das necessidades. O déficit é de 1.217. 550 moradias ⁴⁷.

As necessidades também se distribuem de maneira desigual no território paulista, mas se concentram no chamado Complexo Metropolitano. Nele, as carências se manifestam de maneira mais grave, ampliando o número do déficit e das inadequações e tornando mais complexa a questão habitacional. O caso da RM de Campinas é exemplar, pois com 19 municípios, detém cerca de 50% das necessidades habitacionais da RA que tem 90 municípios.

O Complexo Metropolitano concentra 72% das necessidades habitacionais do Estado, tendo a RMSP uma situação bastante desfavorável. Seu déficit é de 713.936 e a inadequação de 1.696.870 moradias. Campinas tem 84.884 moradias em déficit e 153.104 em inadequação e a Baixada Santista, respectivamente, 69.575 e 94.764.

Em outras regiões e aglomerados, as necessidades habitacionais correspondem a 343.156 de déficit e 738.915 de inadequação. O detalhamento se encontra no Anexo 4.

O mapa apresentado à página 128 resume a proporção do déficit e das inadequações distribuída pelos recortes regionais.

⁴⁷ Este é o número do déficit ampliado, tratado no item *Reclassificação dos domicílios inadequados e déficit ampliado*, do capítulo sobre Necessidades Habitacionais.

Além da reposição de novas unidades para solucionar o déficit e de reformas para melhorias da moradia e implantação de rede de serviços para sanar a inadequação, destaca-se um grave problema que se sobrepõe às necessidades habitacionais: a **irregularidade fundiária**.

Segundo o Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais – Cidade Legal, estima-se que há mais de 2,2 milhões de domicílios irregulares em 415 municípios paulistas conveniados no período de 2008 e 2010⁴⁸.

O Programa “Cidade Legal” foi instituído pelo Decreto Estadual 52.052 de 13 de agosto de 2007. É executado por meio de convênio de cooperação técnica entre SH e prefeituras municipais e visa fornecer orientação técnica aos municípios para ações de regularização e parcelamento do solo e de núcleos habitacionais, que são loteamentos e desmembramentos para fins residenciais, conjuntos e condomínios habitacionais e reurbanização de assentamentos precários e favelas. Em 2008 foi realizado diagnóstico do problema no Simpósio Técnico Regional chamado “Regularização e Resgate da Cidadania”, realizado em 14 cidades-sede, no qual compareceram 930 representantes de 303 municípios.

Em 2009, o programa recebeu o apoio do Ministério Público e, durante o ano, foram realizados seminários técnicos, um em conjunto com a Procuradoria Geral de Justiça, Escola Superior do Ministério Público, Poder Judiciário, Escola Paulista da Magistratura, Secretaria da Habitação, Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, ANOREG e ARISP, com o apoio da Associação Paulista do Ministério Público, e outro de “Capacitação Técnica” em 30 cidades-sede, abrangendo cerca de 300 municípios.

O programa criou a condição jurídica para as prefeituras regularizarem os imóveis e diminuiu os emolumentos de R\$ 2.000,00 para R\$ 100,00 para o registro do imóvel, com a aprovação da Lei Estadual nº 13.290/2008.

Desde o início do programa até novembro de 2010 foram regularizados 391 núcleos habitacionais, beneficiando mais de 70 mil famílias, e estão

⁴⁸ Boletim Cidade Legal, agosto-setembro 2010, disponível em:
<http://www.habitacao.sp.gov.br>.

conveniados ao programa 415 municípios, com cerca de 11 mil núcleos cadastrados. Foram regularizadas 57 mil unidades em conjuntos habitacionais da CDHU em todo o Estado.

A amplitude dos problemas habitacionais pode ser confirmada com os dados sobre a existência de áreas de risco, favelas e cortiços levantados pela PMU-2010, realizada pela Fundação Seade e tratada no capítulo das necessidades habitacionais.

REALIDADES REGIONAIS: CONSTRUÇÃO DAS TIPOLOGIAS MUNICIPAIS

Tendo o município como unidade base de desagregação das informações, a metodologia desenvolvida pela FSEADE para o PEH 2010 buscou construir uma tipologia dos municípios paulistas, a qual resultou do cruzamento de duas outras tipologias:

- Tipologia das necessidades habitacionais dos municípios paulistas considerando três dimensões: demográfica, socioeconômica e de necessidades habitacionais⁴⁹; e
- Tipologia do PIB Municipal 2006, elaborada pela Fundação Seade com base no perfil da produção dos municípios segundo setor de atividade econômica e o peso dessa produção no total do Estado de São Paulo⁵⁰.

⁴⁹ A Fundação Seade estabelece a tipologia sociodemográfica e habitacional de municípios fazendo uso de análise fatorial de conglomerados e discriminante. As variáveis utilizadas foram:

Dimensão demográfica

- Movimento pendular intermunicipal.
- Taxa de crescimento populacional para o período 2000 a 2020.
- Concentração da população total do município no total do estado.

Dimensão socioeconômica

- Distribuição de famílias segundo renda familiar total.
- Distribuição das pessoas segundo IPVS por município.
- Indicador de desigualdade: razão entre a porcentagem de famílias com renda familiar per capita superior a três salários mínimos e inferior a ½ salário mínimo.

Dimensão necessidades habitacionais

- Porcentual de domicílios em favela.
- Porcentual de domicílios em cortiços.
- Porcentual de domicílios improvisados.
- Porcentual de domicílios com espaço insuficiente.

A tipologia final discrimina então seis agrupamentos de municípios, conforme segue:

Grupo 1: municípios que possuem as menores médias em todos os fatores, ou seja, menor concentração/crescimento populacional e poucos domicílios precários. Concentram também a população (economicamente) mais vulnerável no Estado. Esse grupo reúne cerca de 60% dos municípios do Estado;

Grupo 2: 138 municípios (21,3% do total) estão nesse grupo e apresentam médias dos fatores comportamento demográfico e população menos vulnerável pouco acima das médias do Estado. Em contrapartida, possuem média no fator de precariedade domiciliar abaixo da média do Estado;

Grupo 3: municípios que se destacam por apresentarem as maiores médias nos fatores comportamento demográfico e população menos vulnerável. A média do fator precariedade das moradias é um pouco inferior à média do Estado. Esse grupo reúne 27 municípios;

Grupo 4: municípios que, ao contrário do grupo 3, apresentam as menores médias nos fatores comportamento populacional e população menos vulnerável, enquanto a média do fator domicílios precários é a terceira maior. Nesse grupo, encontram-se 31 municípios;

Grupo 5: 42 municípios pertencem a esse grupo, com a segunda maior média do fator precariedade habitacional e a terceira maior média no fator demográfico;

Grupo 6: municípios que se diferenciam por apresentarem as maiores médias nos fatores demográfico e precariedade da moradia. A média do fator população menos vulnerável é a segunda maior entre os grupos. Somente 21 municípios classificam-se nesse grupo.

⁵⁰ A tipologia elaborada com base no perfil do PIB municipal utiliza o Valor Adicionado (VA), por setor de atividade de cada município e seus respectivos pesos nos VAs do Estado. Os tipos de PIB correspondem a padrões de similaridade encontrados entre os municípios paulistas.

Tipo 1: municípios com perfil agropecuário e relevância na atividade agropecuária estadual.

Tipo 2: municípios com perfil industrial e de pequena relevância na economia estadual.

A partir das duas tipologias citadas, ou seja, a das necessidades habitacionais e a do PIB municipal, procedeu-se à análise combinada dos tipos, considerando situações econômicas mais dinâmicas ou de mais ampla complexidade e as situações com problemas habitacionais ou com possibilidade de pressão demográfica em decorrência do porte populacional ou do comportamento das taxas de crescimento demográfico. (Anexo 6)

Esta primeira análise levou à classificação de 123 municípios, que foram considerados “municípios de atenção” para a política habitacional.

Os demais 522 municípios, abarcando a totalidade dos municípios do Estado, também foram classificados seguindo os mesmos parâmetros, o que resultou na classificação dos municípios em 5 tipos, conforme poderá ser visto na tabela a seguir.

Tabela 29 – Descrição das Tipologias Municipais

Grupo	Descrição
ATENÇÃO	A.1 Precariedade habitacional grave Intensa atividade econômica Crescimento populacional Concentração dos grandes municípios incluindo a capital
	A.2 Precariedade habitacional grave Baixa atividade econômica Baixo crescimento populacional Situados próximos aos grandes centros regionais
	A.3 Boas condições relativas de moradia, Intensa atividade econômica Crescimento populacional
	B Pouca precariedade habitacional Atividade econômica pouco intensa
	C Pouca precariedade habitacional Intensa atividade econômica (perfil agropecuário)
	D Sem precariedade habitacional Intensa atividade econômica (perfil agropecuário)
	E Sem precariedade habitacional Atividade econômica pouco intensa

Fonte: Fundação Seade, 2009.

Tipo 3: municípios com perfil agropecuário e de pequena relevância na economia estadual.

Tipo 4: municípios considerados multissetoriais e de na economia estadual.

Tipo 5: municípios com atividade econômica restrita em que a administração pública é o fator determinante da economia municipal.

Tipo 6: municípios com perfil industrial e de relevância na economia estadual.

Tipo 7: municípios com economia baseada na atividade de serviços e de pequena relevância na economia estadual.

Os grupos foram assim caracterizados:

Grupo A: Municípios de atenção para a política habitacional

Os 123 municípios desse grupo correspondem à totalidade dos municípios classificados nos grupos 4, 5 e 6 da tipologia sócio-habitacional (presença de moradias precárias e ou dinâmica demográfica expressiva) e nos tipos 4 e 6 da tipologia do PIB municipal (atividade industrial relevante na economia estadual e ou de atividade econômica multissetorial). A combinação dessas duas situações corresponde a 25 municípios. No território paulista, esses municípios concentram-se nas três Regiões Metropolitanas e se estendem para o norte (direção de Ribeirão Preto) e para leste (direção Vale do Paraíba), que no quadro acima correspondem ao **Atenção A1**.

Os demais municípios foram classificados em 2 subtipos: **Atenção A2**, com moradias precárias, baixo crescimento populacional e baixa atividade econômica. Corresponde a 69 municípios, localizados em geral próximos aos grandes centros regionais; e **Atenção A3**, com 29 municípios, tendo boas condições de moradia, crescimento populacional e intensa atividade econômica, sendo, predominantemente, cidades pólo ou sedes de Região Administrativa ou de Governo.

Grupo B: Municípios com pouca precariedade habitacional e baixa atividade econômica

Os 113 municípios desse grupo apresentam alguma precariedade habitacional e pressão demográfica, dado o acentuado crescimento populacional, ou por serem relativamente mais populosos (tipos 2 e 3 – sócio-habitacional), e têm atividades econômicas de pouca relevância, seja industrial (tipo 2 – PIB municipal), agropecuária (tipo 3) ou restrita, na qual a administração pública é a atividade determinante (tipo 5), e economia baseada em serviços (tipo 7). Encontram-se por todo o Estado e localizam-se próximos ou contíguos aos municípios de atenção para a política habitacional, em particular nas áreas metropolitanas de São Paulo e Campinas.

Grupo C: Municípios com pouca precariedade habitacional e agropecuária relevante

Os 24 municípios desse grupo apresentam pouca precariedade habitacional, mas têm crescimento demográfico mais acentuado (tipo 2 – sócio-habitacional) e agropecuária relevante para a economia estadual (tipo 1 – PIB municipal). Encontram-se agrupados no território paulista, em particular ao norte, centro-norte e sul do Estado.

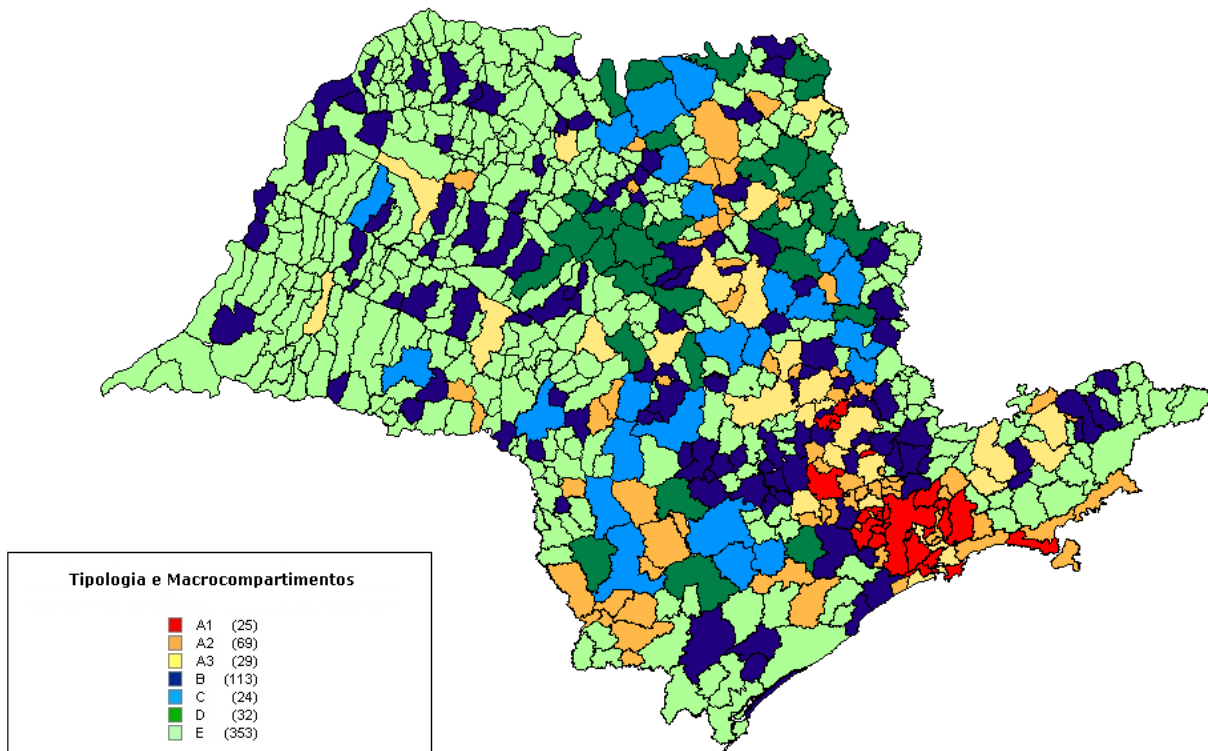
Grupo D: Municípios sem precariedade habitacional e agropecuária relevante

Os 32 municípios desse grupo têm condições habitacionais satisfatórias e baixo crescimento demográfico (tipo 1 – sócio-habitacional). Apresentam, também, agropecuária relevante para a economia paulista (tipo 1 – PIB municipal). Assemelham-se aos municípios do tipo anterior pela agropecuária relevante, mas diferem na condição sócio-habitacional. Também se agrupam no território paulista e se localizam próximos aos municípios do grupo C.

Grupo E: Municípios sem precariedade habitacional e economia sem relevância

Os 353 municípios desse grupo, que congregam 9% da população do Estado, não apresentam carências habitacionais, têm baixas taxas de crescimento demográfico e são de pequeno porte populacional (tipo 1 – sócio-habitacional). A atividade econômica predominante, qualquer que seja, não é relevante para a economia estadual. Assemelham-se aos municípios do tipo 2 (sócio-habitacional), ou seja, com pouca precariedade habitacional e baixa atividade econômica, mas são diferentes em suas características demográficas. Concentram-se em toda a porção oeste do território paulista.

Mapa 15 - Tipologia Final dos Municípios Paulistas



Fonte: Fundação Seade, 2009

Sob essa ótica, a conformação territorial ressaltou a trajetória da ocupação do Estado de São Paulo, identificando as principais atividades socioeconômicas nos territórios que formam a capital e os municípios de seu entorno, e as porções ao norte (até alcançar Ribeirão Preto), à leste (parte do Vale do Paraíba) e ao sul (Sorocaba e municípios circunvizinhos). Processos mais recentes respondem pela ocupação dos territórios no sentido oeste do Estado, inclusive em parte da área central. As tipologias municipais explicitam esses processos e permitem identificar territórios com diferentes características socioeconômicas, mais ou menos heterogêneas.

REALIDADES REGIONAIS: TIPOLOGIA DOS MUNICÍPIOS

Segundo a classificação dos municípios por tipologia, dos 645 municípios do Estado, 19% se encontram no Grupo de Atenção e concentram 75% da população do Estado. Esse grupo contém três subtipos, dois deles com características diferentes entre si, mas com um ponto comum, a grave precariedade habitacional. São os grandes municípios incluindo a capital e aqueles situados próximos aos grandes centros urbanos/regionais. O terceiro subtipo, ainda que desfrute de boas condições relativas de moradia, sofre pressão demográfica dada sua intensa atividade econômica.

Os outros 81% dos municípios, que concentram 25% da população, estão classificados entre os tipos com pouca ou nenhuma precariedade habitacional e com pouca ou intensa atividade econômica. Neste último caso, os municípios têm perfil agropecuário.

As tipologias municipais foram retomadas na figura a seguir, agregando-se à descrição dos tipos o número dos municípios enquadrados em cada situação e a população correspondente a esses municípios.

Tabela 30 - Tipologias dos municípios

Grupo	Descrição	Nº de municípios	População (IBGE 2010)	
A T E N Ç Ã O	A.1 precariedade habitacional grave intensa atividade econômica crescimento populacional <small>Concentração dos grandes municípios incluindo a capital</small>	25	18.845.774	75% população do ESP 19% Municípios do ESP
	A.2 precariedade habitacional grave baixa atividade econômica baixo crescimento populacional <small>Situados próximos aos grandes centros regionais</small>	69	2.804.284	
	A.3 boas condições relativas de moradia, intensa atividade econômica crescimento populacional	29	9.242.649	
B	pouca precariedade habitacional atividade econômica pouco intensa	113	4.231.848	25% população do ESP 81% Municípios do ESP
C	pouca precariedade habitacional intensa atividade econômica (perfil agropecuário)	24	1.453.213	
D	sem precariedade habitacional intensa atividade econômica (perfil agropecuário)	32	858.123	
E	sem precariedade habitacional atividade econômica pouco intensa	353	3.816.269	
Total		645	41.252.160	

Fonte: IBGE, Censo 2010

A figura indica que o Grupo de Atenção inclui apenas 19% dos municípios paulistas, nos quais reside, no entanto, 75% da população do Estado.

Ademais, a tipologia de municípios vai confirmar, novamente, a distribuição desigual dos problemas habitacionais no território paulista e sua concentração no chamado Complexo Metropolitano: dos 39 municípios da RMSP, 34 estão no grupo de Atenção, na RM Campinas são 12 dentre 19 e na Baixada Santista são 7 dentre 9 (ver quadro abaixo).

Tabela 31 - Número de municípios segundo tipologia

Grupos de Tipologia	Descrição das tipologias	Demais municípios (exceto RMs)	RM Baixada Santista	RM Campinas	RM São Paulo	Total geral dos grupos
A1	Precariedade habitacional e intensa atividade econômica (industrial e multissetorial)	3	3	3	16	25
A2	Precariedade habitacional e atividade econômica pouco intensa	48	2	4	15	69
A3	Pouca precariedade habitacional e intensa atividade econômica (industrial e multissetorial)	19	2	5	3	29
B	Pouca precariedade habitacional e intensa atividade econômica (agropecuária)	24	-	-	-	24
C	Pouca precariedade habitacional e atividade econômica pouco intensa	102	2	7	2	113
D	Sem precariedade habitacional e intensa atividade econômica (agropecuária)	32	-	-	-	32
E	Sem precariedade habitacional e atividade econômica pouco intensa	350	-	-	3	353
Total de municípios		578	9	19	39	645

Fonte: Fundação Seade, 2009.

Tabela 32 - Número de municípios segundo tipologia por Regiões e Aglomerados

Grupos de Tipologia		Central-Norte (1)	Noroeste (2)	RA Campinas	RA Registro	RA S. J. dos Campos	RA Sorocaba	RMBS	RMSP	Total geral
A1	Precariedade habitacional e intensa atividade econômica (industrial e multissetorial)	-	-	4	-	1	1	3	16	25
A2	Precariedade habitacional e atividade econômica pouco intensa	13	5	10	1	5	18	2	15	69
A3	Pouca precariedade habitacional e intensa atividade econômica (industrial e multissetorial)	6	4	9	-	4	1	2	3	29
B	Pouca precariedade habitacional e intensa atividade econômica (agropecuária)	3	7	7	-	-	7	-	-	24
C	Pouca precariedade habitacional e atividade econômica pouco intensa	18	39	23	4	6	19	2	2	113
D	Sem precariedade habitacional e intensa atividade econômica (agropecuária)	18	8	2	-	-	4	-	-	32
E	Sem precariedade habitacional e atividade econômica pouco intensa	55	199	35	9	23	29	-	3	353
Total geral		113	262	90	14	39	79	9	39	645

Fonte: Fundação Seade, 2009.

(1) Aglomerado Central-Norte é composto pelas regiões administrativas de Bauru, Central, Ribeirão Preto e Franca.

(2) Aglomerado Noroeste é composto pelas regiões administrativas de Barretos, São José do Rio Preto, Araçatuba, Marília e Presidente Prudente.

Esta situação se evidencia quando observamos o quadro das Regiões e Aglomerados paulistas. Chama a atenção a RA de Campinas, pois dos 23 municípios do Grupo A, 12 se encontram na Região Metropolitana.

Além das Regiões Metropolitanas, observa-se que a RA de Sorocaba e RA de São José dos Campos têm 25% de seus municípios no Grupo de Atenção. São José dos Campos, entretanto, apresenta melhores condições habitacionais, com maior peso relativo dos municípios sem precariedade habitacional. Em Sorocaba, os municípios do Vale do Ribeira contribuem para ampliar a condição de maior precariedade, reforçada pela carência geral da região.

O que cabe enfatizar, entretanto, é que as necessidades habitacionais se apresentam desigualmente entre as regiões do Estado, seja em volume, seja em característica, com concentração da gravidade nas áreas metropolitanas e grandes cidades. As soluções para as Regiões Metropolitanas não são fáceis, exigem recursos consideráveis e envolvem grande quantidade de famílias, mas deverão ser buscadas. Por outro lado, há urgência em encontrar alternativas para mitigar os fenômenos de favelas e cortiços e, principalmente, das favelas que se disseminam pelos municípios do interior paulista. São ainda pequenos núcleos, não consolidados, o que facilitaria sua erradicação, sem grande volume de recursos ou ações complexas. Da mesma forma com os cortiços que, ainda hoje incipientes, podem se solidificar, aumentando mais ainda o já problemático quadro habitacional do Estado, sem falar nas áreas de risco, que trazem consequências danosas para a população.

2.3.1. Compartimentos Territoriais nas Regiões Metropolitanas

O equacionamento do déficit e da inadequação habitacional nas três regiões metropolitanas do Estado de São Paulo - São Paulo, Campinas e Baixada Santista - constitui um dos mais significativos desafios a enfrentar na construção do PEH-SP, não apenas pelo porte e concentração das necessidades habitacionais (as três regiões concentram 72% do déficit e 73% da inadequação total do Estado), mas também pela complexidade socioambiental e urbana da ocupação do território nessas porções do Estado.

A formação desses conglomerados urbanos é derivada de um processo de desenvolvimento em que predomina forte concentração de bens e insumos de produção na porção centro-leste do território paulista. Fatores propulsores importantes, relacionados às infraestruturas produtiva e de atendimento às demandas sociais, atividades econômicas cada vez mais diversificadas, complexas e integradas, oportunidades de emprego, entre outros, acabam por estruturar uma região maior, acentuadamente urbanizada e interligada, de intenso fluxo populacional, de cargas, bens e serviços, de grande importância econômica, denominada *macrometrópole*,

também identificada por Complexo Metropolitano, que detém as seguintes características:

- Principal centro financeiro do País, desempenhando, inclusive, papel de importância em escala mundial;
- Centro administrativo e direcional de grandes empresas e organizações econômicas em geral;
- Centro universitário, além de área de concentração de estabelecimentos de ensino de níveis técnico, tecnológico e médio, para formação de mão de obra qualificada;
- Centro de pesquisas e investigação científico-tecnológica;
- Centro de refino de petróleo e de distribuição da produção industrial, através de vias estruturais que ligam as Regiões Metropolitanas de São Paulo e de Campinas às regiões portuária e retroportuária de grande capacidade.

Nas Regiões Metropolitanas do Estado, a busca por alternativas de moradia por parte de segmentos da população, cuja renda não atinge níveis que viabilizem o atendimento pelo mercado, leva as famílias a adotarem soluções precárias e até nocivas para elas próprias e para o conjunto da sociedade. As tentativas de conquista de espaço para localização da moradia resultam na ocupação de áreas com baixo preço, mas impróprias e ambientalmente vulneráveis, como é o caso das encostas íngremes dos morros, das áreas de inundação e dos mangues, das áreas protegidas de mananciais hídricos ou das edificações precárias e decadentes nas regiões urbanas centrais.

As estratégias de conquista do solo urbano encontradas pelas populações pobres acabaram por privilegiar a ocupação de terrenos públicos, outros impróprios para a urbanização, de forma irregular, obrigando a introdução, no âmbito das políticas públicas, de programas e projetos voltados para o enfrentamento das diversas situações de inadequação e precariedade configuradas. Assim, pela análise das realidades regionais, fica evidente que para atendimento das necessidades habitacionais, além da provisão de novas moradias, é imprescindível adotar ações de requalificação urbana e

de regularização fundiária.

Considerando essas condições buscou-se contar com uma caracterização territorial dessas três regiões como base para orientar o estabelecimento de **estratégias específicas de atuação habitacional**, e instrumento facilitador de articulação da política habitacional com das demais ações setoriais e políticas públicas do Estado e dos municípios nesses territórios.

Para isso foi desenvolvida pela EMPLASA uma metodologia de divisão e análise do território das três Regiões Metropolitanas segundo compartimentos espaciais diferenciados para ação habitacional de interesse social, que delimitam e caracterizam as diversas situações de problemas e oportunidades para a promoção da política habitacional nesses territórios.

A metodologia está descrita no Anexo 8.

Em linhas gerais, essa metodologia combina e analisa informações territoriais, sociais e demográficas, que foram organizadas em duas matrizes:

a) Matriz de Análise Territorial I, que visa estabelecer as condições de uso e ocupação do território segundo seus condicionantes físico-ambientais e de regulação, organizados em dois sistemas de informação:

- **Sistema físico-ambiental:** Combina a **aptidão física do território** para assentamentos urbanos, segundo características geomorfológicas e de cobertura vegetal, com as **condicionantes ambientais para sua ocupação**, segundo unidades de conservação estabelecidas no Sistema Nacional instituído pela Lei Federal nº 9.985/2000;
- **Sistema de regulação:** Sistematiza **regulamentos de uso e ocupação do território** constantes dos Planos Diretores Municipais e de instrumentos regionais como a Lei de Proteção aos Mananciais, na RMSP, e a proposta do Zoneamento Ecológico-Econômico, na RMBS.

b) Matriz de Análise Territorial II, que visa qualificar o território do ponto de vista de suas condições urbanas e habitacionais, identificando o grau de preparação do espaço para a implantação habitacional de interesse

social e as condições de uso habitacional, agregadas, também, em dois sistemas de informação:

- **Sistema Urbano**, que caracteriza as condições sociais, de infraestrutura e o padrão de uso do solo urbano:
 - **Condições Sociais:** Qualificam as condições de vida da população por meio de indicadores especializados de Vulnerabilidade Social, Crescimento Demográfico e Densidade Domiciliar;
 - **Condições de Atendimento:** Buscam avaliar o grau de preparação do espaço para uso urbano com a análise das condições de infraestrutura (rede de esgoto e transporte coletivo) e equipamentos urbanos;
 - **Condições de Uso do Solo:** Qualificam a ocupação dos espaços, relacionando a densidade demográfica e a evolução do uso do solo e seus padrões de ocupação.

- **Sistema Habitacional**, que busca qualificar a situação habitacional do território, identificando:
 - **Compartimentos Especiais para Gestão de Problemas**, que agregam áreas de assentamentos precários/favelas e áreas de risco;
 - **Compartimentos Especiais para Monitoramento**, que indicam os locais de implantação de empreendimentos habitacionais - produção pública de HIS;
 - **Compartimentos Especiais para Prospecção de Oportunidades**, que mapeiam as áreas de Operações Urbanas e as áreas de vazios urbanos.

O cruzamento e análise das Matrizes I e II orientou a definição dos **Compartimentos Diferenciados para Ação Habitacional de Interesse Social**, classificados segundo sua adequação ao uso urbano intensivo e à implantação habitacional em três grandes grupos e uma classificação que se sobrepõe a esses grupos:

A - Compartimentos Adequados à implantação de HIS por suas condições favoráveis nos sistemas urbano, físico-ambiental, de regulação e habitacional, subdivididos em cinco tipos:

A.1 - Áreas centrais com alta complexidade funcional, bem equipadas quanto à infraestrutura e equipamentos urbanos, que apresentam perda de população e, em alguns casos, processos de deterioração e/ou encortijamento;

A.2 - Áreas adequadas do ponto de vista do sítio físico, mas com baixo grau de investimento em infraestrutura e grande quantidade de vazios urbanos;

A.3 - Áreas relativamente adequadas do ponto de vista da legislação municipal, com boa infraestrutura urbana;

A.4 - Áreas relativamente adequadas quanto ao sítio físico, mas com baixo atendimento de infraestrutura;

A.5 - Áreas adequadas quanto ao sítio físico, ainda não incorporadas ao processo de urbanização, ocupadas com atividades não urbanas sem significado econômico e próximas a centros urbanos.

R - Compartimentos Adequados com Restrições, onde a implantação de programas e projetos de HIS deverá estar associada e/ou ser complementada por outras ações de urbanização, abrangendo os seguintes tipos:

R.1 - Áreas relativamente adequadas do ponto de vista do sítio físico, com alto grau de investimento em infraestrutura;

R.2 - Áreas relativamente adequadas do ponto de vista do sítio físico, mas com baixo grau de investimento em infraestrutura e grande quantidade de vazios urbanos;

R.3 - Áreas inadequadas quanto ao sítio físico, mas com boas características urbanas de investimento em infraestrutura;

R.4 - Áreas inadequadas quanto ao sítio físico, já ocupadas e próximas a grandes centros, geralmente carentes de infraestrutura urbana, características da expansão periférica das metrópoles;

R.5 - Áreas relativamente adequadas quanto ao sítio físico e ainda não ocupadas.

I – Compartimentos Inadequados/Restritivos à implantação de programas e projetos de HIS devido a sua fragilidade em relação aos sistemas analisados, englobando 4 tipos:

I.1 - Áreas inadequadas quanto ao sítio físico, tradicionalmente ligadas a atividades não urbanas, e com tendência a serem incorporadas ao processo de urbanização. Em alguns casos envolvem núcleos urbanos isolados de pequeno porte;

I.2 - Áreas inadequadas ao assentamento urbano, ainda não integradas ao processo de urbanização e comprometidas com usos não urbanos;

I.3 - Áreas com sítio físico muito inadequado à urbanização, mas já ocupadas, e próximas a grandes centros;

I.4 - Áreas com sítio físico muito inadequado à ocupação, sem ocupação, cuja preservação é fundamental ao equilíbrio ambiental da região.

E – Compartimentos Especiais: Sobrepõem-se às classificações acima, delimitando as concentrações de problemas ou oportunidades para a ação habitacional:

- ZEIS: Áreas destinadas para HIS pela legislação Municipal;
- Operações Urbanas: Áreas centrais, em alteração de uso, de interesse histórico, muitas delas originalmente ocupadas por grandes instalações de indústrias ou armazéns, bem equipadas, situadas junto a ferrovias ou importantes ligações viárias;
- Áreas de Risco;
- Vazios Urbanos em compartimentos adequados;
- Empreendimentos habitacionais - Produção Pública de HIS.

Com esses estudos, o PEH-SP busca aperfeiçoar instrumentos de construção de diagnósticos da situação habitacional com critérios que incorporem a

dimensão territorial interligada aos dados demográficos, estabelecendo uma metodologia de diagnóstico do espaço urbano metropolitano. A partir dos trabalhos elaborados pela EMPLASA, com o intuito de estabelecer uma análise mais intrinsecamente ligada às realidades urbanas locais e regionais, a Compartimentação Territorial das Metrôpoles Paulistas, equaciona cruzamentos de informações georreferenciadas com análises e qualificações de atributos dos territórios para criar as bases dentro de um sistema urbano e regional complexo e orientar estratégias de atuação do Estado, através da implementação de políticas públicas articuladas.

Trata-se de uma inovação, que ao explicitar problemas e/ou oportunidades para ação habitacional nos Compartimentos Territoriais, apoia o processo de tomada de decisão acerca dos investimentos em HIS.

Os resultados estão apresentados a seguir, incorporados na análise regional.

Região Metropolitana de São Paulo - RMSP

A Região Metropolitana de São Paulo, com toda sua grandeza e contrastes, é um exemplo emblemático do processo de desenvolvimento concentrador e excludente que se consolidou no Brasil. Responsável por cerca de 21% da produção industrial brasileira (Pesquisa Industrial Anual – PIA 2000, IBGE) e abrigando aproximadamente a metade da população paulista, essa região reúne, simultaneamente, áreas com padrão de vida próximo ao de países desenvolvidos e outras em situação de pobreza urbana extrema, comparáveis às regiões mais pobres do país.

O crescimento populacional que na Região Metropolitana registra no período de 2000 a 2010 uma taxa de 0,96% ao ano, mantém índices da ordem de 3,5% a 4% de aumento ao ano nos espaços de urbanização precária e, notadamente, nas favelas, que se consolidaram como uma alternativa informal de moradia para a população de baixa renda. Cada vez mais densas, algumas, verticalizando suas construções, localizam-se especialmente nas regiões periféricas do Município de São Paulo e nos municípios vizinhos, formando uma mancha que avança em direção às áreas ambientalmente frágeis e protegidas. Os mais pobres são impelidos para áreas cada vez mais distantes e desqualificadas.

Resultados da recente PMU – Pesquisa Municipal Unificada, executada pela FSEADE em 2010, indicam que 36 dos 39 municípios têm áreas de risco, com 145 mil domicílios estimados, correspondendo a 62% dos domicílios em áreas de risco do Estado. As favelas, por sua vez, existem em 29 dos 39 municípios, estimando-se em 307 mil o número de domicílios favelados, sendo 82% dos domicílios em favelas do Estado.

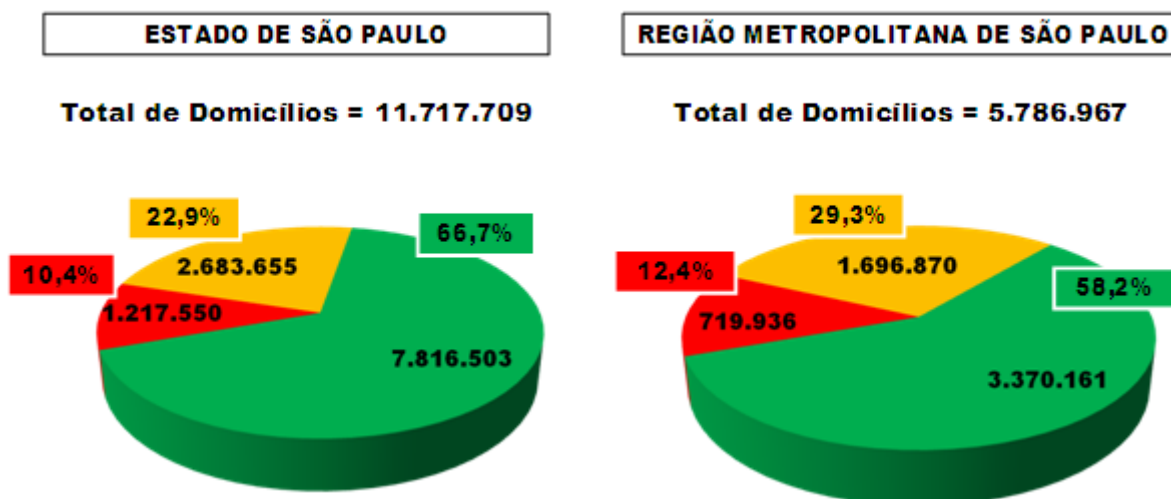
Melhorar as condições físicas dessas ocupações, com a implantação de redes de infraestrutura e de equipamentos urbanos e comunitários, é indispensável para assegurar a permanência da população em suas moradias, com salubridade e segurança.

É importante ressaltar que essas situações críticas, que incorporam favelas, loteamentos irregulares e precários e habitantes em áreas de risco, em muitos casos, estão avançando sobre os espaços protegidos por legislação

ambiental, dos três níveis de governo, os quais são fundamentais na manutenção da qualidade de vida urbana da metrópole, cumprindo importantes funções na regulação do clima, na preservação da vegetação, na conservação de mananciais e nos recursos hídricos.

Com um parque domiciliar de cerca de 5.800 mil domicílios, que corresponde a 49% do total estadual, as necessidades habitacionais totalizam 2.416 mil moradias e são compostas por 30% de déficit e 70% de inadequações. A RMSP concentra 62% das necessidades habitacionais do Estado, exigindo não só a reposição da unidade, mas também ações de diferentes ordens para as moradias que requerem reformas, manutenção e melhorias urbanas.

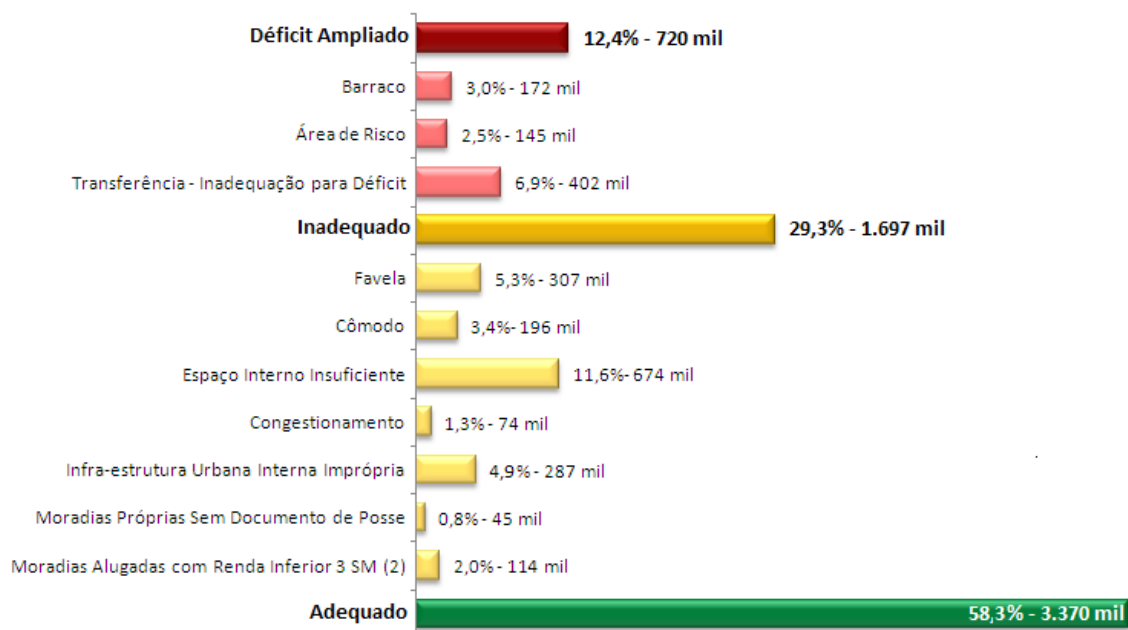
Gráfico 13 – Necessidades Habitacionais no Estado de São Paulo e na Região Metropolitana



Fonte: Fundação Seade. Pesquisa de Condições de Vida – PCV, 2006.
Elaboração: CDHU/DFP/SPH/Gerência de Pesquisa Habitacional, 2010.

Podemos observar no gráfico abaixo os componentes das necessidades habitacionais na RMSP. Entre as inadequações, três componentes de maior peso, além da favela, são: espaço interno insuficiente, infraestrutura urbana interna imprópria e cômodo, ou seja, o domicílio em cortiço.

Gráfico 14 - Componentes das Necessidades Habitacionais na RMSP – Fundação Seade 2006

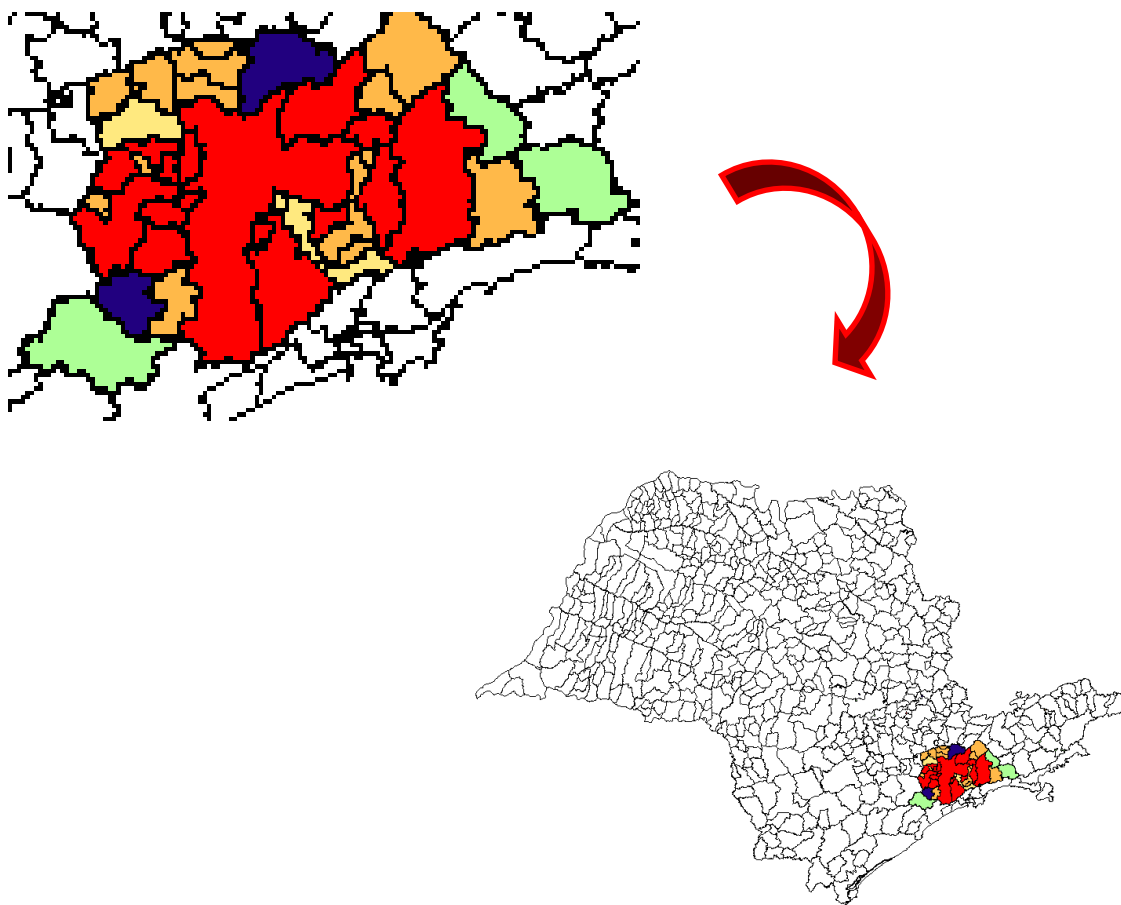


Fonte: Fundação Seade. Pesquisa de Condições de Vida – PCV 2006.

Essa estimativa das necessidades habitacionais adquire maior relevância, quando analisada de forma associada com a tipologia de municípios, elaborada para qualificar o município nos aspectos sócio-habitacional e econômico e que, ao situá-lo no território, constrói um agrupamento.

A situação da RMSP também não é favorável na classificação dos municípios por tipologia: trinta e quatro municípios (87,2%) foram classificados no grupo de Atenção. Dezesesseis deles estão no A.1, representando 88,1% da população. São municípios caracterizados por grave precariedade, intensa atividade econômica e crescimento populacional. Outros quinze representam 6,4% da população e estão no Grupo A.2, os quais apresentam grave precariedade habitacional, atividade econômica pouco intensa e baixo crescimento populacional. Três municípios estão no Grupo A.3, desfrutam de boas condições relativas de moradia, intensa atividade econômica e, por isto, recebem pressão demográfica. Estes correspondem a 4,7% da população. Em resumo, 99% da população metropolitana residem nos municípios do grupo de Atenção. O mapa e a tabela a seguir indicam e descrevem as tipologias, distribuindo-as pelos municípios da RMSP e estabelecendo correspondência com a população residente.

Mapa 7 - Tipologia RMSP



Fonte: Fundação Seade, 2009.

Tabela 33 – Tipologia dos Municípios na RMSP

ATENÇÃO

Grupo	Descrição	Nº de municípios	% da População
A.1	precariedade habitacional grave intensa atividade econômica crescimento populacional <i>Concentração dos grandes municípios incluindo a capital</i>	16	88,1
A.2	precariedade habitacional grave baixa atividade econômica baixo crescimento populacional <i>Situados próximos aos grandes centros regionais</i>	15	6,4
A.3	boas condições relativas de moradia, intensa atividade econômica crescimento populacional	3	4,7
B	pouca precariedade habitacional atividade econômica pouco intensa	2	0,5
C	pouca precariedade habitacional intensa atividade econômica (perfil agropecuário)	0	0,0
D	sem precariedade habitacional intensa atividade econômica (perfil agropecuário)	0	0,0
E	sem precariedade habitacional atividade econômica pouco intensa	3	0,4
Total		39	100

Fonte: IBGE, Censo 2010

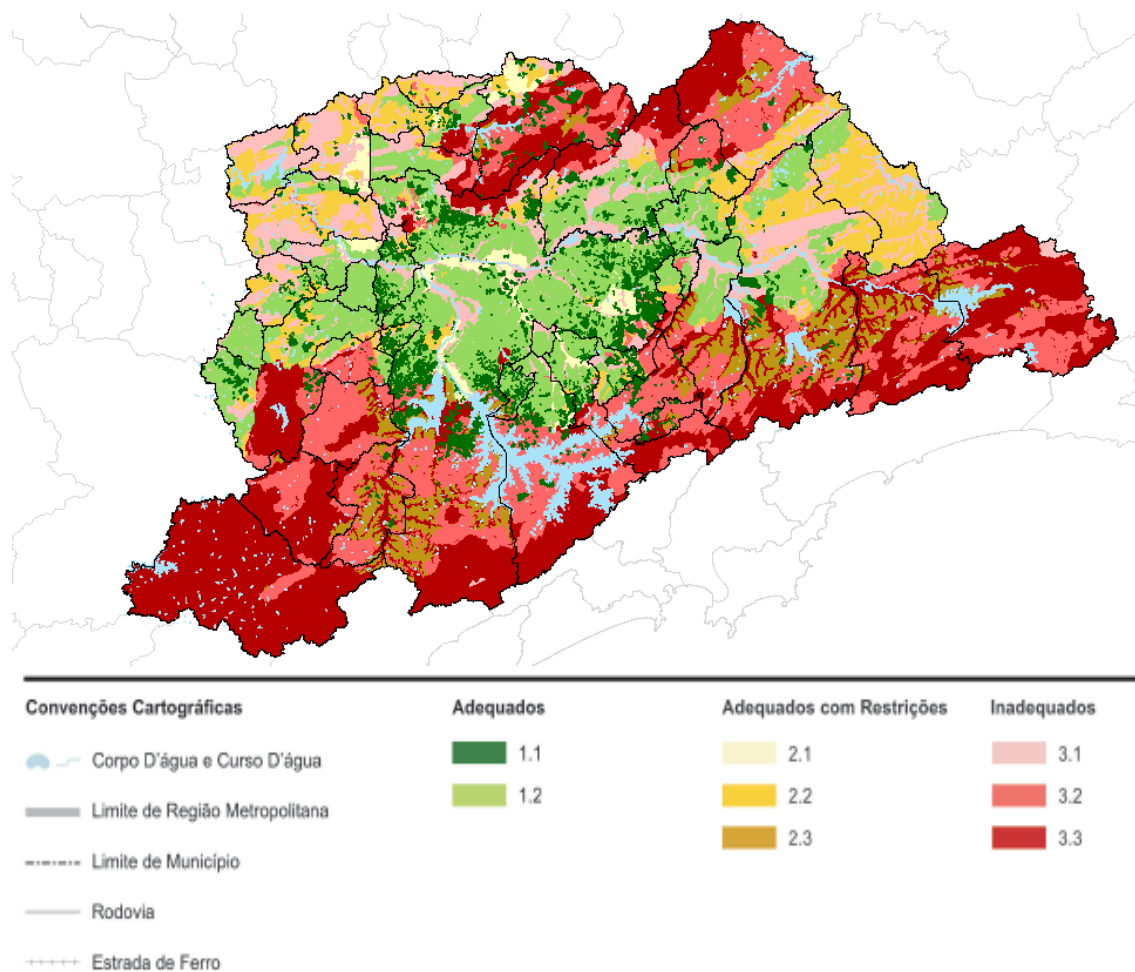
A essa condição de precariedade habitacional se contrapõe a existência de legislação de regulação do uso do solo, pois a totalidade dos municípios da Região Metropolitana de São Paulo, segundo os resultados da PMU - 2010 (FSEADE) conta com Plano Diretor, dos quais 77% com definição de ZEIS. Destes, 70% tem o perímetro de ZEIS definido no Plano Diretor. Assim, podem-se perceber avanços no reconhecimento da realidade consolidada nos territórios municipais, apesar dos processos para sua constituição terem se dado em desacordo com a legislação vigente.

Ainda no caminho do fortalecimento legal e institucional, os municípios se preparam para a implantação do PLHIS. A mesma PMU 2010 revela que grande parte (67%) dos municípios instituiu o FMHIS, dos quais 80% com Conselho Gestor. O único quesito desfavorável se apresenta em relação ao Conselho Municipal de Habitação, existente em somente 31% dos municípios. Neste sentido, os municípios devem não apenas promover a articulação com as demais instâncias de governo, mas também explorar as estratégias de comunicação e abertura dos canais de participação com a sociedade civil para o aprimoramento de sua política habitacional e efetiva implantação do Conselho.

Aplicação das Matrizes Territoriais na RMSP

O cruzamento dos Sistemas Físico-Ambiental e de Regulação resultou na delimitação espacial de oito Compartimentos (Mapa abaixo), que permitiram uma leitura inicial do território da RMSP, considerando sua adequação ou não para o assentamento urbano.

Mapa 8 – Matriz I - Sistema Físico Ambiental e Regulação da RMSP



Fonte: EMPLASA. Compartimentos Diferenciados para Ação de Habitação de Interesse Social nas Regiões Metropolitanas do Estado de São Paulo. 2009.

Mais da metade da região, cerca de 59%, pode ser considerada inadequada à ocupação, por características do sítio físico ou por força da legislação, conforme a síntese das informações mapeadas na figura acima. Como nas áreas restantes também ocorrem restrições, menos de 20% da superfície metropolitana apresentam condições adequadas ao uso urbano, a maior parte já ocupada.

Por essa leitura inicial, de acordo com o Método das Matrizes Territoriais, pequena parte das áreas adequadas (A.1) configurou-se como aquelas onde os planos diretores municipais definiram as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), definição esta que se sobrepõe a quaisquer outros critérios em relação à classificação pela aptidão física ou regulação ambiental. Essas A.1 correspondem a 3,45% da área da RMSP, podendo ser encontradas em

vários locais do seu território, com alguns pontos de concentração, como no entorno dos Reservatórios Billings e Guarapiranga, nas zonas leste e oeste de São Paulo, nos municípios do ABCD e no sopé da Serra da Cantareira.

Na classificação A.3 encontram-se as áreas adequadas tanto em relação ao sítio físico quanto às determinações da legislação municipal. Elas totalizam 16,08% da RMSP e compreendem as colinas e morrotes, onde a ocupação urbana está consolidada com infraestrutura e equipamentos instalados. São as áreas da metrópole com grande complexidade funcional, onde predominam os usos residenciais e é intenso o processo de verticalização. Os cruzamentos desses resultados com os temas do Sistema Urbano permitirão apontar para uma ação pública mais específica e localizada, como em relação às áreas que se encontram em processo de degradação urbana ou mudança de uso, vazios urbanos etc.

Nas áreas R.1, que equivalem a somente 2,55% da área da região, as determinações da legislação municipal prevaleceram em relação às restrições físicas, como pode ser observado nas ocupações nos fundos de vale, caso da Várzea do Tamanduateí, objeto de Operação Urbana nos Municípios de São Paulo e Santo André, assim como de estudos pelo Governo do Estado. As Áreas de Proteção Ambiental (APAs) são também classificadas como R.1, que são adequadas em relação à aptidão do sítio, como é o caso do município de Cajamar e do Parque e Fazenda do Carmo.

Os Compartimentos R.2 correspondem a 11,15% da área da RMSP e estão localizados fora dos limites da Área de Proteção aos Mananciais, sendo relativamente adequados do ponto de vista da aptidão ao assentamento e adequados quanto à legislação municipal.

Grande parte de Guararema e porções de Mogi das Cruzes, Santa Isabel e Arujá possuem estas características, que são mais visíveis nos municípios do noroeste da RMSP.

As áreas urbanizadas de Santa Isabel e Mairiporã estão inseridas no Compartimento R.3, equivalendo a 8,02% do espaço metropolitano. São áreas adequadas ao assentamento urbano pela classificação do IPT, e estão situadas dentro dos limites da Área de Proteção aos Mananciais.

Na classificação I.1, com superfície de 12,03% do território da metrópole, foram enquadradas as áreas inadequadas quanto ao sítio físico, localizadas fora dos limites da Área de Proteção aos Mananciais, como é o caso das planícies aluvionais e das Unidades de Conservação de Uso Sustentável. O macrozoneamento proposto pelos municípios determina algumas restrições localizadas, como é o caso de Vargem Grande Paulista, da Serra do Itapeti, em Mogi das Cruzes, e na APA da Várzea do Rio Tietê, por esse motivo aqui incluídas.

As Unidades de Conservação de Uso Sustentável dentro dos limites de proteção aos mananciais, assim como todas as Zeias⁵¹, não importando o grau de adequação ao sítio físico, nem sua localização na RMSP, estão abrangidas no Compartimento I.2. As áreas aí compreendidas – 17,27% do total do território metropolitano – são consideradas inadequadas para o assentamento urbano pela classificação do IPT.

As áreas de inadequação total equivalem a 29,45% do território da metrópole e estão compreendidas no Compartimento I.3.

Correspondem às áreas impróprias e àquelas com severas restrições pelo mapeamento do IPT, onde se enquadram: serras, escarpas, morros altos e planícies aluviais, francamente desfavoráveis à ocupação urbana. A essa condição soma-se a existência de várias unidades de conservação de proteção integral e as determinações do macrozoneamento dos planos diretores municipais. Essas áreas estão concentradas em duas manchas nas porções norte e sul da RMSP, formando uma barreira natural. Aí se localizam vários reservatórios metropolitanos de abastecimento de água, com sua significativa rede de drenagem, onde também é significativa a cobertura vegetal, com a presença de matas, campos, vegetação de várzea e capoeiras.

A tabela a seguir apresenta os resultados da delimitação dos Compartimentos da RMSP obtida mediante a aplicação da Matriz de Análise Territorial I.

⁵¹ Zonas Especiais de Interesse do Patrimônio Cultural, de Interesse Ambiental de Preservação ou de Uso Sustentável.

Tabela 34 – RMSP: Compartimentos Segundo Matriz I

Compartimentos	Área (km ²)	%
Inadequados	4.690,81	58,76
I3	2.351,06	29,45
I2	1.379,05	17,27
I1	960,70	12,03
Adequados c/ restrições	1.733,88	21,72
R3	639,95	8,02
R2	890,32	11,15
R1	203,62	2,55
Adequados	1.558,88	19,53
A3	1.283,48	16,08
A1	275,40	3,45
Total	7.983,57	100,00

Fonte: EMPLASA. Compartimentos Diferenciados para Ação de Habitação de Interesse Social nas Regiões Metropolitanas do Estado de São Paulo. 2009.

Conforme já explicitado anteriormente, os mapeamentos concebidos para o Sistema Urbano foram divididos em três grupos:

- Social, retratando as condições de vida da população;
- Atendimento, considerando o grau de preparação do espaço urbano;
- Uso do Solo, evidenciando a condição real de ocupação dos espaços.

Na espacialização dos dados do grupo Social para a RMSP, observa-se uma mancha não uniforme, compreendendo as áreas com situação alta e relativa correspondente ao núcleo do Município de São Paulo, espalhando-se para alguns municípios vizinhos, como Guarulhos e Osasco e se dirigindo, principalmente, para sudeste, acompanhando as estradas de ferro em direção ao ABCD, e para oeste, no eixo das Rodovias Raposo Tavares e Castelo Branco.

Os centros municipais, como Mogi das Cruzes e Suzano, aparecem nessa mesma categoria de forma isolada, predominando na região os setores censitários com situação baixa em relação às condições de vida de seus moradores.

O cruzamento dos temas relativos ao grupo Atendimento mostra que predominam, na maioria dos municípios da Região Metropolitana, as áreas

com cobertura relativa de infraestrutura, como consequência dos investimentos públicos direcionados para o setor de transportes, no entanto ainda insuficientes. Nota-se também uma mancha, mais uma vez não uniforme, de atendimento alto na porção central de São Paulo e municípios vizinhos, como Guarulhos, Osasco, Barueri e outros da região do ABCD, ressaltando-se São Caetano do Sul, Santo André, São Bernardo do Campo e Diadema. A leste há algumas áreas isoladas com alto atendimento, como Suzano e Mogi das Cruzes, e ao sul de São Paulo uma mancha com atendimento relativo que se localiza entre as Represas Billings e Guarapiranga, em direção a Embu-Guaçu.

Quanto ao cruzamento das variáveis do grupo Uso do Solo, fica evidente a falta de áreas disponíveis para a implantação de HIS, uma vez que prevalecem, na RMSP, as áreas consideradas inadequadas, sendo que as adequadas, correspondentes ao tecido urbano consolidado, encontram-se densamente ocupadas. Os municípios onde se concentra a maioria da população metropolitana são, além de São Paulo, e partindo dele para leste, Ferraz de Vasconcelos, Poá e parte de Itaquaquecetuba; para oeste, Osasco, Carapicuíba e Jandira; para sudeste, São Caetano do Sul e Diadema; para sudoeste Taboão da Serra e, a nordeste, Guarulhos, segunda maior cidade da região e do Estado.

O resultado do cruzamento final das variáveis consideradas no Sistema Urbano repete e consolida essas informações sobre a disponibilidade de terras, o grau de preparação do espaço e as condições de vida da população na RMSP. Os espaços Adequados e Relativamente Adequados correspondem a apenas 3,24% e 11,53%, respectivamente, da região e se localizam na sua porção central e com melhor qualidade urbana. Nessa área estão os bairros mais valorizados e com grande concentração populacional do Município de São Paulo e alguns do ABCD (São Caetano do Sul, São Bernardo do Campo e Santo André), em uma faixa continuamente urbanizada que incorpora os municípios da vizinhança imediata de São Paulo, como Guarulhos, Osasco e Barueri. Aparecem igualmente classificados, porém isolados, Mogi das Cruzes e Suzano, principalmente, e outros núcleos menores, como Arujá, Santa Isabel e Caieiras.

Mais da metade da superfície da RMSP foi classificada como inadequada para assentamento urbano e, portanto, para ações de HIS – 56,04% do território, refletindo as deficiências e a falta de qualidade do meio urbano, bem como a inexistência de espaços adequados, bem equipados urbanisticamente e com sustentabilidade social para seus moradores.

Em relação aos números finais, mais da metade da área metropolitana de São Paulo está localizada em Compartimentos Inadequados, praticamente repetindo a situação encontrada nos resultados anteriores, tanto da Matriz I, onde cerca de 59% foram consideradas inadequadas à ocupação, por características do sítio físico, ou por força da legislação, como da Matriz II, que resultou em um valor de 56,04%, refletindo as deficiências e a falta de qualidade do meio urbano já apontadas.

O controle da expansão urbana é primordial nesses espaços, que reúnem as áreas de proteção ambiental e de mananciais e também os espaços com usos terciários, que necessitam melhorias significativas nos sistemas de apoio ao desenvolvimento de suas atividades. As áreas indevidamente ocupadas demandam ações severas, voltadas para a restrição e correção dos seus efeitos negativos, com a recuperação das áreas degradadas e a promoção da qualidade ambiental, através da integração das políticas habitacionais com as de saneamento e de promoção social.

A possibilidade de ocupação urbana concentra-se nos 44,86% do território resultantes da soma dos Compartimentos Adequados e dos Adequados com Restrições. Mas, como demonstrado na síntese do Sistema Urbano, somente em cerca de 15%⁵² da RMSP reúnem-se as condições necessárias para a implantação de usos habitacionais, que levam em conta a existência de infraestrutura, equipamentos urbanos e comunitários. Nestas áreas, os investimentos públicos devem ser implementados, com a complementação de redes de infraestrutura e adequação da oferta de equipamentos sociais, de forma a atender as demandas setoriais e organizar a expansão, coibindo ocupações prejudiciais ao interesse coletivo.

⁵² Valor da soma dos espaços adequados e relativamente adequados que são, respectivamente, 3,24% e 11,53% da Matriz de Análise Territorial II.

Dos Compartimentos Especiais, as ZEIS, mapeadas na Matriz de Análise Territorial I como Compartimento Adequado A.1, destacam-se nos objetivos desse estudo por serem as áreas definidas legalmente pelos municípios para a implantação de empreendimentos de interesse social. Elas correspondem a 3,48% do território metropolitano e, em grande parte, se localizam nas proximidades de assentamentos precários que envolvem as áreas mais qualificadas da RMSP, ressaltando-se alguns pontos de concentração, como no entorno dos Reservatórios Billings e Guarapiranga, nos municípios do ABCD e nas zonas leste e oeste do Município de São Paulo.

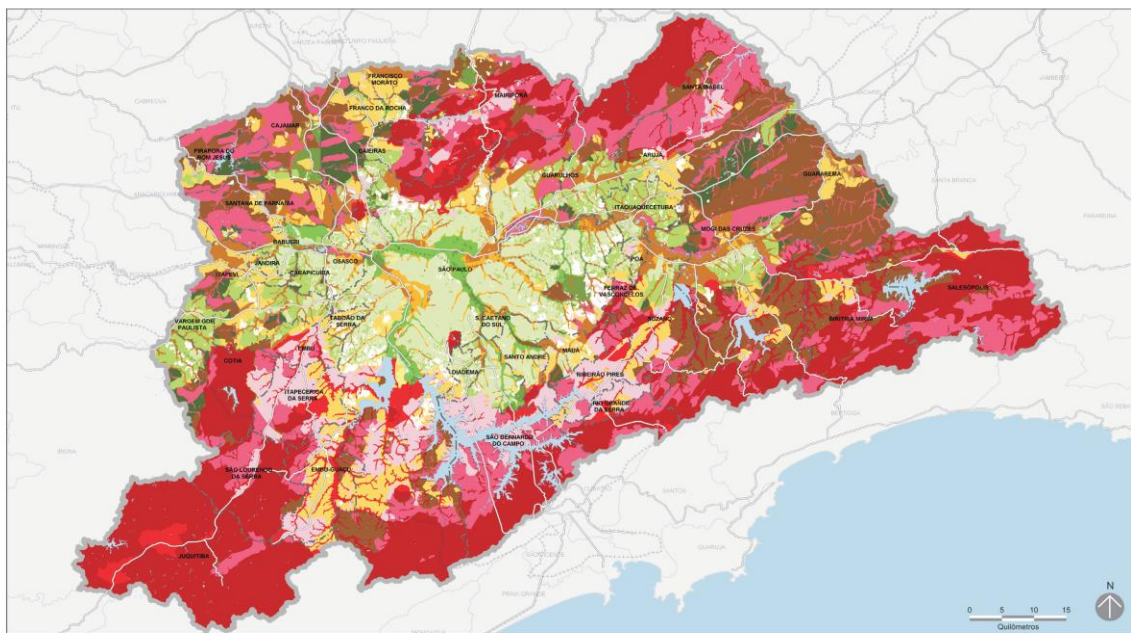
As áreas abrangidas pela lei específica da Bacia do Guarapiranga foram destacadas como Compartimento Especial para gestão de problemas, situação que deve se repetir para o Reservatório Billings, assim que o mapeamento das áreas de intervenção for validado pela área competente da Secretaria do Meio Ambiente. As ocupações precárias, desordenadas e ilegais, encontradas na margem direita do Guarapiranga, contavam mais de 100 mil habitantes, segundo estudo de 2006 da Sabesp.

O dimensionamento dos vazios urbanos de interesse, especialmente daqueles localizados nas áreas bem servidas pela urbanização, é de grande importância para a elaboração das diretrizes e ações de HIS. Para a RMSP, foram consideradas, inicialmente, como áreas adensáveis, algumas das situações mapeadas no Uso do Solo elaborado pela Emplasa: loteamento desocupado, movimento de terra, solo exposto e outros. Esses espaços estão pulverizados por quase todos os municípios metropolitanos, sem localização específica, e totalizam 66,57 km², correspondendo a apenas 1,13% da RMSP. Em relação às áreas de risco, o levantamento realizado pelo IPT mapeia vários pontos de ocorrência de erosão e deslizamento na região, como em Francisco Morato e Caieiras ao norte, em Osasco e Itapevi na porção oeste e em Mauá, Salesópolis e nos arredores das Represas Billings e Guarapiranga; estes locais deverão ser objeto de planos e projetos de redução de riscos, consolidação geotécnica e recuperação de áreas degradadas.

Por fim, foram delimitados três Compartimentos que não têm representatividade na RMSP no que diz respeito à incidência no território,

com valores percentuais menores do que 1% do território da RMSP; é o caso do Compartimento 2.1 – caracterizado por áreas Relativamente Adequadas do ponto de vista do sítio físico e com alto grau de investimento em infraestrutura –, que soma apenas 12,34km² dispersos pelos municípios metropolitanos. Os outros são o Compartimento Adequado 1.4, que compreende Adequação Relativa do ponto de vista da legislação municipal e baixo atendimento de infraestrutura, com um total de 69,58km², fragmentados em alguns pontos localizados em áreas de Operações Urbanas previstas no Município de São Paulo, por exemplo, e o Compartimento 2.3, com áreas Inadequadas quanto ao sítio físico e boas condições de infraestrutura, que totaliza cerca de 104km² de área sem a definição de uma área de controle específica.

Mapa 16 - RMSP: Compartimentos para Ação Habitacional



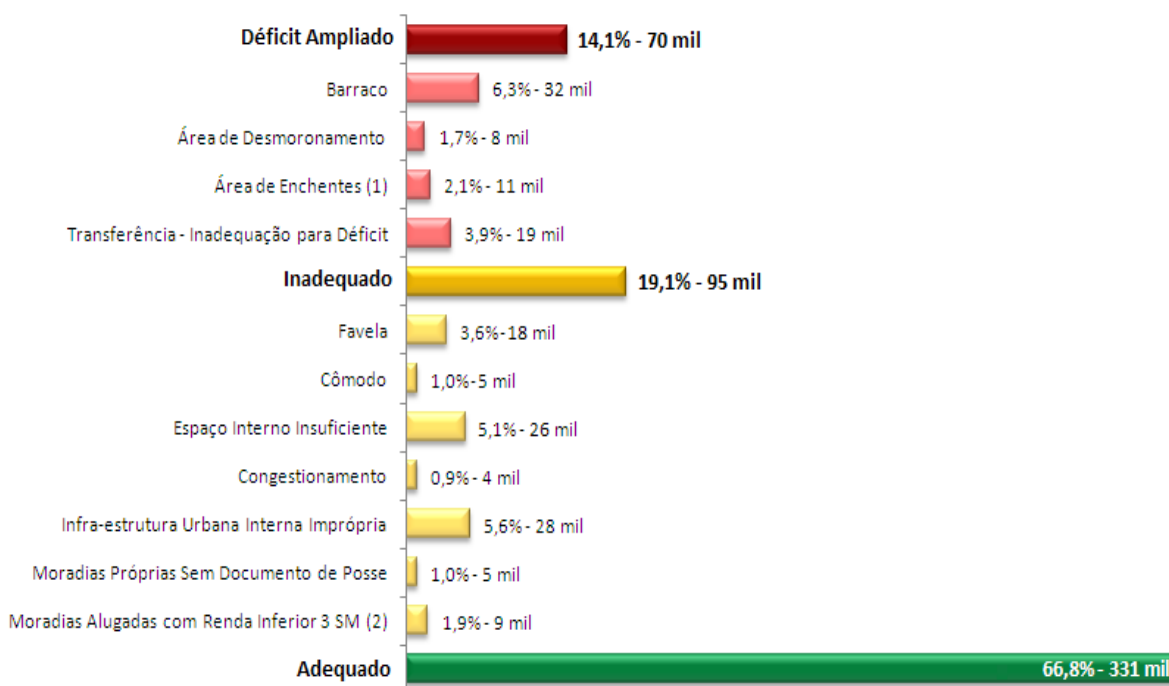
Convenções Cartográficas	Adequados	Adequados com Restrições	Inadequados
Corpo D'água e Curso D'água	1.1	2.1	3.1
Limite de Região Metropolitana	1.2	2.2	3.2
Limite de Município	1.3	2.3	3.3
Rodovia	1.4	2.4	3.4
Estrada de Ferro	1.5	2.5	

Fonte: EMLASA. Compartimentos Diferenciados para Ação de Habitação de Interesse Social nas Regiões Metropolitanas do Estado de São Paulo. 2009.

Região Metropolitana da Baixada Santista - RMBS

A condição dos municípios da Baixada se torna mais clara ao observar-se a composição das necessidades habitacionais, nas quais os barracos têm o maior peso no déficit e a favela é o terceiro componente da inadequação, segundo o quadro abaixo:

Gráfico 15 - Componentes das Necessidades Habitacionais na Região Metropolitana da Baixada Santista- FSEADE 2010



Fonte: Fundação Seade. Pesquisa de Condições de Vida – PCV.

Pelas suas características naturais, destacam-se, na RMBS, as ocupações de áreas frágeis ambientalmente, precárias e em situação de risco. Conforme o Programa Regional de Identificação e Monitoramento de Áreas Críticas de Inundações, Erosões e Deslizamentos - PRIMAC⁵³, existem na região 323 áreas de risco, sendo que a maioria – 259 (80%) – apresenta risco de inundação.

Essas áreas concentram-se na periferia dos municípios centrais, sendo 90

⁵³ O PRIMAC, elaborado pela AGÊNCIA METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA – AGEN é um levantamento regional detalhado das áreas críticas e a proposição de intervenções físicas nessas áreas, onde os episódios de pluviosidade excessiva resultam em graves problemas à população, quer sejam relacionadas a episódios de erosão, inundações ou deslizamentos. Ele consiste num instrumento de prevenção, intervenção e ação, pois permitirá a adoção de medidas que visam à mitigação dos efeitos dos episódios de pluviosidade.

delas em São Vicente, 37 em Praia Grande e 31 em Santos e Guarujá. As situações de erosão e deslizamento encontram-se distribuídas nas encostas dos municípios de Guarujá, Santos, Cubatão e São Vicente. A quantificação e as qualificações das áreas críticas da RMBS foram resumidas pelo Primac (2002), conforme a tabela a seguir.

Tabela 35 – RMBS: Áreas Críticas

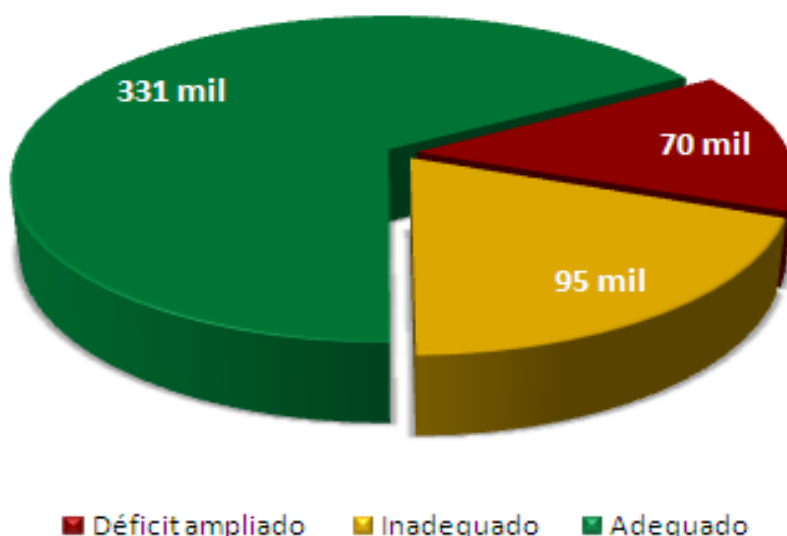
Municípios	Áreas de Inundações	Áreas de Erosões	Áreas de Deslizamentos	Total por Município
Bertioga	18	1	1	20
Cubatão	11	0	8	19
Guarujá	31	12	15	58
Itanhaém	7	2	2	11
Mongaguá	10	0	3	13
Peruíbe	24	0	1	25
Praia Grande	37	0	0	37
Santos	31	0	10	41
São Vicente	90	1	8	99
TOTAL RMBS	259	16	48	323

Fonte: AqemBS – Primac (2002).

Elaboração: EMPLASA. Compartimentos Diferenciados para Ação de Habitação de Interesse Social nas Regiões Metropolitanas do Estado de São Paulo. 2009.

Os assentamentos precários e as moradias em áreas críticas, sujeitas a inundações, erosões e deslizamentos, somados a outros componentes, totalizam as necessidades habitacionais da Baixada Santista em 165 mil unidades, correspondendo a 33% de seu parque domiciliar, segundo as estimativas para 2010 da FSEADE, das quais 58% são inadequações.

Gráfico 16 – Necessidades Habitacionais na RMBS

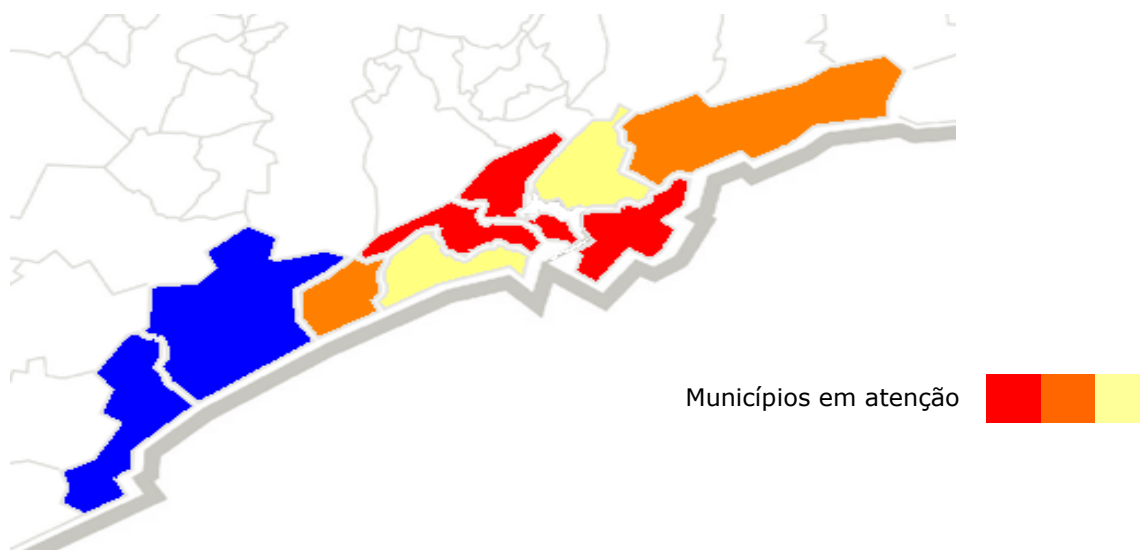


Fonte: Fundação Seade. Pesquisa de Condições de Vida – PCV.

Os resultados da recente PMU, também executada pela Fundação Seade no ano de 2010, indicam que 8 municípios da Baixada têm favelas e 7 têm áreas de risco, estimando-se 79.941 domicílios no primeiro caso e 21.333 no segundo, este último número correspondendo a 10% do Estado.

Ao distribuir no território os municípios da Baixada, classificando-os segundo tipologia municipal, a precariedade habitacional torna-se mais evidente: 77% de seus municípios estão no Grupo de Atenção, dos quais 5 com grave precariedade habitacional, diferenciando-se entre si no ritmo de crescimento demográfico e atividade econômica, e concentrando 50,3% da população. Outros dois municípios têm boas condições relativas de moradia, intensa atividade econômica, recebem pressão demográfica e correspondem a 40,9% da população.

Mapa 9 – Tipologia Municipal na RMBS



Fonte: Fundação Seade, 2009.

Tabela 36 – Tipologia Municipal da RMBS

Grupo	Descrição	Nº de municípios	% da População
A.1	precariedade habitacional grave intensa atividade econômica crescimento populacional	3	44,6
A.2	precariedade habitacional grave baixa atividade econômica baixo crescimento populacional	2	5,6
A.3	boas condições relativas de moradia, intensa atividade econômica crescimento populacional	2	40,9
B	pouca precariedade habitacional atividade econômica pouco intensa	2	8,8
C	pouca precariedade habitacional intensa atividade econômica (perfil agropecuário)	0	0,0
D	sem precariedade habitacional intensa atividade econômica (perfil agropecuário)	0	0,0
E	sem precariedade habitacional atividade econômica pouco intensa	0	0,0
Total		9	100

Fonte: IBGE, Censo 2010

Outro instrumento que subsidia o diagnóstico da situação na Baixada Santista é o Plano Regional de Identificação e Monitoramento de Áreas de Habitação Desconforme - PRIMAHD⁵⁴, que identificou as situações de desconformidade, que se encontram distribuídas em todos os municípios da RMBS, apontando:

- A presença de habitação desconforme dentro das áreas de preservação permanente, que lançam águas servidas e não tratadas, poluindo os corpos d'água;
- Um número expressivo de áreas públicas e particulares invadidas, exigindo ações de monitoramento, regularização fundiária ou remoção da população que vive em áreas de preservação permanente, parques e encostas;
- Infraestrutura deficitária nas ocupações pesquisadas, demandando especialmente expansão da rede de coleta e tratamento de esgoto, minimizando danos ao meio ambiente e à saúde pública;
- Ocupações em unidades de conservação, concentradas particularmente em Cubatão;
- Ocupação em faixas de domínio de rodovia e ferrovia, também

⁵⁴ O PRIMAHD, elaborado pela AGÊNCIA METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA – AGEM em 2005, tem por objetivo identificar, qualificar e quantificar as habitações desconformes da RMBS. Partindo-se da premissa que serão necessárias intervenções compartilhadas, o PRIMAHD será fundamental para o planejamento das ações e investimentos futuros, pois estuda os nove municípios, que compõem a Região Metropolitana da Baixada Santista, de forma integrada.

concentradas no município de Cubatão;

- Ocupação em faixas de domínio de linhas de transmissão, situadas nos municípios de Cubatão, Guarujá, Santos e São Vicente;
- Ocupações em encostas nos municípios de Cubatão, Guarujá e Santos.

Assim sendo, corrobora-se que a questão habitacional, na RMBS apresenta uma diversidade e complexidade de situações que exigem tratamento específico, por meio de ações integradas com as prefeituras e com os demais órgãos setoriais do Estado e da União.

Embora as políticas públicas de habitação na RMBS tenham se orientado historicamente no sentido da construção de grandes conjuntos habitacionais, em regiões afastadas dos centros e com número de unidades quantitativamente insuficientes em relação à alta demanda, recentemente já se nota uma diversificação dos programas, de forma a abranger a diversidade e complexidade das situações existentes.

Importante destacar que, segundo a PMU 2010, a Baixada Santista, em seu conjunto, detém as melhores condições institucionais para a implantação do PLHIS, pois a totalidade dos municípios instituiu FMHIS com seu Conselho Gestor e tem Plano Diretor, com definição de ZEIS e seu perímetro. 77,8% têm Conselho de Habitação, encontrando-se muito acima da média do Estado (23%).

Aplicação das Matrizes Territoriais na RMBS

A delimitação de Compartimentos segundo a Matriz I permite observar que a maior parte da Região Metropolitana da Baixada Santista – cerca de 80% de seu território – caracteriza-se como inadequada para Habitação de Interesse Social. Essa categoria de áreas Inadequadas foi subdividida em três Compartimentos pelo tipo de inadequação:

- I.3 – Apresenta total inadequação em relação ao sítio físico e às Unidades de Conservação de Proteção Integral; coincide com a área do Parque Estadual da Serra do Mar, sendo responsável por mais da metade das áreas Inadequadas;

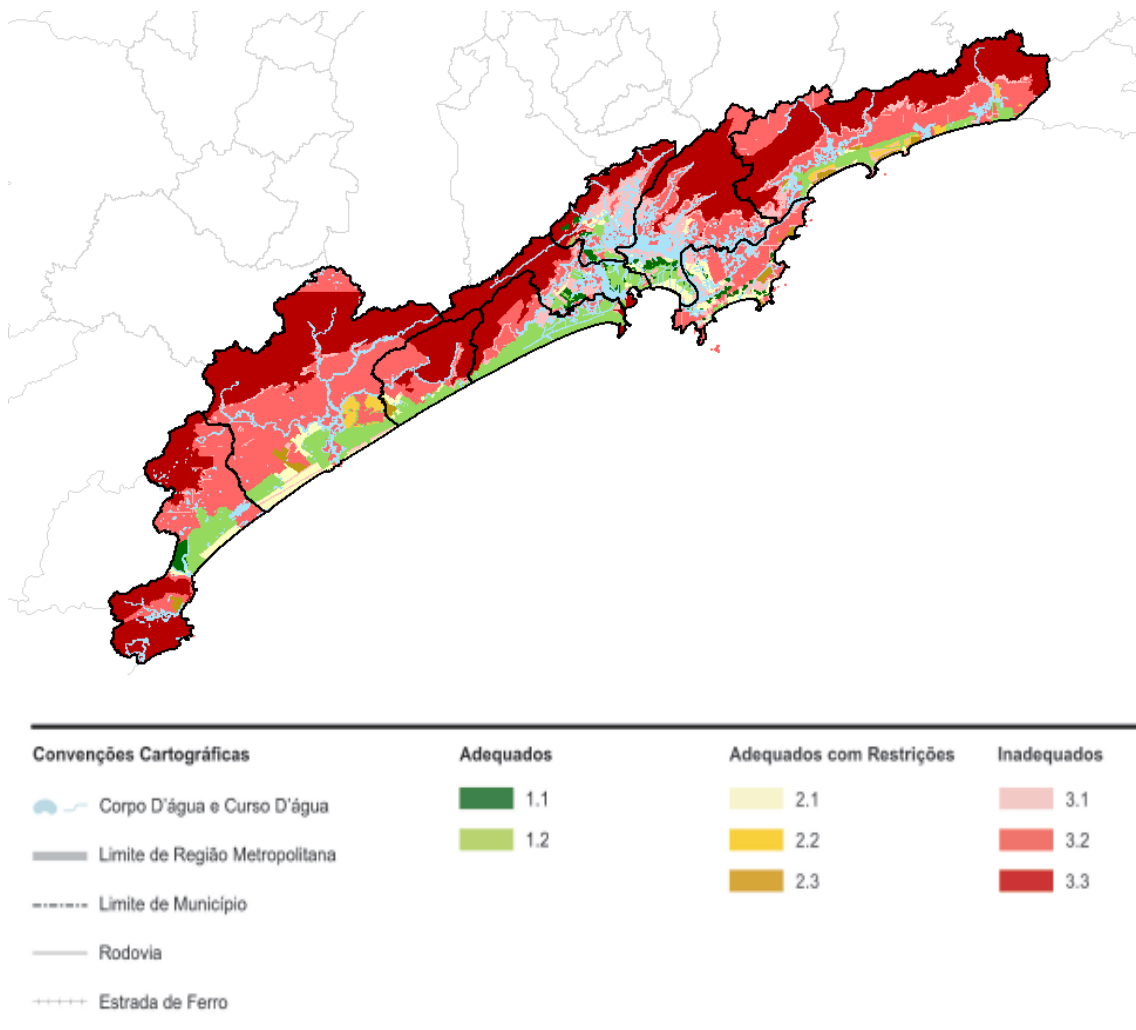
- I.2 – Composto por áreas também inadequadas em relação ao sítio físico e pela proposta do Zoneamento Econômico Ecológico (ZEE); apresenta Unidades de Conservação de Uso Sustentável e corresponde aos espaços restantes da área de inadequação. Esses se encontram majoritariamente entre a Serra do Mar e as áreas adequadas com restrições, representando significativa parcela da inadequação;
- I.1 – Foi assim considerado em função da inadequação quanto à legislação municipal. Trata-se da menor porção dessa área e se encontra, em sua maior parte, nos municípios de Cubatão, Santos, Guarujá, São Vicente e Praia Grande, ou seja, no centro da região. Estas são áreas bem equipadas, onde a legislação municipal privilegia as atividades de cunho turístico, e representam apenas 5% do território da região.

Na Baixada Santista, os Compartimentos considerados Adequados com Restrições têm pequeno significado, representando menos de 10% do território da região, e foram inicialmente divididos em três Compartimentos:

- R.3 – Está situado em áreas relativamente adequadas quanto ao ZEE e às legislações municipais. Nessa classificação encontram-se pequenas manchas designadas pelo ZEE como Z4, assentamentos urbanos descontínuos, que nos zoneamentos municipais constam como zonas de interesse ambiental com usos sustentáveis, em Itanhaém, ou como zonas residenciais, em Guarujá e Bertioga;
- R.2 – Áreas relativamente adequadas pelo ZEE e pelas legislações municipais estão situadas principalmente nos municípios de Itanhaém e Bertioga. Em Itanhaém, constam do zoneamento municipal como zona mista de média densidade e em Bertioga como zona residencial. Os dois casos, no entanto, são classificados pelo ZEE como Z4 – assentamentos urbanos descontínuos;
- R.1 – Áreas adequadas pelo ZEE e relativamente adequadas pelas legislações municipais encontram-se, na maior parte dos casos, nas faixas litorâneas e nas áreas de urbanização mais antigas, conseqüentemente com maior dotação de infraestrutura e equipamentos instalados e com altos valores imobiliários. Essa

descrição aplica-se mais claramente aos municípios de Peruíbe, no qual se priorizam os desenvolvimentos econômico e turístico, na faixa mencionada, a Itanhaém, cuja legislação sugere o uso residencial de baixa densidade, a Santos, cuja lei municipal prioriza o uso turístico, e ao Guarujá, onde o Plano Diretor define uma zona mista visando promover a diversificação de usos.

Mapa 10 – Matriz I -Sistema Físico Ambiental e Regulação da RMBS



Fonte: EMLASA. Compartimentos Diferenciados para Ação de Habitação de Interesse Social nas Regiões Metropolitanas do Estado de São Paulo. 2009.

Na categoria de Compartimentos Adequados (1), foram consideradas na primeira etapa dos trabalhos todas as áreas adequadas tanto do ponto de vista do sítio físico, pelo ZEE, quanto pela legislação municipal, as quais representam cerca de 10% do território da região.

Nessa classificação, destacam-se as áreas de ZEIS, cujo Compartimento foi denominado A.1, independentemente de sua adequação física. Contudo, diversos municípios ainda não as delimitaram em Lei Municipal Complementar ou estão em processo de delimitação pelos Planos Locais de Habitação de Interesse Social.

Na categoria dos Adequados, o Compartimento A.3 indica extensas faixas de áreas urbanas consolidadas nos municípios.

Tabela 37 - RMBS: Compartimentos Segundo Matriz I

Compartimentos	Área (km²)	%
Inadequados	1.954,66	82,37
I3	999,31	42,11
I2	833,69	35,13
I1	121,65	5,13
Adequados c/restrições	183,34	7,73
R3	34,57	1,46
R2	30,76	1,30
R1	118,01	4,97
Adequados	235,01	9,90
A3	211,75	8,92
A1	23,26	0,98
Total	2.373,00	100,00

Fonte: EMPLASA. Compartimentos Diferenciados para Ação de Habitação de Interesse Social nas Regiões Metropolitanas do Estado de São Paulo. 2009.

A aplicação do conjunto de variáveis e parâmetros dos três grupos do Sistema Urbano permitiu apontar as condições para a implantação de ações habitacionais de interesse social, diferenciando os espaços que necessitam de ações integradas de urbanização ou requalificação para essa implantação.

Pela espacialização das variáveis do grupo Social, que retrata as condições de vida da população da RMBS, as melhores situações estão concentradas na parte insular de Santos e São Vicente, embora também apareçam em pequenas áreas junto aos centros do Guarujá, Cubatão e Praia Grande.

O cruzamento das variáveis relativas ao grupo Atendimento, que considera o grau de preparação do espaço urbano para a implantação de habitação, revela que os espaços já habitados possuem, geralmente, uma condição

média de atendimento; os espaços melhor atendidos acompanham a mesma distribuição das boas condições sociais, concentrando-se especialmente nos municípios centrais de Santos e São Vicente e, em menor quantidade, nos do Guarujá, Praia Grande e Cubatão. De forma oposta, as áreas com pior atendimento situam-se na periferia do Guarujá e dos municípios mais distantes: Bertioga, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe.

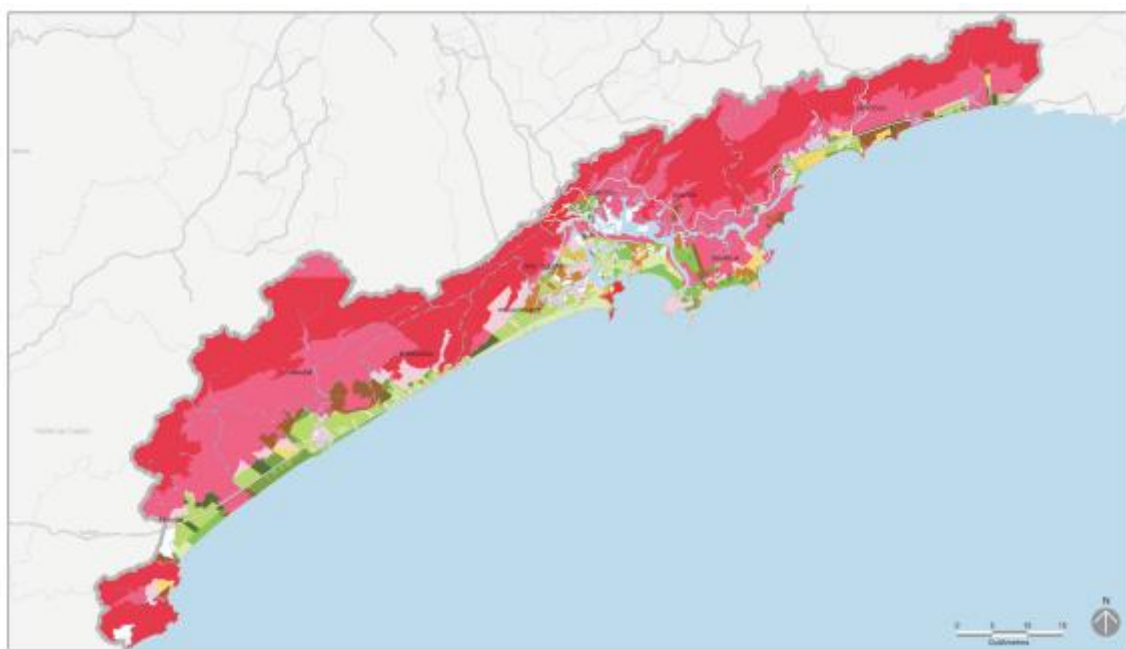
Quanto aos temas do grupo Uso do Solo, que evidenciam a condição real de ocupação do território, as áreas mais adequadas à implantação de HIS já se encontram ocupadas, correspondendo, em geral, às áreas urbanas consolidadas. A possibilidade de novas áreas de expansão situa-se, em sua maior parte, nos municípios mais distantes.

Segundo o resultado da composição dos três grupos de variáveis e parâmetros do Sistema Urbano (Mapa a seguir), os espaços com melhores condições estão situadas nas áreas mais valorizadas dos centros urbanos consolidados em Santos e São Vicente e a expansão urbana está ocorrendo nas áreas com as piores condições urbanas, localizadas nas periferias e nos municípios mais distantes, onde o valor da terra é também inferior.

Destaca-se que, na análise do Sistema Urbano, foram excluídos os setores censitários com menos de um hab./ha e, portanto, apenas um pouco mais de 30% do território da RMBS foi analisado, dada a existência de extensas áreas desocupadas e inadequadas quanto ao sítio físico e protegidas por unidades de conservação de proteção integral.

Destes 30% analisados, pouco mais de 1% foi considerado com boas condições e mais de 20% com condições urbanas ruins, ressaltando-se a necessidade de maior qualificação, especialmente nas áreas mais periféricas. Os espaços relativamente adequados correspondem a, aproximadamente, 7,5% do território da região.

Mapa 11 - RMBS: Compartimentos para Ação Habitacional



Convenções Cartográficas	Adequados	Adequados com Restrições	Inadequados
Corpo D'água e Curso D'água	1.1	2.1	3.1
Limite de Região Metropolitana	1.2	2.2	3.2
Limite de Município	1.3	2.3	3.3
Rodovia	1.4	2.4	3.4
Estrada de Ferro	1.5	2.5	

Fonte: EMPLASA. Compartimentos Diferenciados para Ação de Habitação de Interesse Social nas Regiões Metropolitanas do Estado de São Paulo. 2009.

Região Metropolitana de Campinas - RMC

Segundo os dados do Plano Metropolitano de Habitação de Campinas⁵⁵, as irregularidades urbanísticas e fundiárias constituem os principais problemas habitacionais na RMC.

Tabela 38 - RMC: Domicílios em Assentamentos Precários

Municípios	Fichas Municipais			
	Favelas / Ocupação	Loteamentos Ilegais	Cortiços	Total
Americana	61	61	122	244
Arthur Nogueira		1.625		1.625
Campinas	12.732	57.857		70.589
Cosmópolis	596	1.423		2.019
Engenheiro Coelho	31			31
Holambra	NR	NR	NR	NR
Hortolândia	4.287	4.275		8.562
Indaiatuba		190		190
Itatiba	NR	NR	NR	NR
Jaguariúna	0	0	0	0
Monte Mor	10	2	20	32
Nova Odessa		445		445
Paulínia	NR	NR	NR	NR
Pedreira	31			31
Santa Bárbara	140			140
Santo Antônio da Posse				0
Sumaré	7.108			7.108
Valinhos	95	6		101
Vinhedo		1.554		1.554
Total RMC	25.091	67.438		90.802

Fonte: Informações Municipais coletadas entre 2008 e 2009; NR: não obtida resposta.

O Plano Metropolitano de Habitação da RMC indica as necessidades habitacionais da região. No seu cálculo foram consideradas todas as informações fornecidas pelos municípios, com objetivo de aferir as informações disponíveis: os dados sistematizados pela Fundação João Pinheiro⁵⁶ e os dados apresentados pelo CEM/Cebrap, que estimaram o número de domicílios nos chamados assentamentos precários.

⁵⁵ Em 2009, no âmbito do Plano Habitacional da RMC, a Agemcamp - Agência Metropolitana de Campinas, com o apoio técnico da Emplasa, realizou um levantamento de dados sobre habitação, através de um formulário aplicado nos 19 municípios que integram a RMC.

⁵⁶ Os dados da Fundação João Pinheiro foram sistematizados a partir do Censo Demográfico de 2000 - IBGE, para o estudo Déficit Habitacional no Brasil, atualizado pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2005.

Os números consolidados pelo Plano, segundo linhas programáticas, são os seguintes:

- Urbanização de favelas – o total de domicílios localizados em favelas é de 30.092, representando 4,5% do total de domicílios da RMC;
- Regularização de loteamentos clandestinos / irregulares – a ser realizada em 67.716 domicílios, representando 10,5% do total de domicílios. Este pode ser considerado o maior problema habitacional da região. O município de Campinas chama a atenção por concentrar 85% dessas situações;
- Provisão de unidades para atendimento à demanda oriunda de coabitação – deverá atender 29.991 domicílios, ou seja, 4,6% do total deles;
- Reforma e adequação das unidades habitacionais com inadequação por adensamento excessivo e sem banheiro – abrange 33.069 domicílios, o que representa 5,1% do total de domicílios.

Portanto, confirma-se que as várias situações de irregularidade constituem o principal problema habitacional na RMC. Vale observar que no âmbito da irregularidade estão incluídos os loteamentos ocupados por famílias de baixa renda, mas também comercializados para famílias de alto poder aquisitivo.

A provisão de novas unidades habitacionais deverá ser objeto de uma política regional, em casos em que há presença de unidades em áreas de risco, ou necessidade de remoção, ou de substituição da moradia, devido à precariedade da construção, ou por impossibilidade de manter as famílias nos locais atualmente ocupados, ou mesmo para suprir a demanda futura.

Os dados pesquisados também evidenciam que a problemática habitacional na RMC não é homogênea, exigindo ações diferenciadas e propostas para os municípios, sem deixar de levar em conta as necessidades configuradas pela escala metropolitana.

Aplicação das Matrizes Territoriais na RMC

A seguir, a aplicação da metodologia da configuração de Compartimentos a partir da aplicação das Matrizes Territoriais I e II, revela a situação na RMC.

São considerados Compartimentos totalmente Inadequados para Habitação de Interesse Social as áreas situadas em Unidades de Conservação de Proteção Integral, notadamente a Mata de Santa Genebra (localizada em Campinas, no distrito de Barão Geraldo) e a Estação Ecológica de Valinhos.

As áreas rurais dos municípios que compõem a RMC, que apresentam relevo de morros e morrotes, foram classificadas como I.2, sendo que as demais, também rurais, foram consideradas inadequadas, porém foram classificadas como I.1.

No entorno de Campinas, a leste, as áreas com relevo de morros e morrotes situam-se nos municípios de Itatiba, Vinhedo e Valinhos, e deverão ser destinadas à preservação ambiental e de mananciais.

Essa destinação aparece de forma explícita nos Planos Diretores desses três municípios. Pedreira insere-se nesse agrupamento (I.2), na medida em que também apresenta um relevo de morros, o que faz com que a ocupação urbana restrinja-se a poucas áreas menos acidentadas.

Na categoria I.2 estão ainda as regiões sul dos municípios de Santa Bárbara d'Oeste e a porção norte de Americana, áreas estas localizadas nas bacias de produção de água dessas cidades.

A oeste de Campinas, localizam-se alguns municípios que possuem áreas com severas restrições físicas à implantação de habitação de interesse social; estas porções foram classificadas como I.1. Incluem-se nessa categoria as áreas dos municípios de Monte Mor, Indaiatuba, Santa Bárbara d'Oeste e a região de Campo Grande (município de Campinas). Nessas áreas localizam-se terrenos com alta declividade e grande suscetibilidade à erosão. Tendo sido ocupadas por loteamentos populares, se apresentam bastante precárias, com vias erodidas, lotes íngremes e infraestrutura deficitária. A área sul de Monte Mor apresenta, ainda, uma bacia de produção de água (Capivari-Mirim), que deverá ser preservada do uso urbano.

Os municípios de Engenheiro Coelho e Artur Nogueira possuem um pequeno núcleo urbanizado, com grande parte de seu território em área rural. Isto denota a pouca vocação dessas áreas para receber Habitação de Interesse Social (I.1). São áreas adequadas quanto ao sítio físico, mas inadequadas com relação à legislação municipal, pois foram classificadas nos Planos Diretores como áreas de preservação ou possuem zoneamento industrial, sendo proibido o uso residencial.

Foram consideradas áreas adequadas com restrições (R.3): grande parte da área urbana de Monte Mor, pequena porção a sudoeste de Campinas e alguns fragmentos de área em Itatiba e Indaiatuba.

No mesmo Compartimento está a área urbana da APA de Sousas e Joaquim Egídio que, embora inserida em uma área de proteção ambiental (municipal), apresenta possibilidade de ocupação em áreas que estão situadas dentro do perímetro urbano, especialmente as localizadas nas áreas centrais dos Distritos de Sousas e Joaquim Egídio. Sob o ponto de vista do sítio físico, a APA de Sousas e Joaquim Egídio apresenta altas declividades e muitos remanescentes de vegetação nativa, que podem significar limitações importantes à implantação de empreendimentos de interesse social.

Nas áreas R.2, a legislação municipal permite a instalação de Habitação de Interesse Social, porém o sítio físico apresenta alto índice de vulnerabilidade. Nessa categoria destacam-se: a área central de Itatiba, de Vinhedo e Valinhos, incluindo também porções dos municípios de Indaiatuba e a região sul de Hortolândia. Nessas áreas, há relevo de morros com grandes declividades. Áreas adequadas quanto ao sítio físico, mas restritas sob o ponto de vista legal, pois foram classificadas como zonas mistas nos Planos Diretores Municipais, e incluídas como adequadas com restrições (R.1). Nesse Compartimento situam-se parte do município de Indaiatuba, as áreas urbanas de Sumaré e Holambra, parte de Santa Bárbara d'Oeste, uma parcela do Distrito de Barão Geraldo e a região sudoeste de Campinas.

Foram consideradas adequadas para HIS áreas cujos terrenos apresentam condições físicas para suportar a urbanização e onde a legislação municipal permite essa categoria de uso. Nesse Compartimento destacam-se a

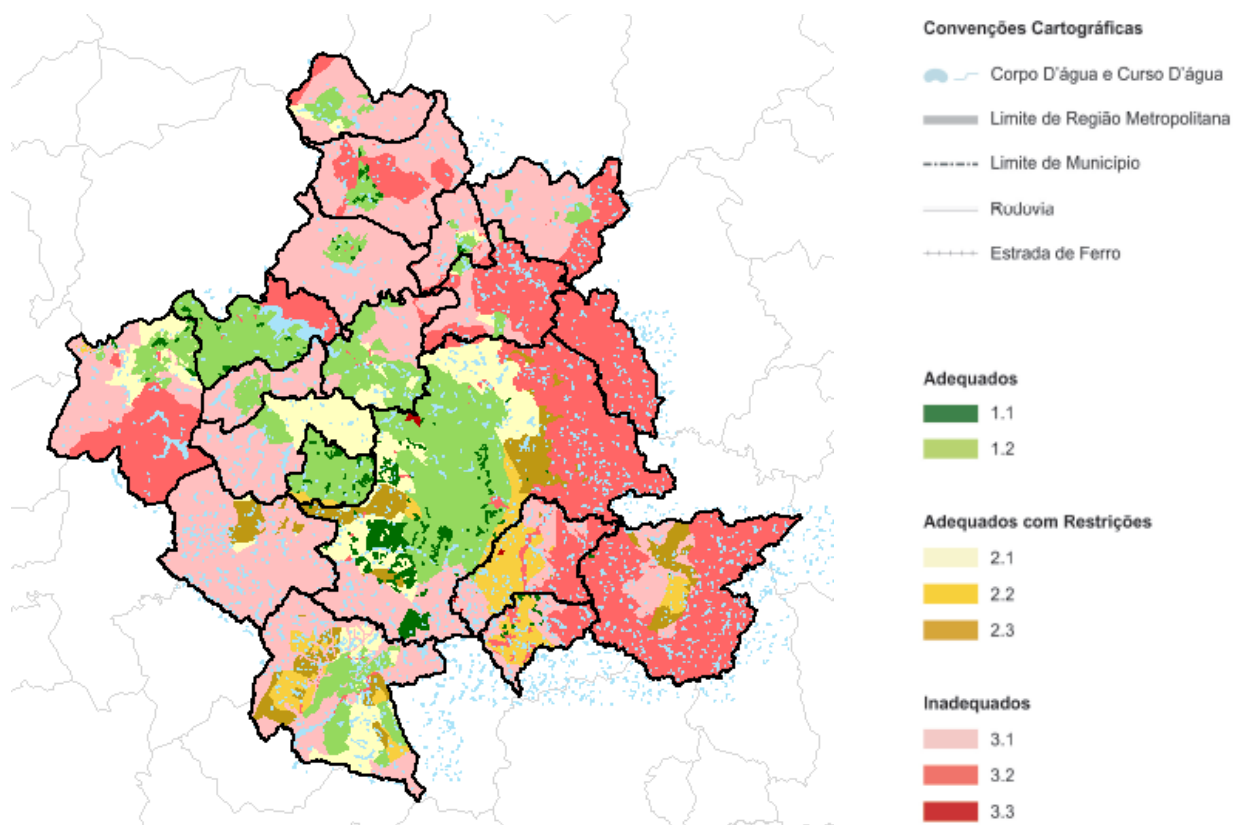
totalidade das áreas urbanas de Americana, centro de Sumaré, centro de Santa Bárbara d'Oeste, Paulínia (região sudoeste) e as áreas urbanas de Cosmópolis, Artur Nogueira e Engenheiro Coelho.

Os Compartimentos Adequados A.1 abrangem as áreas de ZEIS, demarcadas pelos municípios para a finalidade de abrigar moradias de interesse social. É relevante o fato de muitos municípios da RMC não terem demarcado ZEIS nos seus planos diretores. Já Santa Bárbara d'Oeste, Americana, Hortolândia, Vinhedo, Artur Nogueira e Campinas as delimitaram e elas estão distribuídas em todo o território municipal.

Entretanto, nem todas elas são terrenos vazios. O instrumento de ZEIS foi muito utilizado para fins de regularização e, portanto, muitas dessas áreas deverão ser objeto de urbanização e regularização fundiária.

A tabela e o mapa a seguir apresentam os compartimentos delimitados na RMC.

Mapa 12 - Matriz I - Sistema Físico Ambiental e Regulação da RMBS



Fonte: EMPLASA. Compartimentos Diferenciados para Ação de Habitação de Interesse Social nas Regiões Metropolitanas do Estado de São Paulo. 2009.

As áreas mais inadequadas (I.3) são poucas e pontuais (2,8km²), representando apenas 0,08% do total da área da região e estão localizadas nos municípios de Campinas e Valinhos. As demais áreas inadequadas (I.2 e I.1) totalizam cerca de 65% do território da região. O Compartimento I.2 concentra-se na porção leste da RMC, abrangendo integralmente o município de Pedreira e parcialmente os de Jaguariúna, Santo Antônio de Posse, Holambra, Campinas, Valinhos, Vinhedo e Itatiba. Há também algumas áreas expressivas na porção oeste da região, nos municípios de Santa Bárbara d'Oeste e Americana, e ao norte no de Artur Nogueira.

As áreas adequadas com restrições (R.1, R.2, R.3) representam cerca de 19% da superfície da Região e localizam-se, predominantemente, nas porções central e sul, nos municípios de Campinas, Sumaré, Monte Mor, Paulínia, Valinhos, Vinhedo, Indaiatuba e Itatiba. A oeste destaca-se o município de Santa Bárbara d'Oeste.

Os Compartimentos Adequados a receber habitação de interesse social ocupam, aproximadamente, 15% do território e se encontram dispersos pelos municípios da RMC, exceto em Pedreira, Itatiba, Valinhos e Monte Mor. Aqueles que apresentam os maiores percentuais de áreas adequadas à implantação de HIS em relação à sua área municipal são Hortolândia, Americana e Sumaré.

Tabela 39 - RMC: Compartimentos segundo Matriz I

Compartimentos	Área (Km ²)	%
Inadequados	2380,10	65,22
I3	2,80	0,08
I2	1053,90	28,88
I1	1323,40	36,26
Adequados c/ restrições	695,50	19,06
R3	179,90	4,93
R2	159,80	4,38
R1	355,80	9,75
Adequados	573,90	15,73
A3	573,90	15,73
A1*	40,40	1,11
Total	3649,50	100,00

* A1: ZEIS - área não somada aos demais compartimentos para cálculo da %

Fonte: EMPLASA. Compartimentos Diferenciados para Ação de Habitação de Interesse Social nas Regiões Metropolitanas do Estado de São Paulo. 2009.

Ainda seguindo a aplicação da metodologia das Matrizes Territoriais, é possível identificar as diferentes condições existentes na RMC.

Na espacialização dos dados do grupo Social, que retrata as condições de vida da população da RMC, os municípios de Hortolândia, Sumaré, Paulínia, Monte Mor, Itatiba, Indaiatuba e Cosmópolis possuem mais de 80% de seu território com altas taxas de crescimento e índices de vulnerabilidade social elevados. Hortolândia, Sumaré e Monte Mor têm muitos assentamentos precários, incluindo favelas e loteamentos clandestinos, ocupados por população de baixo poder aquisitivo e baixa escolaridade. A predominância de famílias com renda de até três salários atinge também Engenheiro Coelho, Santo Antônio de Posse, Cosmópolis e Artur Nogueira.

Valinhos, Vinhedo e Americana apresentam certo equilíbrio entre as três classificações – Adequado, Adequado com Restrições e Inadequado –, sendo que em Americana os setores censitários adequados chegam quase a se equiparar à quantidade de setores classificados como inadequados.

É em Campinas, mais precisamente em sua área central, que se concentra a maioria dos setores censitários considerados adequados, sob o ponto de vista social, para receberem habitação de interesse social. A área central de Campinas tem perdido população nos últimos anos, o que indica a necessidade de intervenções de repovoamento, em especial para os segmentos populacionais que necessitam estar próximos das redes de infraestrutura, como, por exemplo, o transporte coletivo.

O cruzamento das variáveis relativas ao grupo Atendimento apresenta, na RMC, áreas adequadas, bem atendidas pela infraestrutura de esgoto e de transporte coletivo, apenas nos setores censitários localizados nas áreas centrais dos municípios, exceto Hortolândia e Santo Antônio de Posse, que não possuem nenhum setor adequado. Neles, não há redes de esgoto nem tratamento, embora em Hortolândia exista uma ampla rede de transporte coletivo que conecta todas as regiões da cidade ao centro metropolitano.

Depreende-se, também, que o maior número de viagens diárias parte dos municípios de Hortolândia e Sumaré em direção aos demais para fins de trabalho, educação e saúde.

Situam-se nos eixos rodoviários os setores censitários com melhor acesso aos serviços de transporte e de esgotamento sanitário.

Em Indaiatuba, as linhas de transporte intrametropolitano restringem-se à porção norte do município, deixando o restante do território com acessibilidade restrita aos demais municípios da região. Esse fenômeno acontece também em Pedreira e Engenheiro Coelho.

A região sudoeste de Campinas, que concentra atualmente a maior parte dos empreendimentos habitacionais de interesse social, enquadra-se como inadequada sob o ponto de vista do atendimento pelos serviços de esgotamento sanitário e transporte público. Esta região continua sendo alvo de novos empreendimentos, embora apresente infraestrutura urbana precária.

Os municípios que concentram maior percentual de área atendida adequadamente por infraestrutura são as áreas urbanas de Santa Bárbara d'Oeste, Artur Nogueira, Jaguariúna e Campinas.

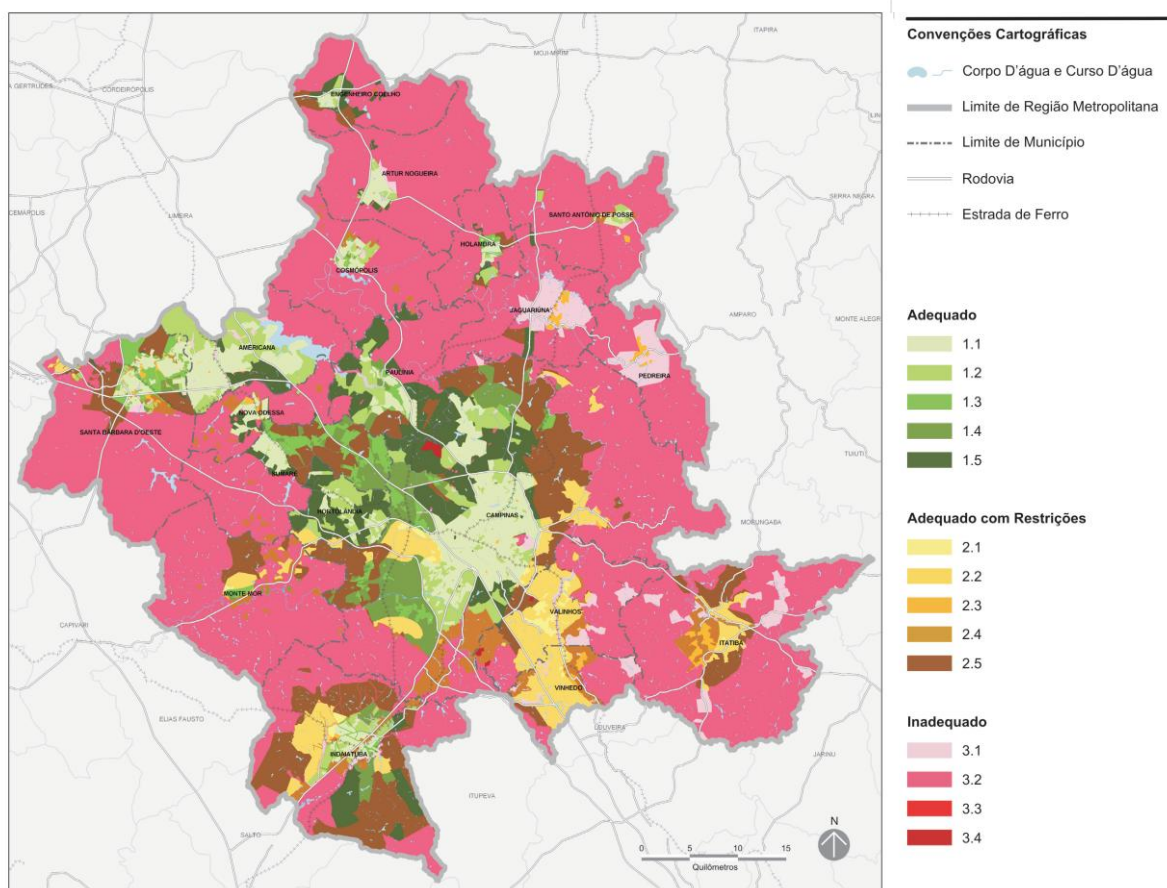
Quanto ao resultado da espacialização das variáveis do grupo Uso do Solo, comprova-se a carência de áreas adequadas, disponíveis à implantação de HIS, uma vez que as áreas adequadas encontram-se distribuídas em áreas centrais urbanas consolidadas. As inadequadas ocupam grandes manchas, sobretudo nas regiões sul e centro-oeste de Campinas – entorno de Viracopos, região da Pedra Branca, entorno do aterro Delta, fazendas Chapadão e Santa Elisa; áreas industriais de Valinhos e Vinhedo, oeste de Itatiba, área rural de Holambra – ocupada por produção agrícola – região leste de Santo Antônio de Posse e áreas desocupadas de Hortolândia.

O mapeamento dos resultados do cruzamento final das variáveis e parâmetros do Sistema Urbano (Mapa a seguir) consolida as informações sobre a pequena disponibilidade de áreas para habitação de interesse social na RMC. As áreas Adequadas e Relativamente Adequadas, que correspondem, respectivamente, a cerca de 2% e 13% do território da metrópole, encontram-se nas áreas urbanas centrais dos municípios e seu entorno imediato, notadamente naqueles providos com melhor infraestrutura e mais populosos, tais como: Campinas, Americana, Santa

Barbara d'Oeste, Valinhos e Sumaré. Destacam-se os municípios de Holambra, Santo Antônio de Posse e Hortolândia por não apresentarem áreas adequadas, sendo que, nestes dois últimos, a situação deve-se, particularmente, à falta de infraestrutura urbana.

As áreas inadequadas abrangem pouco mais de 30% do território e se concentram na região centro-sul e nos eixos noroeste e nordeste da RMC; no noroeste, evidencia-se Holambra por ter mais de 91% de seu território classificado como inadequado para ações de HIS, por suas condições urbanas.

Mapa 17 - RMC: Compartimentos para Ação Habitacional



Fonte: EMLASA. Compartimentos Diferenciados para Ação de Habitação de Interesse Social nas Regiões Metropolitanas do Estado de São Paulo. 2009.

A RA de Campinas para além da RMC

A Região Administrativa de Campinas é dotada de boa infraestrutura de transporte, sendo o principal eixo de ligação com o Nordeste do Estado e

regiões produtivas de Minas Gerais. Tem perfil econômico diversificado e com atividades econômicas complexas.

A seguir, estão evidenciados alguns aspectos comparativos entre a RA de Campinas e a Região Metropolitana de Campinas:

Tabela 40 – Comparativo entre RA e RM de Campinas

DADOS	RA Campinas	RMC
MUNICÍPIOS	90	19
% Território Paulista	10,9	1,47
% População do ESP (2010)	15,2	6,8
TGCA (2000/2010) ¹	1,49	1,81
Taxa de urbanização (2010)	94,9	97,4
% PIB do ESP (2007)	15,7	7,83
PIB <i>per capita</i> R\$ (2007)	23.992,00	26.856,71 ²

Fonte: Fundação SEADE. IBGE, Censos 2000 e 2010.

¹ TGCA média do Estado de São Paulo: 1,04

² **acima da média do Estado de São Paulo: R\$ 24.457,00.**

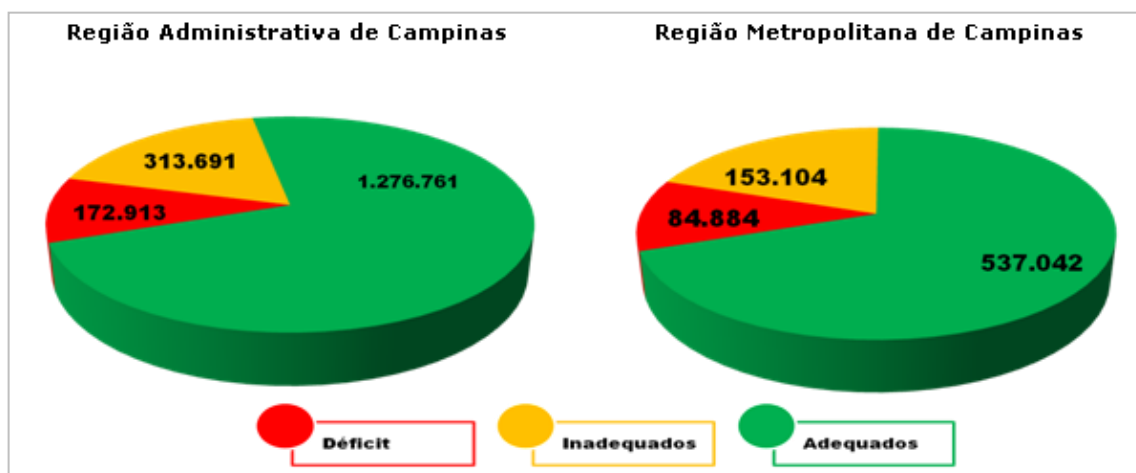
A Taxa Geométrica de Crescimento Anual – TGCA da RA de Campinas está acima da média do Estado, correspondendo a 1,49%. Por sua vez, a Taxa de Urbanização da RA equivale a 94,9%, encontrando-se um pouco abaixo da média do Estado (95,9%). Tem predominância de municípios com mais de 20 mil habitantes (61%), valendo destacar que os municípios de grande porte estão distribuídos na RA, não exclusivamente na RMC.

Com base nos resultados da Pesquisa de Condições de Vida – PCV de 2006 do SEADE, verifica-se que a Região Administrativa de Campinas, incluindo sua Região Metropolitana, concentra 12,5% das necessidades habitacionais do Estado. Na região, esse percentual corresponde a 27% do total de 1.800.552 domicílios, 9,6% (172.913) correspondem à situação de déficit e 17,4% (313.691) à inadequação.

A Região Metropolitana de Campinas - RMC responde por 48,9% das necessidades habitacionais da Região Administrativa – RA, somando 237.988 unidades. As inadequações também são proporcionalmente maiores que o déficit, 55,44%, seguindo a tendência observada em todo o Estado. Entre as necessidades habitacionais, o peso da RMC corresponde a

48,8% da inadequação e a 49,1% do déficit da Região Administrativa.

Gráfico 17 – Necessidades Habitacionais na RA e RM de Campinas



Fonte: Fundação Seade. Pesquisa de Condições de Vida – PCV 2006

Segundo a PMU 2010, 30,23% (26) dos municípios da RA têm cortiço, 25,58% (22) têm favelas e 54,7% têm áreas de risco, abrangendo respectivamente, 1.620 famílias encortiçadas, 55.401 domicílios em favelas e 17.672 domicílios em áreas de risco.

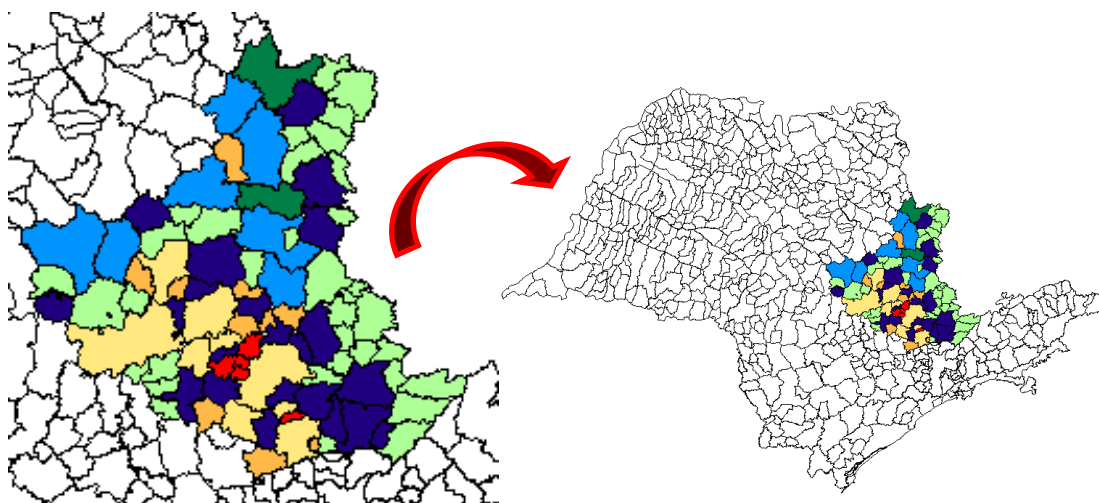
A RMC, por sua vez, concentra 53,4% das famílias encortiçadas da RA, 69,1% dos domicílios em favelas e 76,50% dos domicílios em área de risco.

Em relação às tipologias, a maioria de seus municípios está classificada nas Tipologias C e E, ou seja, com pouca (23) ou nenhuma (35) precariedade habitacional e atividade econômica pouco intensa. Há 23 municípios no Grupo de Atenção, dos quais 12 localizados na RM de Campinas.

Destes 23 municípios do Grupo de Atenção, 4 estão no Grupo A1, com precariedade habitacional grave e intensa atividade econômica (industrial e multissetorial), 10 no A2 com precariedade habitacional grave e atividade econômica pouco intensa, mas com crescimento populacional e 9 com boas condições de moradia e intensa atividade econômica (industrial e multissetorial) e, portanto, sofrendo pressão demográfica.

As tipologias dos municípios da região estão indicadas no Mapa e descritas na Tabela a seguir.

Mapa 13 – Tipologia na Região Administrativa de Campinas



Fonte: Fundação Seade, 2009.

Tabela 41 – Tipologia na Região Administrativa de Campinas

Grupo	Descrição	Nº de municípios	% da População
A.1	precariedade habitacional grave intensa atividade econômica crescimento populacional	4	8,8
A.2	precariedade habitacional grave baixa atividade econômica baixo crescimento populacional	10	5,3
A.3	boas condições relativas de moradia, intensa atividade econômica crescimento populacional	9	46,9
B	pouca precariedade habitacional atividade econômica pouco intensa	23	20,2
C	pouca precariedade habitacional intensa atividade econômica (perfil agropecuário)	7	6,1
D	sem precariedade habitacional intensa atividade econômica (perfil agropecuário)	2	1,6
E	sem precariedade habitacional atividade econômica pouco intensa	35	11,0
Total		90	100

ATENÇÃO

Fonte: IBGE, Censo 2010

Com relação ao contexto físico territorial, na RA existem diversas áreas de risco, áreas de proteção ambiental e unidades de conservação, o que está registrado com maior precisão para a porção de seu território referente à RMC no diagnóstico do Plano Metropolitano de Habitação. Há também o conteúdo dos estudos referentes ao Plano da Bacia Hidrográfica do PCJ (Piracicaba, Capivari e Jundiaí).

A maioria da RA conta com regulação do uso do solo promovida por meio de Planos Diretores, alguns com especialização de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, além de possuir condições institucionais relativamente bem estabelecidas para desenvolver Planos Municipais de Habitação.

Pode-se considerar que 20% de áreas adequadas para habitação estão situadas no município de Campinas e áreas centrais de outros municípios, com infraestrutura instalada. Cerca de 20% de áreas adequadas com restrições estão situadas nas porções central e sul, enquanto 60% de áreas com restrições correspondem às áreas rurais dos municípios que apresentam relevo de morro e morrotes.

Avaliando os maiores conflitos na ocupação do território, verificam-se altas taxas de crescimento e vulnerabilidade social nas situações de assentamentos precários e favelas.

Alerta, o Estado de São Paulo vem atuando na região com foco na regularização fundiária, principalmente na urbanização de favelas, buscando a recuperação de passivos, adequação urbanística e melhoria das condições de infraestrutura urbana. Além da provisão de novas moradias está buscando a melhoria da qualidade do produto e a incorporação de medidas de sustentabilidade em todas as escalas.

Como perspectiva, o incremento de parcerias com as instâncias municipal e federal tende a ampliar recursos orçamentários e favorecer novos investimentos, inclusive com maior participação da iniciativa privada.

Até 2007, a CDHU entregou 62.555 unidades na RA de Campinas. Dos atendimentos realizados no período de 2007 a 2010, com investimentos da ordem de R\$188,9 milhões na RA, 50 municípios foram contemplados por empreendimentos já concluídos e outros 31 têm obras da SH/CDHU em andamento. Assim, 5.923 famílias foram beneficiadas e outras 5.397 serão contempladas, mediante um investimento suplementar de 252,4 milhões ainda em execução.

Indo ao encontro das reais necessidades habitacionais, o Programa Cidade Legal, regulamentado pelo Decreto nº 52.052/2007, traz apoio às ações de

regularização fundiária. Na RA de Campinas, 67 municípios já estão conveniados, reunindo 1.635 núcleos urbanos, com uma população de 253 mil famílias.

As ações de regularização, além dos assentamentos informais também buscam abarcar o passivo de 155 mil unidades em conjuntos habitacionais da CDHU em todo o Estado, cuja situação legal não estava plenamente satisfeita. Para estimular a execução dos trâmites de registro imobiliário, a Lei Estadual nº 13.290 implementa redução de custas e emolumentos em cerca de 90%.

As ações de regularização empreendidas na divisa entre Hortolândia e Sumaré, por exemplo, envolveram regularização urbanística, remoção de famílias em áreas de risco e de APP, totalizando um atendimento de 1.800 famílias nos bairros Jardim Aline, Jardim Santiago, Jardim Conceição, Vila Guedes e Sítio São João, com a provisão de apenas 470 novas unidades.

A reurbanização por meio de investimentos na melhoria das unidades, implantação de infraestrutura, acompanhada da regularização fundiária, através do apoio nas providências de obtenção da titularidade da moradia, tem sido encarada como prioridade na região.

A importância dessas ações não se restringe à Região Metropolitana. Em Piracicaba, em parceria com a municipalidade, foram empreendidas ações combinadas de regularização e provisão de novas moradias, atendendo cerca de 2.300 famílias.

O Programa Especial de Melhorias tem 85 convênios assinados com obras em andamento, somando um volume de investimento de R\$15,9 milhões.

Programas inovadores, tais como o Vila Dignidade, voltado ao atendimento do idoso, têm núcleos programados para Limeira, Mogi Mirim e Jundiaí, além de estudos para São João da Boa Vista e Paulínia.

2.3.2. Os Encontros Regionais e o Conhecimento Local

O aprofundamento do conhecimento local e regional foi também proporcionado pelos Encontros Regionais, concebidos como canal de comunicação entre a SH/CDHU e órgãos do governo e sociedade civil e como espaço para troca de experiências e discussão dos problemas, das linhas de ações e metas do PEH-SP.

Como citado na Introdução, foram realizados 8 encontros, durante os meses de setembro a novembro/2010, nas três Regiões Metropolitanas do Estado e nas sedes regionais de Ribeirão Preto, Bauru, São José do Rio Preto, Sorocaba, e São José dos Campos, ajustando a regionalização adotada pela PCV-2006 com a área de influência dos Escritórios Regionais da CDHU.

A realização dos Encontros Regionais obedeceu ao seguinte calendário:

Tabela 42 – Calendário dos Encontros Regionais do PEH-SP

Data de realização	Município do evento	Áreas de abrangência
10/09/2010	Santos	RM Baixada Santista
21/09/2010	São José do Rio Preto	RA São José do Rio Preto e RA Araçatuba
28/09/2010	Campinas	RA Campinas
07/10/2010	Sorocaba	RA Sorocaba e RA Registro
19/10/2010	Ribeirão Preto	RA Ribeirão Preto, Central, Franca e Barretos
21/10/2010	Bauru	RA Bauru, Marília e Presidente Prudente
26/10/2010	São José dos Campos	RA São José dos Campos
10/11/2010	São Paulo	RMSP

Fonte: SH/CDHU, 2010.

Segundo convite enviado aos prefeitos pelo Secretário de Estado da Habitação, Lair Alberto Soares Krähenbühl, os Encontros Regionais tinham como objetivo: *"promover a troca de experiências entre os municípios sobre a elaboração dos planos locais e regionais de habitação – em sua relação com o Plano Estadual de Habitação – e obter contribuições dos municípios e regiões para a composição da agenda do PEH-SP"*.

E enfatizava a importância da participação:

"a presença dos representantes do seu município será fundamental para o sucesso do evento, no qual serão abordados temas que certamente vão propiciar o enriquecimento do diagnóstico da situação habitacional da região, bem como as diretrizes e proposições que contemplem as peculiaridades dessa importante região."

Para contemplar a diversidade e as peculiaridades da região, a pauta dos Encontros Regionais foi composta pelos seguintes temas:

- Política Estadual de Habitação: ações de destaque na Região do Encontro;
- Plano Estadual de Habitação (PEH-SP): desenvolvimento e estágio dos trabalhos;
- Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS): troca de experiências;
- Contribuições para o aprimoramento do PEH-SP e dos PLHIS.

Os municípios em fase avançada no processo de elaboração do PLHIS foram convidados a apresentar o Plano e colocar em discussão os temas relevantes para o município, no período da programação chamado *Experiências Municipais na Elaboração dos PLHIS – Prioridades e Interfaces com os Planos Habitacionais Estadual e Federal*.

Para melhor aproveitamento e padronização das apresentações, foi enviado um folheto explicativo com orientações e roteiro, com as seguintes perguntas:

- *Quais foram/são as principais referências e fontes de informação utilizadas na elaboração dos planos municipais de habitação, especialmente para a estimativa de necessidades habitacionais – déficit e inadequação – e oferta habitacional?*
- *Quais foram/são as principais questões enfrentadas na elaboração do plano municipal de habitação?*

- *Quais são os principais resultados obtidos, até o momento, no processo de elaboração do plano municipal de habitação?*
- *Como a questão metropolitana está sendo considerada na elaboração do PLHIS?*
- *Que questões foram identificadas no processo de elaboração do plano municipal de habitação que indicam interfaces e prioridades para integração ao Plano Estadual de Habitação e plano/programas habitacionais federais?*

Assim, além de enriquecer o diagnóstico local, essa troca propiciou a construção de um espaço privilegiado para discutir as questões intermunicipais e regionais e para estabelecer pactos de integração especialmente com os municípios e com as entidades metropolitanas, consórcios regionais, associações de municípios e sociedade civil presentes.

Ademais, importante salientar que a realização dos Encontros transformou-se em processo de discussão e aprendizado da equipe interna SH/CDHU. A cada Encontro, novas lições e desafios eram trazidos pela troca produzida, por meio do contato com os municípios e outros agentes, pela apresentação dos planos locais e o debate resultante, possibilitando o aprofundamento e acúmulo do conhecimento da realidade local, o amadurecimento das ideias e o crescimento da equipe.

Os Encontros Regionais tiveram a representação de 431 municípios, correspondendo a 67% do total dos municípios paulistas, e contou com a participação de 1.438 pessoas de vários segmentos.

Entre os órgãos/entidades participantes, destacam-se:

- Secretarias e departamentos municipais de várias áreas;
- Secretarias de Estado: Meio Ambiente, Planejamento, Transportes Metropolitanos, Saneamento, Desenvolvimento e Assistência Social;
- Empresas e instituições do governo estadual: SABESP, EMLASA;
- Agências Metropolitanas: AGEM (Baixada Santista) e AGEMCAMP (Campinas);

- COHABs regionais;
- Caixa;
- Petrobrás;
- Universidades;
- Consultorias e Associações de Classe;
- Organizações e Movimentos Populares;

Tabela 43 – Resumo dos participantes nos Encontros do PEH-SP

Encontro	Região	Municípios convidados	Municípios participantes	% de participação	Público Geral
1º	Região Metropolitana da Baixada Santista	9	9	100,0	82
2º	Região de São José do Rio Preto	139	97	70,0	250
3º	Região de Campinas	90	52	58,0	148
4º	Região de Sorocaba	93	69	77,0	162
5º	Região de Ribeirão Preto	93	65	70,0	224
6º	Região de Bauru	143	63	44,0	240
7º	Região de São José dos Campos	39	27	67,0	107
8º	Região Metropolitana de São Paulo	39	32	82,0	225
Total	*	645	431	67,0	1.438

Fonte: SH/CDHU, 2010.

A realização dos Encontros Regionais contou com a parceria do CEPAM – Fundação Faria Lima, que executou a produção do evento. Os Escritórios Regionais da CDHU contribuíram reforçando a divulgação e incentivando a participação de entidades públicas e privadas de sua região.

A pauta de discussão proposta

A SH/CDHU, ao compor um cenário do Estado contemplando suas várias facetas, envolveu não somente a estimação das necessidades habitacionais, mas também a distribuição das tipologias municipais no território paulista e seu contexto regional. A análise territorial das três Regiões Metropolitanas, a partir da verificação de sua aptidão física, consolidou a existência das unidades de conservação, disponibilidade de recursos hídricos, situação de saneamento (coleta e tratabilidade do esgoto), arranjos produtivos locais e vetores de desenvolvimento econômico, os atendimentos habitacionais realizados e as ações habitacionais necessárias.

O olhar atento e o caminho analítico percorrido permitiram que a SH/CDHU chegasse a uma proposta de temas para discussão, que retratassem as preocupações dos municípios, os gargalos regionais, a necessidade de integração das políticas públicas, os problemas (e as soluções) da política habitacional. A isto, foram se somando as contribuições trazidas pelos municípios e o debate produzido nos Encontros, que resultou na construção da seguinte pauta:

1. Articulação: habitação e desenvolvimento urbano/regional

- Articulação intersetorial (saneamento, transportes, equipamentos urbanos);
- Arranjos e parcerias intermunicipais (consórcios, etc.); e
- Programas estratégicos integrados.

2. Ação habitacional de caráter preventivo

- Municípios com atividade econômica relevante / focos de atração de demanda;
- Previsão de soluções de atendimento específicas;
- Provisão em áreas rurais;
- Equacionamento de ocupações fora dos perímetros urbanos;
- Requalificação e adensamento em áreas centrais;
- Recuperação de conjuntos habitacionais já existentes; e
- Locação social / concessão onerosa.

3. Aprimoramento de parcerias com agentes promotores públicos e privados:

- Incentivo/articulação com promotores públicos regionais e locais (ex: COHABS);
- Foco para promoção de HMP – habitação de mercado popular.

4. Aprimoramento dos instrumentos de gestão urbana e social

- Aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade;
- Integração e atualização dos Planos Diretores e dos PLHIS;
- Atualização de cadastros/informações para HIS; e
- Instrumentos para acesso a terras para HIS.

5. Ampliação das ações de regularização fundiária

- Recursos para obras e assistência técnica.

6. Implantação de ações de assistência técnica

- Articulação com recursos de produção habitacional e regularização.

7. Promoção do desenvolvimento institucional

- Capacitação dos atores locais e regionais; e
- Acompanhamento da implantação dos Planos Diretores e dos PLHIS.

Esta pauta foi ao encontro das questões levantadas pelos municípios em seus PLHIS, captando as preocupações municipais - comuns em sua natureza, ainda que diferentes em sua dimensão - e foi reforçada pelos debates, revelando sincronicidade e sinergia.

Os problemas identificados pelos municípios

Em seus PLHIS, os municípios, ao olharem para dentro de si mesmos, identificaram os grandes problemas municipais, as fragilidades estruturais, as dificuldades para a implantação do PLHIS e, ao mesmo tempo, situaram-se dentro do contexto mais amplo, no qual se exige atuação intermunicipal e integração de políticas setoriais.

Assim sendo, os temas recorrentes foram:

- O maior problema que se junta ao déficit e às inadequações são as irregularidades fundiárias, presentes em todos os municípios, em maior ou menor grau, demandando incremento no programa de regularização, aporte de recursos e assistência técnica;
- Os municípios identificaram que há um crescimento das favelas em todas as regiões e aglomerados do Estado, requerendo ações preventivas para controlar sua disseminação;
- O modelo de implantação de empreendimentos nas franjas das cidades já se esgotou e trouxe alguns problemas para os municípios, como o isolamento e o preconceito em relação a seus moradores. O que se requer é a construção de HIS na malha urbana, onde já existam infraestrutura e equipamentos sociais, onde haja aceitação da cidade como parte sua e o morador reconheça seu pertencimento;
- Os municípios, nos quais há conjuntos habitacionais antigos da CDHU, se ressentem de problemas de outra natureza, pois os conjuntos se encontram degradados, com áreas comuns e equipamentos sociais sem manutenção e/ou danificados, exigindo reformas e melhorias;
- Nos conjuntos habitacionais antigos também são constantes irregularidades de ocupação causadas pelo repasse do imóvel por meio de contratos de gaveta. Periodicamente, estas irregularidades têm sido objeto de regularização por parte da CDHU para efetuar a transferência, mas há casos em que o mutuário se beneficiou com mais de uma unidade, transformando a segunda unidade em fonte de renda, através de aluguel ou venda, por falta de fiscalização da CDHU. A formação de um cadastro único de mutuários pode contribuir para minimizar o problema;
- Alguns municípios realizaram mapeamentos de vazios urbanos passíveis de serem ocupados por HIS e propõem o adensamento das áreas centrais, com empreendimentos menores;
- Outros municípios se deparam com a falta de terras ou o alto custo delas e estão em busca de recursos ou de alternativas para tal problema. Para a implantação de programas da SH/CDHU, o terreno deve ser viabilizado pelo município, pois se configura como

contrapartida. Há, porém, programas federais e sindicais que viabilizam a aquisição de terrenos para HIS e os municípios deveriam se preparar para criar um banco de terras e fazer sua gestão;

- Há setores da agroindústria, como o sucro-alcooleiro, que, na visão dos municípios, ocasionam demandas por moradia⁵⁷;
- A intersetorialidade e a integração das políticas públicas intermunicipais se colocam cada vez mais como necessidade para o planejamento de políticas urbanas. É, contudo, um processo lento e as ações continuam pontuais, ainda que haja maior participação dos setores em fóruns temáticos. O mesmo acontece com os municípios que estão procurando formar consórcios e outros arranjos intermunicipais;
- Foi destacada a importância do Plano de Saneamento, em fase de elaboração nos vários municípios, como oportunidade para a integração das políticas de Habitação e Saneamento, da mesma forma em relação ao Meio Ambiente, pois a implantação de empreendimentos habitacionais deve incorporar as diretrizes ambientais;
- Em geral, a área de habitação do município não tem estrutura própria e está subordinada a outras estruturas da administração pública como Assistência Social, Obras e Planejamento. Isto provoca fragilidade na sua atuação e requer ações de desenvolvimento institucional para organizar e fortalecer esse setor. Além disso, para completar a estrutura, é preciso investir na formação de quadros técnicos capazes de implantar o PLHIS e executar as políticas habitacionais;
- O fortalecimento institucional, por sua vez, demanda a constituição/atualização de marcos regulatórios e instrumentos urbanísticos de gestão, que possam responder aos desafios colocados pela realidade municipal e facilitar a gestão, como o Plano Diretor, a Lei do Uso do solo, etc;
- O PLHIS exigiu um esforço de sistematização e revelou a carência de um sistema de informações municipais não só da área da habitação,

⁵⁷ Essa questão merece maior aprofundamento, já tendo sido objeto de estudos por parte da CDHU.

mas de todos os setores da prefeitura que se relacionam entre si. As informações municipais estão dispersas em várias secretarias e pouco consolidadas, dificultando a sua apropriação;

- Da mesma forma, não há uniformização dos cadastros de beneficiários nem dos programas municipais, nem de outras esferas de governo. Os cadastros existentes, muitas vezes, contêm dados incompletos ou divergentes entre si, possibilitam a duplicidade, dificultam a apropriação e podem inviabilizar o atendimento.

Foram estes os temas/problemas apresentados, portanto, em todos os Encontros Regionais, com maior ou menor ênfase, estabelecendo diálogo com a pauta para discussão proposta pela SH/CDHU.

O significado da construção da tipologia de municípios ou a tipologia de municípios como referência de atendimento

Uma das preocupações externadas pelos municípios foi relacionada ao uso da tipologia de municípios como critério único de destinação de recursos ou de atendimento. Segundo estes, a tipologia pode não dar conta das especificidades locais, prejudicando o aporte de recursos ou a aprovação de empreendimentos.

Importante destacar que a tipologia de municípios não é critério exclusivo para definição de atendimento nem de aporte de recursos. Foi construída para mapear o território paulista, considerando as similaridades dos municípios em relação à precariedade habitacional, crescimento populacional, relevância da atividade econômica e, ao mesmo tempo, determinar suas diferenças, distribuindo-a no espaço. É instrumento de planejamento, para compreender os municípios e estabelecer diretrizes gerais de atuação habitacional, circunscrevendo os tipos de intervenções necessárias. É referência para atendimento e deverá ser analisada juntamente com outras variáveis que levem em conta as peculiaridades dos municípios.

Desta forma, foram estabelecidas diretrizes gerais conforme a tipologia de municípios, quais sejam:

- Municípios em estado de Atenção – A1, A2 e A3: ações de provisão de moradias, remoção/urbanização de favelas e assentamentos precários, regularização fundiária, articulação entre a política habitacional e desenvolvimento urbano/social, ampliação das ofertas de soluções habitacionais, união de esforços para captação de recursos, fomento às parcerias público-privadas, e aprimoramento de instrumentos de planejamento urbano;
- Municípios com pouca precariedade habitacional – B e C: investimento habitacional articulado com desenvolvimento urbano preventivo, melhorias habitacionais e urbanas, regularização fundiária, aperfeiçoamento da regulação urbana e desenvolvimento institucional, ações pontuais de recuperação urbana, requalificação e urbanização, assistência técnica e provisão de moradias rurais;
- Municípios com boas condições de moradia – D e E: ampliação da oferta de soluções habitacionais com ações preventivas de provisão de moradias, investimento em infraestrutura e equipamentos urbanos, melhorias habitacionais e urbanas, regularização fundiária, desenvolvimento institucional e provisão de moradia rural.

As dificuldades encontradas e a necessidade de revisão do PLHIS com a divulgação dos resultados do Censo 2010

Ao elaborarem o PLHIS, os municípios se depararam com dificuldades de diversas ordens, desde a falta de recursos para a elaboração do PLHIS até a questão metodológica ou a falta de colaboração dos munícipes por dificuldade de entendimento sobre a importância do Plano.

Alguns contrataram consultorias, cujo trabalho, somado ao conhecimento dos técnicos locais, possibilitou o aprofundamento dos problemas do município e o enriquecimento do diagnóstico. Outros, ao contrário, viram seus diagnósticos transformados em abstrações, descolados da realidade e iguais a tantos outros, porque o trabalho contratado não conseguiu captar as peculiaridades da realidade municipal e terminou por padronizar o estudo, conforme destacado no Encontro Regional de Sorocaba.

Contudo, as maiores dificuldades observadas foram em relação à mensuração das necessidades habitacionais, dada a desatualização dos dados secundários.

As fontes consultadas para a elaboração do PLHIS são em sua maioria: Fundação João Pinheiro, IBGE, Fundação SEADE, Ministérios das Cidades, CDHU. Para as Regiões Metropolitanas, a contribuição do CEM/CEBRAP – Centro de Estudos das Metrôpoles e, particularmente, da Emplasa, foram fundamentais.

O Censo Demográfico do IBGE forneceu, neste sentido, o principal insumo para os estudos realizados por estas instituições e para a composição do diagnóstico municipal. Entretanto, os resultados disponíveis ainda são os do Censo 2000, pois os de 2010 ainda se encontram em processamento.

Desta forma, enfatizou-se a necessidade da primeira revisão dos PLHIS com a divulgação dos resultados do Censo 2010. As revisões periódicas do PLHIS devem seguir um calendário próprio, estabelecido para cada município.

O levantamento local, realizado por muitas prefeituras, poderia ter complementado os dados secundários, minimizando sua desatualização. Entretanto, a operacionalização da coleta de dados deparou-se com a falta de documentação cartográfica dos municípios ou de dados cadastrais de imóveis/áreas, ampliando a dimensão do problema e indicando a necessidade do aparelhamento dos municípios, como mencionado em grande parte dos encontros.

3 - FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL

Como parte estratégica do PEH-SP, o estudo do financiamento da Política Habitacional compreende a abordagem dos aspectos relacionados à análise das fontes de recursos, sua disponibilidade e, principalmente, a apresentação dos princípios norteadores da Política de Subsídios adotada nos atendimentos habitacionais realizados pelo Estado.

3.1. FONTES DE RECURSOS

Nas últimas décadas, o financiamento da Política Habitacional do Estado de São Paulo evoluiu por diferentes padrões, condicionando não só a capacidade de expansão da oferta habitacional de interesse social como, principalmente, o processo decisório sobre as prioridades e formatos das intervenções.

Até os anos 1980, a Política Estadual de Habitação contava com recursos escassos e instáveis atrelados a um processo decisório centralizado na esfera federal. A partir de 1990, por vontade política, o Governo do Estado de São Paulo prioriza o investimento público na habitação de interesse social, dando uma nova configuração à Política.

De modo a ampliar os instrumentos de captação de recursos para o financiamento da política habitacional, vale relacionar: o Fundo Estadual de Financiamento de Habitação – FUNDHAB, de 1972; o Fundo de Habitação Popular de São Paulo – FUNDHAP-SP de 1975, destinado a gerir recursos federais do Plano Nacional de Habitação Popular – PLANHAP; o Fundo Especial de Financiamento e Investimento em Produção Habitacional – FINVESTHAB, de 1975; o Fundo de Financiamento e Investimento para Desenvolvimento Habitacional e Urbano – FIDHU, de 1990, que permaneceu inoperante; o Fundo Estadual de Habitação, de 2001, destinado aos repasses da Loteria da Habitação; e, mais recentemente, o Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social - FPHIS, que será o receptor dos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, bem como o

Fundo Garantidor de Habitação, destinado à garantia do crédito habitacional.

É importante ressaltar que os últimos fundos criados tanto na esfera federal quanto na estadual já compreendem a garantia da recepção de recursos e contam com a gestão participativa da sociedade, o que sinaliza maior eficiência que os anteriores.

A instituição de fundos, tendência cada vez mais presente, é motivada pela crença de que se trata de mecanismo mais ágil para aplicação de recursos em determinadas áreas que, caso contrário, ficariam à mercê de dotações orçamentárias eventuais. Na verdade, a criação desses fundos nem sempre gera mecanismos facilitadores. Primeiro, porque a aplicação desses eventuais recursos recebidos continua sujeita ao cumprimento das normas gerais de controle e execução financeira. E, sobretudo, porque na maioria dos casos o aporte de recursos é imprevisível, dependendo de eventos futuros e incertos.

Evolução das Fontes e Recursos

A partir de 1967, o Governo do Estado de São Paulo passa a contar com a Caixa Estadual de Casas para o Povo - CECAP, antiga denominação da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano - CDHU, como Agente Promotor do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) voltado para o segmento da habitação popular.

Até 1988, os recursos para o financiamento da Política Estadual de Habitação são captados pela CECAP, na Caixa Econômica do Estado de São Paulo (CEESP) e no Banco Nacional da Habitação (BNH), principal agente do SFH.

Entre 1967 e 1977, o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - SBPE constitui a principal fonte de recursos para o financiamento da Política Estadual de Habitação. Estes recursos, concedidos como empréstimos pela CEESP, obedecem às normas de captação e retorno, às condições de financiamento e aos procedimentos de comercialização estabelecidos pelo Banco Nacional da Habitação (BNH), no âmbito federal.

Já ao final dos anos 1970, com a expansão dos recursos do FGTS, por meio da concessão de empréstimos, pelo BNH, às Companhias de Habitação (COHABs), municipais ou estaduais, a provisão de moradias pela CECAP cresce de forma significativa.

As fontes de recursos estaduais para habitação, desde a criação do SFH, em 1964, até então são exclusivamente de origem federal. No entanto, o perfil dos recursos disponibilizados não é compatível com a capacidade de endividamento dos segmentos de mais baixa renda. O atendimento a este setor social fica condicionado à oferta de contrapartidas, sem retorno, por parte dos Agentes Promotores, de modo a reduzir os custos incidentes no financiamento aos beneficiários finais.

As dificuldades crescentes em renovar a oferta de contrapartidas, somadas ao colapso do BNH por força da sua descapitalização e extinção em 1986, determinam o esgotamento desse modelo. Com a substituição das atribuições do BNH pelo Banco Central e Caixa Econômica Federal, passam a predominar procedimentos que assegurem o equilíbrio financeiro e a rentabilidade de todas as operações de empréstimos efetuadas com recursos do FGTS. Este fato limita, de modo significativo, a capacidade dos Agentes Promotores em captar novos empréstimos.

Em suma, pode-se afirmar que até meados da década dos anos 80, a Política Habitacional do Estado de São Paulo encontra-se atrelada ao processo decisório do governo central, especificamente ao BNH, tanto no que se refere à definição de prioridades e regras de financiamento, quanto à estruturação de programas e identificação das prioridades sociais.

A centralização do processo decisório na esfera federal e a impossibilidade de contar com um fluxo permanente de recursos do FGTS, em condições financeiras compatíveis com o atendimento habitacional das camadas sociais mais carentes, levam o poder público estadual, já a partir de 1984, a disponibilizar recursos orçamentários para este fim.

Esta iniciativa, a partir do Governo Montoro (1983-1986), imprime um novo padrão de financiamento das intervenções no setor habitacional do Estado de São Paulo. Pela primeira vez, a Companhia de Desenvolvimento

Habitacional – CDH (1984), nova denominação do Agente Promotor estadual, adota um enfoque próprio, com autonomia frente às regras fixadas pela esfera federal. Os novos programas habitacionais destinam-se ao atendimento das carências habitacionais de famílias de baixíssima renda, entre 1 e 3 salários mínimos mensais, envolvendo ações que reúnem esforços do poder público estadual e municipal.

Durante este período, as limitações orçamentárias, somadas aos elevados custos da produção habitacional na Região Metropolitana de São Paulo, restringem a ação da Política Habitacional Estadual quase que exclusivamente aos municípios do interior do Estado.

Outra fonte de recurso criada como alternativa à deficiência dos repasses federais, logo após a extinção do BNH, é a Loteria da Habitação. Estabelecida pela Lei Estadual nº 5.256/1986, inicialmente a Loteria destinava os recursos apenas para melhorias em conjuntos habitacionais. A partir de 2001, com a edição da Lei Estadual nº 10.871/2001, é criado o Fundo Estadual de Habitação, destinado a receber os recursos da Loteria que deveriam ser investidos na produção de habitação, geridos pelo Banco Nossa Caixa. Mais recentemente, em 2009, após a venda do Banco Nossa Caixa ao Banco do Brasil, o Decreto Estadual nº 53.977, de 28 de janeiro de 2009, retira a atribuição da Nossa Caixa como gestora da Loteria, o que na prática significou sua desativação.

Em 1989, as evidências das necessidades habitacionais crescentes no Estado de São Paulo, ao lado das reivindicações dos movimentos sociais por moradia, em especial nos grandes centros urbanos, contribuem para a estruturação de um novo padrão de financiamento da Política Habitacional, apoiado, fundamentalmente, num fluxo constante de recursos.

A partir de 1990, o padrão de financiamento da Política Habitacional do Estado de São Paulo assume um novo formato cuja principal característica é a de aprofundar a autonomia adquirida frente ao SFH para provisão de moradias, somando-se a isso a intenção política de alcançar uma produção de moradias em larga escala, garantida pelo aporte significativo e permanente de recursos orçamentários, previsto em lei estadual.

Para tanto, o Poder Executivo propõe, por meio da Lei Estadual nº 6.556/1989, o incremento em 1% da alíquota do ICMS - Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços, quota parte do Estado, passando de 17% para 18% e vinculando esses recursos adicionais ao financiamento de Programas Habitacionais de Interesse Social. A lei é renovada anualmente, desde 1989 com modificações, algumas relevantes no que se refere ao financiamento da Política Habitacional Estadual.

A partir da Lei Estadual nº 9.903/1997, a vinculação do adicional do ICMS ao financiamento de programas habitacionais de interesse social deixa de existir, embora tenha sido mantido o incremento da alíquota.

Em 2007, com o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade relativa à majoração da alíquota do ICMS, o Senado Federal emitiu a Resolução nº 7/2007, suspendendo a elevação da alíquota do ICMS vinculada ao desenvolvimento de programas habitacionais no Estado de São Paulo (arts. 3º ao 9º da Lei Estadual 6.556/1989).

Com a aprovação da Lei Estadual nº 13.230/2008, a majoração da alíquota do ICMS de 17 para 18% tornou-se permanente, sem vinculação ao desenvolvimento de programas habitacionais. Entretanto, a cada lei orçamentária, continuam sendo direcionados recursos para a execução de programas habitacionais pela CDHU.

Outro aspecto de relevância para o financiamento da Política Habitacional do Estado diz respeito à contrapartida municipal ao investimento em habitação de interesse social promovida pelo Governo do Estado. O Decreto Estadual nº 33.119/1991, em seu artigo 4º, determina que a contrapartida municipal deve ser financiada com recursos em montante nunca inferior ao da quota parte municipal na arrecadação do adicional do ICMS.

Ainda, por meio de legislação específica, são assegurados recursos para financiar investimentos em projetos de urbanização de favelas, bem como para a produção de moradias. No primeiro caso, estabeleceu-se que, dos recursos repassados para os programas habitacionais do Estado de São Paulo e executados pela CDHU, 5% serão aplicados exclusivamente no Programa de Reurbanização de Favelas, de acordo com a Lei Estadual nº

9.331/1991. Para a produção de moradias, a Lei Estadual nº 9.142/1995, dispõe que, parte dos recursos provenientes do ICMS será destinada às Associações Comunitárias de Construção por Mutirão ou Cooperativas Habitacionais sem fins lucrativos.

Os recursos próprios, provenientes da gestão dos créditos habitacionais de responsabilidade da CDHU, constituem também fonte de recursos para o financiamento da Política Habitacional, ressalvada a parcela necessária para o custeio e operação da CDHU. Somam-se a esses os recursos de outras fontes, como do Orçamento Geral da União (OGU) - PAC e FNHIS; Programa de Subsídios Habitacionais - PSH, do FGTS; Carta de Crédito; FGTS – Pró-Moradia e recursos de empréstimos de organismos internacionais, tais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID; Programa de Atuação em Cortiço e Programa de Recuperação da Serra do Mar, o Banco Mundial – BIRD; e Programa Saneamento da Bacia do Guarapiranga.

O aporte de recursos provenientes dessas outras fontes vem ocorrendo de forma crescente, a partir de 2008, e deve ser ampliado nos próximos 20 anos.

A característica diferencial desse modelo é que todo o arcabouço legal que estrutura o sistema de financiamento da Política Habitacional também estabelece que as intervenções habitacionais devem atender famílias com renda mensal entre 1 e 10 salários mínimos, priorizando o atendimento àquelas com rendimento mensal de até 3 salários mínimos.

Para tanto, torna-se imprescindível desenhar um conjunto de procedimentos para a concessão de subsídios habitacionais, compatíveis com o formato institucional da CDHU e com o perfil socioeconômico da clientela a ser atendida.

A partir de 2005, com a edição da Lei do Sistema Nacional de Habitação e de Interesse Social, o Estado de São Paulo adere ao Sistema e promulga a Lei nº 12.801/08, que cria o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social e constitui o Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social e o Fundo Garantidor.

Paralelamente, são editadas algumas normas para programas, refletindo a nova postura da Administração: o foco de atuação se volta para as Regiões Metropolitanas, a regularização fundiária e o atendimento de necessidades específicas, além do incremento das parcerias com municípios.

No âmbito Federal, os programas e ações para promoção de habitação estão vinculados a fontes de recursos para a garantia de sua execução, sendo elas principalmente: OGU, FGTS (recurso para financiamento) e SBPE de acordo com a tabela abaixo:

Tabela 44 Fontes de Recursos federais

FONTE DE RECURSOS		INSTRUMENTO DE CRIAÇÃO
SBPE		Lei Federal nº4.380/64
FGTS		Lei Federal nº5.107/66
OGU	MCMV	Lei Federal nº11.977/09 e 12.024/09
	FNHIS	Lei Federal nº11.124/05
	FAR	Medida Provisória no 1823/99 e Lei Federal nº 10.188/ 2001
	FDS	Lei Federal nº 8677/1993

Elaboração: SH/CDHU, 2010.

Fonte: Consórcio Ductor Geris – Produto 4 (Etapa 2 - Módulo 1) e informações disponíveis no sítio do Ministério das Cidades.

OBS: As ações desenvolvidas no Plano de Aceleração de Crescimento (PAC) estão vinculadas ao Orçamento Geral da União compondo em conjunto alguns programas e ações dos Fundos listados acima, como por exemplo, ações do FNHIS e do PMCMV/FAR.

O Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo- SBPE, formado pela poupança voluntária captada pelas instituições financeiras para este fim autorizadas pelo Banco Central do Brasil – BACEN, juntamente com a captação de poupança compulsória depositada no FGTS, constituem-se nas principais fontes de recursos formadoras do Sistema Financeiro da Habitação - SFH.

Inicialmente previsto para operar apenas na concessão de financiamentos para a aquisição de unidades novas, hoje o SFH diversificou suas aplicações, estendendo-as às unidades usadas, bem como às reformas e

ampliações de habitações existentes, possibilitando a renovação do parque habitacional existente.

O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS é, sem dúvida, a maior fonte de financiamentos habitacionais, responsável por mais de 80% dos financiamentos ocorridos desde a década de 70, quando iniciou suas atividades em larga escala.

Composto pela poupança compulsória da massa salarial brasileira e além de realizar as operações de financiamentos habitacionais, de saneamento e infraestrutura urbana, promove subsídio habitacional às populações de menor renda, facilitando-lhes o acesso à moradia. É também a principal Fonte de Recurso do FAR.

Além dos programas operados com recursos do FNHIS, a União opera programas diretamente com recursos do Orçamento Geral da União – OGU. Suas operações estão voltadas ao atendimento habitacional dos segmentos de menor renda, por meio da implementação de programas estruturados pelo governo federal.

O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS centraliza os recursos orçamentários da União no que respeita à operação dos programas vinculados ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, desde sua criação em 2005.

O Fundo de Arrendamento Residencial - FAR visou atender diretamente à população de menor poder aquisitivo num momento de contingenciamento de recursos ao Setor Público decorrente da crise de 1999, que impossibilitava as operações do FGTS com aquele setor. Através do Programa de Arrendamento Residencial – PAR realizou o atendimento à população de menor poder aquisitivo. Este que deveria ser um programa transitório, transformou-se em um programa perene e com resultados expressivos, em função de sua grande aceitação na maioria dos estados, gerando habitações de melhor padrão a preços reduzidos.

Já o Fundo de Desenvolvimento Social – FDS foi formado, majoritariamente, pela aquisição compulsória, pelos Fundos de Aplicação Financeira – FAF

tendo como objetivo “o financiamento de projetos de investimentos de relevante interesse social nas áreas de habitação popular, saneamento básico, infraestrutura urbana e equipamentos comunitários” (Art. 1º do Decreto no 103, de 22/04/1991). Manteve os recursos aplicados à taxa SELIC e socorreu o FGTS no período 1992-93, quando suas aplicações excederam em muito as disponibilidades em honrar os contratos firmados, emprestando-lhes recursos. Também formou a carteira inicial de recursos emprestados ao Fundo de Arrendamento Residencial.

O Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, lançado em 2009 em função da crise mundial deflagrada no segundo semestre de 2008, distribuiu um grande aporte de recursos para a construção de habitações para a população de baixa renda e mecanismos para reaquecer o mercado da construção civil.

O PMCMV compreende, também, operações do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR e do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, que tiveram aportes (o primeiro de forma substancial) de recursos da União. Por fim, compreende subvenção econômica ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES para operações de financiamento de linha especial para infraestrutura em projetos habitacionais.

Além dessas fontes de recursos, encontra-se em tramitação na Câmara Federal a Proposta de Emenda Constitucional nº 285/2008, que vincula 2% dos recursos da União e 1% dos recursos dos Estados, Distrito Federal e Municípios aos Fundos de Habitação.

Em suma, tem havido esforços que redundaram em significativo incremento na mobilização de recursos para a política de habitação em todas as esferas de governo, mas ainda se verificam lacunas importantes quanto ao ganho de eficiência e eficácia no processo do desenvolvimento habitacional, que demanda articulação de ações e recursos das diferentes fontes e de parcerias articuladas entre as três esferas de governo e com os demais agentes que atuam nesse processo, tendo como norte os planos de habitação.

3.2. SUBSÍDIOS HABITACIONAIS

A concessão de subsídios habitacionais desempenha um papel importante na estruturação da Política Habitacional no Estado, como resposta às condições macroeconômicas que combinam uma distribuição desigual de renda e situações de habitabilidade precárias a um sistema de financiamento habitacional formal que não oferece condições suficientes para assegurar a inclusão das famílias de baixa renda. Merece destaque o fato de que, nos últimos anos, mais de 82% das famílias atendidas nos programas habitacionais do Estado estiveram concentradas nas faixas de renda de 1 a 3 salários mínimos, o que só foi possível pela significativa aplicação de recursos em subsídios habitacionais.

Entretanto, a política de subsídios habitacionais operada pela SH/CDHU tem sido objeto de transformações ao longo do tempo e encontra-se em processo de adequação, tendo em vista o novo desenho de competências e de distribuição de recursos entre SH e CDHU que visa ao equilíbrio econômico-financeiro, assim como a previsão de operação em breve do FPHIS e FGH.

No processo de desenvolvimento e operação da política de habitação merecem destaque as diversas etapas de sua elaboração e aplicação⁵⁸.

Desde 1967, a CECAP prevê a concessão de subsídios combinada com o crédito concedido pelo SFH. A parcela subsidiada é constituída por **investimentos não incidentes nos financiamentos habitacionais**, equivalentes aos custos de terreno e infraestrutura, ofertada como contrapartida pelas Prefeituras Municipais.

Em meados dos anos 80, com a introdução de recursos orçamentários e de maior autonomia no processo decisório para o financiamento da Política Habitacional, a concessão de subsídios continua fortemente dependente da oferta de contrapartidas municipais; este procedimento, porém, passa a ser combinado com condições de financiamento mais favoráveis que as

⁵⁸ A presente sistematização sintetiza os estudos elaborados pela CDHU para o PEDH-2006 – Estudos para o Plano Estadual de Desenvolvimento Habitacional do Estado de São Paulo.

ofertadas pelo SFH, com o objetivo de reduzir o custo final da produção habitacional.

Durante aproximadamente 20 anos, predomina um **modelo de concessão de subsídios dependente de contrapartidas** municipais e condições favoráveis de financiamento, cujas principais características são:

- Objetivos difusos orientados a assegurar o acesso à moradia às famílias excluídas do mercado imobiliário formal;
- Subsídios fortemente financiados por recursos públicos esgotáveis, provenientes dos poderes públicos municipal e estadual;
- Ausência de procedimentos de sustentabilidade econômico-financeira das operações de financiamento;
- Carência de um sistema de monitoramento e avaliação dos resultados.

Subsídios Cruzados

A partir de 1990, os dispositivos legais que geram o incremento da alíquota do ICMS também regulam um novo modelo para a concessão dos subsídios, denominado "subsídios cruzados", atrelado a cada estrato de renda e definido de acordo com limites de comprometimento da renda familiar mensal.

O novo modelo passou a beneficiar, diretamente, uma parcela de famílias, as de renda mais baixa, na forma de **desconto nas prestações do financiamento**. Este formato beneficia atualmente mais de 90% dos mutuários da CDHU.

Os princípios básicos que norteiam a concessão dos subsídios para aquisição na forma de descontos nas prestações são:

- Concedidos diretamente às famílias e proporcionais ao seu rendimento mensal;
- Intransferíveis, sendo sua concessão limitada a uma única vez, por beneficiário;

- Temporários, extinguem-se ao longo do financiamento, após um prazo determinado; e
- Autofinanciáveis, em princípio, devendo-se assim assegurar o equilíbrio financeiro das operações, atendendo às exigências institucionais do agente operador - CDHU.

Destacam-se os seguintes critérios que definem esse modelo de subsídios:

- Atendimento prioritário às famílias com renda de 1 até 3 salários mínimos (Lei Estadual n.º 7.646/1991, caput do artigo 7º);
- Limite do comprometimento da renda familiar não pode ultrapassar 15%; nos casos em que a renda familiar variar entre 3 e 5 salários mínimos, o comprometimento não pode ultrapassar 20% (Lei Estadual n.º 7.646/1991, caput do artigo 7º, § 1º);
- Prestações devem ser substancialmente subsidiadas.

Nesse contexto, a concessão dos subsídios tem como objetivo principal a compensação da capacidade de endividamento das famílias de baixa renda que comprovem insuficiência de ingressos, para cumprir integralmente com os encargos de acesso à moradia produzida com recursos públicos do Estado.

Entretanto, o formato institucional da CDHU condiciona, em boa medida, os procedimentos em relação a esse modelo de concessão dos subsídios. Como Companhia controlada majoritariamente pelo Estado, a CDHU atua como o braço executivo do Governo do Estado de São Paulo, cumprindo o papel social na implementação da Política Habitacional. Como sociedade por ações, é regida pelo direito privado, devendo buscar o equilíbrio financeiro das operações por ela efetuadas.

Se de um lado, o conjunto de decretos e leis viabilizou recursos para financiar a produção habitacional, em larga escala, para famílias de baixa renda, de outro, não oferecia suportes institucionais, administrativos e financeiros necessários para garantir a sustentabilidade do sistema.

Apoiados nessas diretrizes legais foram estruturados procedimentos para a operação desse modelo de subsídios que visavam garantir os princípios de

equilíbrio financeiro das operações de crédito, ao mesmo tempo em que deveriam promover a continuidade e ampliação do atendimento habitacional, viabilizando o acesso à moradia por parte das famílias de baixa renda, nos limites de comprometimento de renda, definidos legalmente.

Dessa forma, implantou-se o modelo de "subsídios cruzados", voltado ao atendimento a famílias com renda diferenciada, no estrato compreendido entre 1 e 10 salários mínimos mensais, cuja fonte de financiamento buscou-se assegurar por três procedimentos:

- Acréscimo de até 10% no valor do encargo mensal gerando uma receita extraordinária destinada ao financiamento dos subsídios, conhecida como Taxa de Compensação da Prestação- TCP;
- Focalização na concessão de subsídios, proporcional ao rendimento mensal, beneficiando somente famílias com capacidade insuficiente de pagamento;
- Concessão temporária do subsídio, pressupondo que as famílias subsidiadas terão um incremento de renda ao longo do tempo.

Além disso, as condições de financiamento adotadas têm sido amplamente mais favoráveis que as do mercado imobiliário para habitação popular⁵⁹.

A aplicação desses procedimentos, no entanto, implicava que, em tese, famílias capazes de absorver os encargos mensais majorados em até 10% contribuíssem para o financiamento dos subsídios concedidos às famílias com capacidade de pagamento insuficiente para cumprir com as prestações do financiamento.

O acréscimo sobre as prestações, associado à regressão do subsídio ao longo do prazo de financiamento, buscava tornar o sistema

⁵⁹ Taxa de juros: entre 1% e 7% anuais, variando de acordo com o valor do financiamento; a taxa de juro média praticada neste modelo é de 3% anual;
Prazo de financiamento: até 300 meses;
Saldo devedor: atualização mensal pela taxa de referência da poupança - TR e amortização pela tabela *price*.

equilibrado, assegurando a sustentabilidade do sistema.

Entretanto, os princípios e procedimentos adotados nesse modelo de prestações estabelecidas por limites de comprometimento da renda familiar, definidos legalmente, subsídios temporários e autofinanciamento entre o grupo de co-mutuários, apresentam, entre outras, as seguintes limitações, que acabam por comprometer o equilíbrio financeiro da operação:

- O financiamento para produtos habitacionais iguais resulta em prestações diferentes, incentivando a omissão da renda;
- A inadimplência é crescente entre os mutuários com prestações mais elevadas;
- A regressão do subsídio resulta ineficaz, quando não ocorre o incremento da renda familiar ao longo do financiamento, incentivando revisões constantes das prestações;
- Os elevados custos de produção, combinados com a impossibilidade de incrementos sucessivos no valor das prestações;
- O modelo adotado é de difícil compreensão, comprometendo a sua transparência, além de dificultar o seu monitoramento e avaliação.

Subsídio Direto ao Imóvel/Aporte de recursos não onerosos nas operações

Outro modelo de concessão de subsídios é formulado em 1998, com a estruturação do Programa de Atuação em Cortiços - PAC⁶⁰, em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, órgão financiador de parcela de recursos do Programa. Desta parceria resulta a implementação de uma Política de Subsídios diferenciada, inspirada na concessão de **subsídio direto ao imóvel ou "na cabeça", com montante previamente conhecido no momento de sua outorga.**

Este modelo da Política de Subsídios combina a concessão de financiamento com a concessão de "certificado de subsídio" em valor previamente

⁶⁰ Instituído por Decreto Estadual nº 43.132 de junho de 1998.

estabelecido para:

- Permitir a aquisição de moradia por famílias com renda insuficiente para o acesso às linhas de crédito disponíveis;
- Mobilizar a iniciativa privada para a oferta de unidades habitacionais a este segmento social;
- Promover a recuperação efetiva dos créditos de modo a gerar, entre os beneficiários, uma cultura de pagamento das obrigações e uma disciplina de cobrança por parte do agente promotor e financeiro.

Segundo os critérios estabelecidos, os procedimentos para concessão dos subsídios são:

- Concessão de "certificados de subsídios" aos beneficiários finais, em valores pré-estabelecidos, independentemente da renda familiar e do valor do imóvel, para arrendamento ou aquisição dos imóveis, após comprovação da capacidade de pagamento do arrendamento ou financiamento;
- Repasse do valor de subsídio da solução habitacional aos agentes promotores para construção ou reforma de unidades habitacionais, de acordo com projetos específicos previstos pelo programa;
- Concessão de ajuda de custo como instrumento de suporte à realocação voluntária da família para outras soluções não promovidas diretamente na área de intervenção.

Neste modelo, as condições de financiamento aproximam-se mais das condições adotadas pelo mercado imobiliário de habitação popular⁶¹.

A forma de subsídio direto, ou aporte de recursos não onerosos para redução dos valores financiados, vem sendo operada mais recentemente na combinação de recursos do Tesouro do Estado destinados à SH (não onerosos), que têm sido aplicados como aportes não retornáveis em

⁶¹ Taxa de juros: 5,4% ao ano independentemente do valor de financiamento ou renda familiar;
Prazo: arrendamento pelo prazo de 5 anos e opção de compra com saldo remanescente financiado em 15 anos;
Atualização mensal do saldo devedor pelo IPC-FIPE e amortização pela tabela *price*.

parcerias com a própria CDHU, em convênios específicos, ou com a CAIXA, na viabilização de programas federais, como Operações Coletivas, Crédito Solidário e Minha Casa, Minha Vida. Nessas situações, as condições de financiamento dos montantes aplicados pelos outros parceiros (a CDHU ou a CAIXA) mantiveram-se de acordo com suas condições de financiamento e/ou dos programas por elas operados.

Modelo similar foi operado na concessão de recursos estaduais como aporte de subsídios ao financiamento pelo Banco Nossa Caixa e pela CAIXA no Programa PHAI – Programa Habitacional de Integração, que viabilizou crédito a servidores públicos para aquisição de moradias no mercado em condições diferenciadas, só viáveis em função dos subsídios concedidos pela SH/CDHU.

Outras formas de subsídios

Além do objetivo voltado para a aquisição do imóvel, a concessão de subsídios tem também como propósito assegurar o acesso à moradia e a melhores condições de habitabilidade a segmentos sociais que não atendem aos critérios para aquisição. São famílias e/ou indivíduos cuja renda familiar é insuficiente e que precisam ser removidos de seu local de moradia, ou ainda indivíduos idosos em idade incompatível com a concessão de financiamento.

Nesses casos, o acesso ocorre por meio de instrumentos de concessão de uso ou de termo de ocupação, com taxas subsidiadas, podendo ou não ocorrer a opção pela aquisição, de acordo com as características socioeconômicas do grupo a ser atendido.

Em suma, a Política Habitacional do Estado de São Paulo tem viabilizado e pode viabilizar vários tipos de subsídios, que podem ou não ser combinados:

- Desconto ou bonificação sobre os encargos mensais de financiamento (principal tipo de subsídio concedido para aquisição da moradia);
- Condições de financiamento mais favoráveis que as do mercado;

- Desconto ou bonificação na taxa de concessão de uso ou termo de ocupação;
- Subsídio direto ao imóvel;
- Contrapartidas ao investimento habitacional (investimentos sem retorno, ofertados pelas prefeituras municipais).

Nos dois principais modelos, os subsídios correspondentes às contrapartidas municipais nos investimentos habitacionais têm composto uma parcela importante de subsídio direto ao imóvel, sendo as mais usuais o terreno, a terraplanagem e a infraestrutura, variando segundo cada programa habitacional. Este tipo de componente de subsídio beneficia toda a clientela da Política Habitacional do Estado, independente da renda familiar.

Novas diretrizes para a política de subsídios

Como observado anteriormente, a política de concessão de subsídios que vem sendo praticada pelo Estado de São Paulo ao longo de várias décadas tornou-se fundamental para viabilização do amplo parque de moradias destinado à população de mais baixa renda do Estado. Desta forma, impõe-se a reformulação/aperfeiçoamento do modelo atual, de modo a completar o processo de implantação do novo formato institucional e de gestão da Política de Habitação, apoiado no princípio de sustentabilidade econômico-financeira, com a clara destinação de recursos públicos para subsídio.

Um primeiro passo para viabilizar a operação do novo modelo nas suas diversas formas, bem como para destinar os recursos do Tesouro do Estado para custear os subsídios, que vêm sendo operados diretamente pela CDHU, foi a inclusão no PPA 2008-11 de uma ação/rubrica específica denominada concessão de subsídios. Tem como propósito a implementação, gestão e aperfeiçoamento dos modelos de concessão de subsídios habitacionais estruturados para atender às finalidades descritas, incluindo como modalidades: (a) Subsídio direto para complementação da capacidade de pagamento do beneficiário (encargos de financiamento, arrendamento, locação, taxa de retribuição pelo uso ou ocupação, etc.); (b) Cobertura de itens da composição do investimento para atendimento habitacional; e (c)

Constituição de garantia ou aval para o acesso ao atendimento habitacional.

Para as finalidades definidas neste Plano, cabe destacar os princípios que a reformulação da política de subsídios deverá adotar de modo a corrigir distorções indicadas pela prática da aplicação dos modelos anteriores e conferir maior eficácia aos seus resultados.

Nesse sentido, foi elaborada nova proposta⁶² que parte da revisão da política de subsídios aplicada nas ações do governo do Estado, visando contemplar a nova estrutura institucional do setor, dentro da perspectiva de atuação do Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social (FPHIS) – na concessão de subsídios – e do Fundo Garantidor Habitacional (FGH) – no fornecimento de seguro de crédito e garantia de aval. O objetivo é promover a melhoria da eficiência do modelo de concessão de subsídios e financiamento ora em curso.

Foram adotados quatro princípios no estabelecimento da nova política de subsídios:

- ⇒ **Foco:** a focalização significa a identificação mais precisa do público alvo a ser beneficiado pelo subsídio, considerando as necessidades e características, em cada momento, de *quem* atender, *como* atender e qual o *montante de recursos* necessários para essas ações;
- ⇒ **Eficiência Alocativa:** a melhoria da eficiência, por sua vez, refere-se à busca de incremento dos resultados da política pública em função dos recursos empregados. Para isso, deverá ser diretriz a racionalização e a eficiência no uso dos recursos públicos e a contínua demonstração de seus resultados;
- ⇒ **Equidade:** atuar com equidade significa tratar famílias em situações econômicas e sociais diferentes de forma diferenciada, e famílias com mesmas condições de forma similar. Assim procedendo, as disparidades entre elas no tocante à provisão de moradia, por exemplo, deverão ser minimizadas e criada a possibilidade de

⁶² Proposta de nova política de subsídios CDHU, Consórcio Ductor Geris, FIPE. Relatório de Atividades OIS 037 - Modelagem de Subsídios para Grupo de Atendimento Especial. São Paulo, 2010. (em finalização).

participar em igualdade de condições dos programas e ações. A questão da equidade torna-se fundamental em vista da grande desigualdade de renda entre as famílias que compõem o público alvo da política habitacional de interesse social. Tratar com equidade se traduz, neste caso, também, em ganho de eficiência, uma vez que promover condições iguais para famílias com níveis desiguais de renda requer que, necessariamente, quanto maior for a renda menor será o montante de subsídios concedidos;

⇒ **Transparência:** a explicitação dos princípios, objetivos, critérios e procedimentos da política de subsídios é condição fundamental para sua avaliação e compreensão e para seu contínuo aperfeiçoamento. Para tanto, a política de subsídios deve explicitar os procedimentos de seleção das famílias beneficiadas e as condições para concessão de subsídios e financiamento de cada programa, como elementos centrais para sua transparência.

A nova proposta considera como questão central para a operação do modelo de subsídios a **avaliação da renda efetiva disponível de cada família/beneficiário para habitação**, descontando-se as despesas imprescindíveis para sua subsistência (no mínimo as despesas com alimentação)⁶³.

Para tanto, a operação do modelo considera duas variáveis, **Renda Disponível e Saldo para Habitação**, que associam, explicitamente, a formulação dos programas habitacionais às condições de pobreza e

⁶³ Define-se Renda Disponível como o saldo da renda familiar depois de descontados os gastos com alimentação; este cálculo leva em conta o número, sexo e idade dos membros familiares. A aplicação de um comprometimento de renda máximo sobre a renda disponível assegura que famílias mutuárias não entrem em situação de indigência por terem assumido o pagamento das prestações. Assegura-se um nível mínimo de reprodução do grupo familiar, o que pode colaborar para redução dos riscos de inadimplência. Entende-se por indigência a insuficiência de renda para adquirir a cesta de alimentos necessária à reprodução biológica do grupo familiar.

Para calcular as despesas de alimentação das famílias, o modelo em estudo toma por base as estimativas produzidas anualmente pelo Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS). O IETS calcula anualmente, para as Regiões Metropolitanas brasileiras e alguns Estados, o custo de uma cesta básica de produtos alimentícios que possa contemplar as necessidades calóricas mínimas de um indivíduo adulto do sexo masculino. Considera-se que as famílias, que não têm renda suficiente para adquirir uma cesta de consumo alimentar mínimo para cada um dos seus membros, situam-se abaixo da chamada "linha de indigência", indicador de privação absoluta.

indigência das famílias que compõem o déficit habitacional.

Tais variáveis deverão ser capazes de propiciar a identificação dos graus de privação de recursos entre as famílias e, com isso, estabelecer os marcos para segmentação do público alvo. Uma simulação geral está no Anexo 9.

Ao reconhecer que o público alvo da política habitacional de interesse social no Estado não é homogêneo, a **política de subsídios deverá estabelecer os critérios normativos e a identificação das especificidades de cada segmento a ser atendido**, traduzindo esses resultados em orientações e ações.

De forma geral, e considerando as condições de renda da demanda habitacional de interesse social no Estado, considera-se que a política de atendimento habitacional deva estar voltada a quatro grandes segmentos⁶⁴:

a) Segmento 1 – Grupo de Atendimento Especial: inclui as famílias cujos rendimentos monetários são tão reduzidos que não somente as impossibilitam de arcar com as mensalidades subsidiadas da casa própria, mas também de manter a si próprias. Nesse caso, os rendimentos são insuficientes para prover as necessidades familiares básicas, como, por exemplo, alimentação. Critérios e parâmetros para concessão de subsídios devem ser formulados especificamente para esse grupo, diferenciando-os dos outros segmentos do público alvo, uma vez que não existe capacidade de pagamento. Em princípio, devem-se prever ações que permitam acessar uma moradia sem a transferência da propriedade. *É fundamental que as ações habitacionais devam ser complementadas por outras políticas públicas, notadamente por programas de geração de renda.*

b) Segmento 2 – Subsídio Direto: refere-se às famílias cujos rendimentos monetários possibilitam o pagamento da mensalidade dos programas de aquisição da moradia, mediante a associação de concessão de subsídio ao financiamento. Esse grupo é constituído pelos beneficiários

⁶⁴ O posicionamento de cada família na segmentação do público alvo resulta da relação entre o valor da prestação (que depende do preço do imóvel, taxa de juros, prazo de pagamento e sistema de amortização) e sua capacidade de pagamento.

com acesso ao financiamento para aquisição e que recebem o conjunto integral de subsídios – diretos e indiretos⁶⁵ – dos programas de aquisição da moradia.

c) Segmento 3 – Subsídio Indireto: trata-se de um segmento que, em função do nível de rendimento familiar, não necessita de subsídios para complementar o pagamento mensal da casa própria: a capacidade de pagamento permite quitar integralmente a mensalidade, sem subsídio direto, mas necessita, entretanto, receber subsídios indiretos, e demais condições dos programas de aquisição de moradia operados pelo Estado.

d) Segmento 4 – Mercado: refere-se às famílias que, em função do rendimento que auferem, podem acessar o mercado de moradia – SFH ou aquisição direta em incorporadoras. Contudo, dada a variação de rendimentos, a instabilidade e a informalidade dos vínculos empregatícios no Brasil, instrumentos que reduzam o risco de inadimplência por insuficiência de renda temporária dessas famílias – a exemplo da operação do Fundo Garantidor Estadual - podem constituir instrumentos apropriados ampliando as possibilidades de acesso ao mercado.

Em suma, a operação do novo modelo considera:

- **A vinculação da forma de concessão e do valor do subsídio à capacidade de pagamento do beneficiário**, sendo que o subsídio deverá, ainda, permanecer temporário e intransferível, o que demanda o contínuo aperfeiçoamento da capacidade da gestão, acompanhamento e monitoramento da situação socioeconômica de seus beneficiários e da operação da política, conforme diretriz apresentada neste Plano Habitacional;
- **A definição de limites financeiros e parâmetros para a concessão de subsídios**, sendo que também deverão ser estabelecidos critérios para a suspensão, reformulação ou restabelecimento dos descontos e do percentual mínimo do valor do

⁶⁵ Subsídios diretos referem-se à complementação da mensalidade a ser paga pelas famílias e os subsídios indiretos correspondem à adoção de taxa de juros inferior à praticada pelo mercado.

financiamento a ser amortizado pelas famílias beneficiárias, para os casos de transferência da propriedade do imóvel;

- **A identificação e busca permanente de articulação das fontes e recursos de financiamento e subsídios**, de modo a propiciar e manter o equilíbrio econômico e financeiro das operações⁶⁶.

⁶⁶ Como exemplo, poderá ser avaliada como condição desejável para a concessão de subsídios pelo FPHIS, que esta seja acompanhada pela participação do Município beneficiado, condição esta que deverá constar nos respectivos convênios.

4 – ESTRATÉGIAS DE AÇÃO

Partindo do contexto identificado para a elaboração do PEH-SP, das informações e análises que compõem o diagnóstico das condições habitacionais no Estado de São Paulo e assumindo os princípios registrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos, na Constituição Federal de 1988, na Constituição Estadual de 1989 e no Estatuto das Cidades, definem-se como pilares essenciais e a serem considerados no desenvolvimento das ações da Política Habitacional em São Paulo:

- A consideração da moradia como **direito humano e universal** de todos os indivíduos, que deve ser defendido e promovido em todas as esferas da atuação pública;
- A busca continuada pela promoção da **moradia digna**, que assegure as qualidades e as condições de habitabilidade a todos os indivíduos de maneira igualitária;
- O reconhecimento da **função social da propriedade urbana** na realização e implementação do desenvolvimento e planejamento das cidades em suas diversas escalas; e
- A habitação de interesse social considerada como **componente intrínseco das políticas públicas no Estado de São Paulo**, de maneira aliada ao desenvolvimento urbano, regional, ambiental, social e econômico.

Considerando que a Política de Habitação no Estado de São Paulo busca o equacionamento da questão habitacional de forma articulada à promoção da melhoria da qualidade de vida e do exercício da cidadania, e tendo o Plano Estadual de Habitação como principal instrumento orientador das ações dessa política, impõe-se que os objetivos e as diretrizes das ações e metas a serem materializadas no horizonte temporal do PEH-SP identifiquem e busquem equacionar os desafios que se apresentam nestes próximos anos de atuação.

Como apresentado anteriormente, **dois grandes desafios se impõem com relação ao enfrentamento das necessidades habitacionais:**

- **Provisão de novas moradias para a população de baixa renda**, não atendida pelo mercado formal, no âmbito de uma política estruturada de Habitação de Interesse Social – HIS, articulando as ações das três esferas de governo e promovendo a participação da iniciativa privada, considerando as necessidades representadas pelo déficit habitacional e as necessidades de reposição de estoque;
- **Recuperação e qualificação dos passivos urbanos e ambientais gerados pelo crescimento intenso e precário das cidades**, representados pelos mais de quatro milhões de domicílios paulistas com carências habitacionais estimados para 2011.

Soma-se a esses um conjunto de desafios, referentes às condições de planejamento e gestão da política habitacional que também devem ser considerados, com destaque para os seguintes temas:

I - Articulação da política habitacional com as demais políticas públicas e de desenvolvimento urbano e regional do Estado:

- Considerar a heterogeneidade do território paulista e a expressiva concentração de necessidades habitacionais nas três Regiões Metropolitanas na definição das estratégias de ação, metas e aplicação de recursos;
- Promover ações adequadas às características e condições dos municípios, tendo em vista, pelo menos, as Tipologias de Municípios e definição de recortes regionais para habitação, aperfeiçoando gradativamente essas classificações;
- Promover mecanismos para gestão integrada da política habitacional vinculada à dimensão metropolitana;
- Considerar a compartimentação territorial das Regiões Metropolitanas para propor ações que levem em conta as restrições e oportunidades para a atuação habitacional, uma vez que esses são os territórios de concentração das mais graves necessidades habitacionais e ocupações de assentamentos precários e irregulares, ao mesmo tempo em que se encontram sujeitos a limitações para ocupação do território e expansão urbana;

- Contribuir para a efetiva articulação institucional da habitação com outros setoriais, com destaque para políticas diretamente relacionadas, tais como: Saneamento, Transportes, Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Desenvolvimento Urbano e Gestão Metropolitana e Regional.

•Plano Estadual de Gerenciamento de Áreas de Risco

•Secretaria do Meio Ambiente / Gerenciamento Costeiro – GERCO /
Zoneamento Econômico Ecológico - ZEE

•Saneamento

•Recursos Hídricos - PERH

•Plano Estadual de Energia

•Transportes Metropolitanos

•Petróleo e Gás

II - Modernização Institucional do Estado e de sua ação integrada com os municípios:

- Avançar na operação dos mecanismos previstos na Lei Estadual nº 12.801/2008 - CEH/FPHIS/FGH e respectivos Conselhos Gestores, promovendo a ação da SH na concepção da política habitacional e da CDHU como agente operador e promotor do Sistema e identificando as potencialidades de alavancagem de ações dos atores privados para ampliar a gama de participantes e a mobilização de recursos para habitação;
- Aperfeiçoar e integrar os Sistemas de Informações Habitacionais em articulação com a União e os Municípios.

III - Articulação Federativa e Aplicação de Recursos:

- Fomentar a descentralização da aplicação de recursos, buscando o aperfeiçoamento e a consolidação do SNHIS e favorecendo a efetivação da articulação federativa e a integração no direcionamento das diversas instâncias de fundos (FNHIS / FPHIS / FMHIS) e de outras fontes de recursos, visando à intervenção nas questões prioritárias de habitação, de acordo com o Plano Estadual e os Planos Locais de

Habitação, o que deverá nortear critérios de aplicação e a implantação da política de subsídios;

- Buscar a descentralização na aplicação dos recursos para habitação, buscando que os programas habitacionais do Governo Federal tenham sua eficácia ampliada, com a efetiva participação dos Estados e dos Municípios no planejamento das ações e na execução dos projetos, garantindo a responsabilidade compartilhada para a HIS;
- Envidar esforços para a ampliação da disponibilidade de recursos para subsídio e para garantir a sua mais eficaz e eficiente aplicação.
 - ✓ Apoiar a aprovação da PEC 285/08 da Moradia Digna;
 - ✓ Agilizar a execução do PMCMV em consonância com as necessidades regionais e diretrizes urbanísticas locais;
 - ✓ Garantir o princípio de destinação anual do ICMS-Habitação, para o programa habitacional do ESP fundamentalmente para a operação dos Fundos/subsídios;
 - ✓ Orientar os municípios para aplicação dos recursos do ICMS-Habitação nas contrapartidas dos investimentos habitacionais; e,
 - ✓ Incrementar a articulação federativa: agentes financeiros e promotores (CAIXA, COHABs, Municípios).

IV - Articulação de recursos públicos e privados e de ações em parceria com a Iniciativa Privada e Sociedade Civil:

- Incentivar as parcerias com agentes promotores e financeiros, públicos e privados, de modo a ampliar a abrangência e a capacidade de ação habitacional e estabelecer o Fundo Garantidor Habitacional como um instrumento de estímulo para a atuação do setor privado em HIS;
- Promover a participação ativa das Entidades Sociais / Sindicatos / Universidades / Entidades Registrarias e outros em todo o processo de concepção, gestão e operação da política habitacional;
- Propiciar a formação e ação de uma rede de assistência técnica que permeie toda a cadeia de promoção do atendimento habitacional;

- Promover capacitação dos atores envolvidos nesse processo.

V – Aperfeiçoamento administrativo-institucional e capacitação dos Municípios e Agentes para Operação da Política:

- Estabelecer diretrizes e estratégias para promover a capacitação dos municípios para a formulação e operação da política habitacional integrada ao desenvolvimento urbano, de forma a tornar mais eficientes as parcerias, qualificando as prefeituras para gestão habitacional;
 - Fortalecer a atuação habitacional dos Municípios / COHABs e assemelhados, ampliando e qualificando a gama de agentes promotores públicos para habitação.
 - Promover o aperfeiçoamento dos instrumentos, mecanismos e procedimentos de apr
- ✓ Promover melhorias contínuas no sistema estadual de aprovação - Graprohab
 - ✓ Agilizar a aprovação dos projetos pelos Municípios
 - ✓ Articular as ações habitacionais com a Legislação Ambiental
 - ✓ Integrar os Projetos Urbanos Prioritários. Exemplos:
 - Rodoanel
 - Área central
 - Águas Espraiadas
 - Várzea do Tietê/Mananciais
 - ✓ Participar do Plano de Gerenciamento de Áreas de Risco/Defesa Civil
 - ✓ Desenvolver ações articuladas com municípios - Contenção de ocupações
 - ✓ Capacitar os Municípios para o Trabalho social de pré e pós-ocupação
 - ✓ Promover modelagem de Programa Estadual de Assistência Técnica

VI - Aperfeiçoamento das Informações Habitacionais e Instrumentos para o Planejamento Habitacional:

- Estabelecer procedimentos permanentes e periódicos de atualização das informações habitacionais, contando com diversas escalas, bases e instrumentos de coleta e análise de dados, tais como: a Pesquisa Municipal Unificada – PMU, a Pesquisa de Condições e Vida – PCV, o Censo 2010;
- Estabelecer mecanismos contínuos para incorporar dados e

informações dos levantamentos Municipais e Regionais das condições habitacionais, urbanas e sociais como referências;

- Estabelecer redes para a contínua troca de experiências em habitação entre os municípios e o Estado, como base do aperfeiçoamento do processo de planejamento e gestão do setor.
- Promover a elaboração de forma articulada com os municípios e instâncias regionais/metropolitanas de Planos Metropolitanos de Desenvolvimento Habitacional.
- Estabelecer sistemas integrados de informações, monitoramento e avaliação para a política habitacional.

Instrumentos – base:

- Cadastros integrados / regionalizados de demandas e beneficiados da política habitacional.
- Sistemas de informações georreferenciadas de necessidades e atendimentos habitacionais no território municipal/regional.
- Sistemas de Informações Habitacionais locais, regionais e estadual.
- Sistema de Monitoramento e Avaliação da política habitacional.

-
- Sihab – Sistema de Informação Habitacional
-
- Sihab – Pleitos
-
- Planos Metropolitanos (5 regiões):
 - ✓ Vale do Paraíba + Litoral Norte
 - ✓ Baixada Santista
 - ✓ Campinas
 - ✓ RMSP
-
- Rede Estadual dos PLHIS – Adesão dos municípios/Cidade Planejada
-
- Estimulo à elaboração de Sistemas de Informações Municipais (ex: Habisp e Convênios com Municípios)
-
- Cadastros Regionais de Beneficiários
-
- SIMAP – Sistema de Monitoramento e Avaliação da Política Habitacional
-
- Pesquisas periódicas: FSEADE, IBGE, Universidades e Institutos

4.1. OS OBJETIVOS E DIRETRIZES

Considerando os desafios elencados, são objetivos do Plano Estadual de Habitação:

- Estabelecer diretrizes e orientações para a articulação intersetorial das políticas públicas e dos investimentos, com o objetivo de integrar habitação e desenvolvimento urbano, econômico e socioambiental;
- Indicar critérios e procedimentos para o estabelecimento de prioridades para a aplicação dos recursos;
- Orientar a elaboração quadrienal dos planos plurianuais de investimento, estabelecendo as linhas programáticas e indicando o sentido das metas e prioridades para o enfrentamento da questão habitacional;
- Prever ações de assistência técnica e instrumentos para orientação e apoio continuado aos municípios na implementação dos Planos Locais e Regionais de HIS, integrados à gestão urbana, apoiando a capacitação para gestão plena da política habitacional;
- Apoiar e fomentar a organização dos agentes promotores, operadores e financeiros de habitação no Estado, orientando sua ação e a aplicação de recursos com metas e políticas continuadas; e
- Propiciar a instalação de um processo permanente de planejamento e fomento ao desenvolvimento habitacional e urbano, impulsionando a consolidação de um Sistema de Habitação de Interesse Social.

Para a efetivação das premissas da Política Estadual de Habitação, a superação dos desafios evidenciados e visando estabelecer as condições para a efetivação dos objetivos traçados, as diretrizes estabelecidas para o desenvolvimento das ações do PEH-SP foram organizadas em **cinco temas principais**, abaixo listados e desenvolvidos:

1. Territorialidade e Diversidade da Demanda;

2. Gestão dos Recursos e Parcerias;

3. Qualidade e Sustentabilidade da Moradia e da Cidade;

4. Fortalecimento Gerencial e Incentivos; e

5. Desenvolvimento Institucional e Gestão Democrática.

Tema 1 - TERRITORIALIDADE E DIVERSIDADE DA DEMANDA

DIRETRIZ: Reconhecer a dinâmica socioeconômica e físico-territorial das diferentes regiões do Estado, garantindo o atendimento habitacional às demandas sociais prioritárias dos municípios paulistas e considerando suas peculiaridades.

Orientações específicas:

- **Aprimorar linhas de ação/programas considerando a territorialidade:**
 - ✓ Estabelecer linhas de ação e prioridades que considerem as necessidades e condições específicas para Regiões Metropolitanas, tais como regularização, ação em favelas, revitalização de áreas centrais com ações de recuperação e estímulo à ocupação de imóveis ociosos, etc;
 - ✓ Prever ações corretivas para situações de risco e para municípios em situação de atenção, de forma integrada a um Plano Estadual de Ação em Áreas de Risco;
 - ✓ Promover ações preventivas de provisão e de regulação, e desenvolvimento urbano e institucional, com ênfase para municípios com pouca precariedade habitacional instalada e em situações diversificadas de dinâmica urbana e econômica;
 - ✓ Estabelecer linhas de ação e programas compatíveis com as dinâmicas econômica e sócio-habitacional próprias de cada região e seus municípios, com ações articuladas a outras políticas públicas. Por exemplo, considerar atuação especial para regiões deprimidas como o Vale do Ribeira;
 - ✓ Prever ações especiais para áreas rurais, integrando o atendimento de agricultores familiares, assentados etc;

- **Garantir atendimento especial aos grupos sociais em situação de vulnerabilidade (idosos, deficientes, comunidades tradicionais, refugiados, etc);**
- **Estabelecer procedimentos para identificação de oportunidades locacionais para HIS (vazios urbanos, operações urbanas, leis específicas etc);**
- **Promover ações focalizadas em municípios/regiões com demandas habitacionais decorrentes de grandes investimentos públicos e privados (Rodoanel, Instalação de Presídios, Pré-sal etc);**
- **Aprimorar critérios de seleção de pleitos habitacionais em função das prioridades territoriais; e**
- **Promover articulação e parcerias com outras Secretarias e/ou órgãos afins para viabilizar o financiamento e a disponibilização de cartas geotécnicas, mapeamentos hidrológicos e demais insumos para o planejamento habitacional:**
 - ✓ Plano Estadual de Ação em Áreas de Risco; e
 - ✓ Plano de Ação de Monitoramento de Áreas Inundáveis.

Tema 2 - GESTÃO DOS RECURSOS E PARCERIAS

DIRETRIZ: Garantir o direcionamento de recursos de fontes estáveis do orçamento estadual, combinados com aportes de recursos federais, privados e das contrapartidas municipais, bem como de outras fontes que deem suporte à política sustentável de financiamento e concessão de subsídios às famílias com menor capacidade de pagamento.

Orientações específicas:

- **Garantir o direcionamento de recursos de fontes estáveis de orçamento estadual, combinado com os aportes de recursos federais, privados, das contrapartidas municipais, de entes**

nacionais ou internacionais, que deem suporte à Política Estadual de Habitação de Interesse Social sustentável;

- **Garantir recursos onerosos e não onerosos do Tesouro do Estado para implementação da Política Habitacional de Interesse Social;**
- **Implementar a operação do FPHIS e do FGH, nos termos da Lei Estadual nº 12.801, de 10 de janeiro de 2008 e seu Decreto Regulamentador 53.823, de 15 de dezembro de 2008;**
- **Destinar os recursos do FPHIS preferencialmente para subsídios habitacionais;**
- **Estimular a captação e aplicação de recursos destinados à Habitação de Interesse Social de forma articulada com os demais agentes, públicos ou privados;**
- **Incrementar e aperfeiçoar a política de subsídios aplicável à Habitação de Interesse Social.**

Tema 3 - QUALIDADE E SUSTENTABILIDADE DA MORADIA E DA CIDADE

DIRETRIZ: Adotar padrões de qualidade de projeto e construção das moradias e do espaço urbano que respeitem as necessidades da população, desenvolvendo melhorias nos processos tecnológicos e de sustentabilidade ambiental.

Orientações específicas:

- **Promover a melhoria dos produtos habitacionais, adaptando-os às exigências de qualidade, inovação tecnológica, acessibilidade e sustentabilidade ambiental, reconhecendo as especificidades das demandas locais;**
- **Rever padrão-mínimo da Habitação de Interesse Social, com a possibilidade de previsão do 3º dormitório e espaços flexíveis**

(permitindo o desempenho das funções de estudo, trabalho, privacidade, etc.) com reflexos positivos na renda e escolaridade e na redução dos índices de violência e morbidade;

- **Garantir que todos os projetos estejam plenamente aprovados legalmente, antes do início das intervenções;**
- **Fomentar *desenvolvimento tecnológico* para melhor desempenho econômico e social das soluções de projeto e condições urbanísticas;**
- **Adotar, gradativamente, os conceitos do *Desenho Universal* na habitação e no urbanismo, para o acesso à moradia e equipamentos inclusivos, capazes de atender todos os indivíduos em seu ciclo de vida de forma democrática (idosos, gestantes, obesos, crianças e pessoas com mobilidade reduzida e deficiências temporárias ou permanentes);**
- **Promover a melhoria do planejamento dos empreendimentos considerando:**
 - ✓ Prioridade para aplicação de instrumentos de Planejamento Territorial na realização de empreendimentos habitacionais;
 - ✓ Gestão regional: Consideração das orientações e definições de Planos de Bacia, Lei de Mananciais, Planos de Manejo de Unidades de Conservação, Planos de Recuperação de Áreas de Risco;
 - ✓ Gestão Local: Vincular a realização de empreendimentos às definições de desenvolvimento urbano estabelecidas nos Planos Diretores.
- **Fortalecer parcerias nas ações de desenvolvimento sustentável** incluindo na sua realização os Municípios, outros órgãos setoriais do Estado e concessionárias;
- **Alinhar a produção habitacional e a concepção das intervenções com as premissas estabelecidas na Política Estadual de**

Mudanças Climáticas, sobretudo quanto às diretrizes de Construção Sustentável;

- **Fomentar parcerias entre o Estado e instituições que apoiem e estimulem a Construção Sustentável**, para compartilhar e disseminar informações: Universidades, Organizações do Terceiro Setor, Institutos de Pesquisa;
- **Promover medidas de projeto para sustentabilidade ambiental e eficiência energética:**
 - ✓ Sistema de aquecimento solar;
 - ✓ Medição individualizada de água e gás;
 - ✓ Adoção dos princípios da construção sustentável;
 - Estímulo ao uso de materiais e componentes com análise do ciclo de vida dos produtos;
 - Desenvolvimento de processos construtivos de baixo impacto ambiental.
 - ✓ Gestão racional do uso da água, com tecnologia de componentes hidráulicos e contenção das águas pluviais (piscininhas e contenção de águas de chuva) e reuso de água;
 - ✓ Incentivo à implantação de paisagismo e arborização para diminuição das ilhas de calor e estímulo à conservação de áreas permeáveis.
- **Promover projetos sustentáveis considerando:**
 - ✓ Conhecimento prévio da demanda: de modo a possibilitar projetos que atendam as necessidades específicas da localidade da intervenção;
 - ✓ Mapeamento e plano de ação para enfrentamento das condições de vulnerabilidade da população, prevendo análise de vocação socioeconômica, identificação de deficiências para orientar políticas públicas complementares, dentre outros;
 - ✓ Concepção com base na intersetorialidade: necessidade de integração entre as diversas áreas das ações públicas que compõem a intervenção.

- **Prever medidas de gestão da sustentabilidade:**
 - ✓ Gestão das áreas verdes públicas integradas à gestão condominial;
 - ✓ Estimulo a práticas de reciclagem e aproveitamento dos resíduos sólidos (lixo doméstico e entulhos).

- **Prever medidas de gestão da qualidade:**
 - ✓ Estimular a industrialização e padronização da construção; e
 - ✓ Incrementar mecanismos de certificação de qualidade e sustentabilidade dos insumos e processos construtivos, ampliando as ações do QUALIHAB, PBQP-H, CTECH etc.

Tema 4 - FORTALECIMENTO GERENCIAL E INCENTIVOS

DIRETRIZ: Fortalecer o papel dos agentes promotores e financeiros – públicos e privados - no âmbito estadual para ampliar e diversificar a capacidade de investimento dos recursos setoriais e promover incentivos à produção.

Orientações específicas:

- **Estabelecer instrumentos:**
 - ✓ Cadastro único de atendimento das políticas sociais e habitacionais - prever um cadastro único de atendimento (nas 3 esferas de governo), obrigatoriamente preenchido para todo tipo de atendimento habitacional e não somente para financiamento;
 - ✓ Cadastro positivo (simplificação de análise de crédito);
 - ✓ Cadastro contínuo e transparente de demandas e pleitos habitacionais municipais:
 - Apoiar o cadastro de demandas e pleitos, tanto exigindo a sua apresentação para atendimento quanto oferecendo capacitação para sua elaboração/atendimento;
 - Definir o padrão de cadastro a ser realizado.
 - ✓ Diferenciar o cadastro para novas unidades e para requalificação de moradias.

- **Aprimorar os sistemas de licenciamento de empreendimentos habitacionais (GRAPROHAB) e o comitê de regularização (Cidade Legal);**
- **Simplificar o licenciamento urbanístico e ambiental de caráter estadual (Mananciais, Agência Ambiental etc.) e promover a criação de uma instância prévia de licenciamento para análise de terrenos para HIS, com características específicas, garantindo o envolvimento e a agilidade dos órgãos licenciadores, bem como assegurando a legitimidade dos investimentos nessas áreas;**
- **Simplificar o processo de concessão de subsídios e benefícios/subvenções (Risco, Aluguel Provisório etc);**
- **Buscar parcerias com a União para:**
 - ✓ Fomentar mecanismos de estímulo à redução de custos e favorecimento do acesso à moradia (aquisição, arrendamento, locação, etc.) por meio de extensão do RET – Regime Especial Tributário para todos os programas habitacionais com objetivo de atendimento às famílias com menor capacidade de pagamento;
 - ✓ Desonerar tributariamente os produtos habitacionais;
 - ✓ Regionalizar os valores de referência dos custos, de acordo com os produtos-padrão e para enquadramento nos programas ou linhas de financiamento;
 - ✓ Criar condições regulatórias adequadas ao desenvolvimento do seguro de crédito imobiliário para as famílias com menor capacidade de pagamento, garantindo sua sustentabilidade no longo prazo; e
 - ✓ Incentivar a participação da iniciativa privada na locação social.

Tema 5 - DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL E GESTÃO DEMOCRÁTICA

DIRETRIZ: Promover o desenvolvimento institucional dos agentes participantes da Política Estadual de Habitação, visando aprimorar a

capacidade institucional, técnica e operacional dos gestores públicos e fortalecer os canais de informação e de participação da sociedade.

Orientações específicas:

- **Promover o aprimoramento dos agentes promotores:**
 - ✓ Capacitar municípios para gestão plena da Política Habitacional (parceria com CEPAM, FUNDAP, Fundação Seade);
 - Implantar os instrumentos urbanísticos para minimização de custos e otimização da inserção urbana e regional da moradia;
 - Dimensionar e qualificar as necessidades habitacionais;
 - Produzir informações de base territorial (cadastros, sistemas de informações etc);
 - Planejar, executar e fazer a gestão da pós-ocupação de empreendimentos.

- **Considerar dois eixos para capacitação dos municípios:**
 - ✓ O primeiro estratégico e relacionado à capacitação para gestão da política; e
 - ✓ O segundo relacionado à operacionalização das ações como agente promotor de intervenções habitacionais, principalmente para as atividades relacionadas ao trabalho social.

- **Vincular recursos específicos nas intervenções habitacionais para a realização do trabalho social**, estabelecendo, no que for possível, uma porcentagem mínima relativa aos recursos investidos;

- **Aportar recursos específicos para as atividades de capacitação e estabelecer a assistência técnica como programa de governo;**

- **Prever parceria continuada com a Secretaria de Gestão Pública (gestora do programa ACESSA SP) e a Secretaria da Educação como agentes de articulação para a implantação do PEH-SP;**

- **Capacitar agentes promotores e sociais para implementação das linhas de ação / programas (COHABs, Empresas Municipais, Entidades, Sindicatos etc);**

- **Gestão Democrática:**

- ✓ Dinamizar a ampla participação dos segmentos sociais e da iniciativa privada no CEH, por meio de seu plenário e suas Câmaras Temáticas;
- ✓ Fortalecer e incentivar a instalação de fóruns de discussão regional, Agências Metropolitanas, consórcios e associações de municípios;
- ✓ Incrementar canais de comunicação com a sociedade, articulando todos os agentes para participação: Website, Ouvidoria, Call Center, Pesquisas, Redes de Informação, etc.

- **Monitoramento e avaliação do PEH**

- ✓ Implantar sistemas permanentes de informação habitacional, monitoramento e avaliação de indicadores e resultados, articulados aos PPAs.

4.2. LINHAS PROGRAMÁTICAS E QUESTÕES TRANSVERSAIS

A definição das **linhas programáticas** para o PEH-SP teve como referências principais:

- A qualificação e quantificação das necessidades habitacionais identificadas para o Estado de São Paulo e demais elementos do diagnóstico habitacional;
- As premissas, os objetivos e as diretrizes orientadoras da concepção do Plano, bem como os desafios colocados na sua elaboração;
- As indicações obtidas nos Encontros Regionais e no diálogo com municípios do Estado;
- A consolidação e avaliação das linhas de ação e programas apontados no Plano de Desenvolvimento Habitacional elaborado pela SH/CDHU no final de 2006 e sua implementação por meio do Plano Plurianual de Investimentos - PPA 2008-2011;
- A articulação com as linhas programáticas do Plano Nacional de Habitação - PLANHAB.

As linhas programáticas adotadas reformulam e aperfeiçoam as que vêm sendo praticadas pela SH/CDHU, buscando potencializar sua eficácia e abranger novos tipos de ação e operação, de modo a ampliar seu alcance sobre as necessidades habitacionais identificadas e propiciar que o novo modelo de gestão da política habitacional possa ser implementado.

Um dos princípios adotados na formulação dessas linhas foi o de busca da articulação e complementaridade das formas de atendimento habitacional e sua vinculação a ações de desenvolvimento institucional.

Nesse sentido, foram estabelecidas cinco linhas programáticas:

- 1. Recuperação Urbana de Assentamentos Precários;**
- 2. Provisão de Moradias;**
- 3. Requalificação Urbana e Habitacional;**
- 4. Regularização Fundiária;**

5. Assistência Técnica e Desenvolvimento Institucional.

Essas linhas programáticas têm desdobramentos em **tipos de ação**, de acordo com as formas de atendimento identificadas como necessárias para o equacionamento das diversas dimensões dos problemas habitacionais.

4.2.1. Recuperação Urbana de Assentamentos Precários

A linha programática **Recuperação Urbana de Assentamentos Precários** visa à promoção de ações de recuperação e qualificação dos assentamentos precários no Estado de São Paulo, aí consideradas favelas, áreas de risco, áreas de recuperação e proteção ambiental e áreas que demandam intervenção de obras públicas⁶⁷.

São vetores fundamentais para a composição dessa linha programática a integração de atendimentos de habitação, saneamento e gestão ambiental, adequação da infraestrutura e serviços urbanos, desenvolvimento social e regularização urbanística e fundiária.

Os tipos de ação valorizam a adoção de modelagens de programas e operações passíveis de integração com programas federais, estaduais e municipais voltados à recuperação urbana e ambiental do passivo de assentamentos inadequados resultantes da urbanização precária. São eles:

4.2.1.1. Moradias para Reassentamento: Esse tipo de ação tem como objetivo promover a oferta de soluções de atendimento habitacional para famílias provenientes de remoção de áreas de risco, de áreas de desadensamento de favelas e assentamentos precários, de áreas de proteção e recuperação urbana e ambiental e de áreas sob influência de intervenções de obras públicas, promovendo condições para adequada integração e permanência dos beneficiários na nova situação habitacional.

As soluções de atendimento podem ser compostas por unidades habitacionais isoladas ou em conjuntos habitacionais, com infraestrutura e

⁶⁷ Essa linha programática vem sendo operada pela SH/CDHU por meio do Programa Urbanização de Favelas e de suas ações associadas, assim como por meio do Programa Multisetorial de Recuperação de Mananciais de Interesse Regional, que abrange a Recuperação Socioambiental da Serra do Mar. No PlanHab sua configuração encontra correspondência na Linha Programática Integração Urbana de Assentamentos Precários.

equipamentos urbanos, nas modalidades de produção de moradias ou oferta de crédito para aquisição de unidades no mercado. Essas ações exigem, para sua implementação, o estabelecimento de parcerias com os Municípios e com os demais agentes envolvidos no conjunto de obras e ações que compõem cada operação intergovernamental.

4.2.1.2. Urbanização Integrada: Essa ação visa à qualificação urbana e habitacional de núcleos de favelas ou assentamentos precários passíveis de urbanização e regularização, com provisão de soluções habitacionais na própria área de intervenção, ou em empreendimentos habitacionais de apoio.

Os serviços e obras de qualificação habitacional e urbana podem incluir:

- Urbanização dos assentamentos com a provisão e/ou adequação de infraestrutura;
- Ações de recuperação ambiental e eliminação de riscos;
- Implantação de equipamentos públicos e sociais;
- Produção de moradias no próprio local da intervenção ou em empreendimentos de apoio;
- Melhorias habitacionais;
- Ações de regularização; e
- Ações de desenvolvimento e integração social e econômica.

Considerada a diversidade de situações dos assentamentos precários no Estado, esse tipo de ação é previsto no Plano em duas modalidades, com custos e abrangência diferenciados:

- ⇒ **Urbanização Complexa:** para intervenção em assentamentos que demandam obras e remoções de maior porte com soluções de reassentamento mais abrangentes, dentre outras medidas associadas;
- ⇒ **Urbanização Simples:** para situações que demandam obras menos complexas, predominantemente de adequação de infraestrutura e pequenos serviços no local de intervenção.

4.2.2. Provisão de Moradias

A linha programática de **Provisão de Moradias** inclui a produção e aquisição de moradias para atendimento ao déficit referente à demanda geral por moradia, isto é, a população de baixa renda que mora em domicílios congestionados e/ou com espaço interno insuficiente, sem possibilidade de ampliação.

Essa atuação abrange dois tipos de ação – **produção e aquisição** –, de modo a promover tanto a construção de novos empreendimentos como propiciar condições de acesso à população de baixa renda para aquisição de unidades habitacionais no mercado⁶⁸.

4.2.2.1. Produção de unidades habitacionais: Esse tipo de ação tem como objetivo a promoção de novos empreendimentos habitacionais, por meio de modalidades de parceria diversificadas com agentes promotores e organizadores da demanda. Essas modalidades e a concepção dos empreendimentos são diferenciadas para as áreas urbanas e rurais.

Enquadra-se nesse tipo de ação um conjunto amplo de tipologias e soluções habitacionais que demandam parcerias específicas em sua operacionalização, tais como empreendimentos e equipamentos para atendimento habitacional de idosos independentes com apoio de assistência social, moradia indígena e quilombola, dentre outros.

- **Produção de unidades habitacionais em áreas urbanas:** nas áreas urbanas, a produção de unidades/empreendimentos habitacionais tem como exigência fundamental a garantia de acessibilidade à infraestrutura e serviços urbanos, e pode ser viabilizada por operações de parceria nas seguintes modalidades:
 - **Parcerias públicas** – Governos Municipais, Agente Operador de programas federais e órgãos estaduais da administração pública

⁶⁸ Essa linha programática já vem sendo operada pela SH/CDHU por meio do Programa Provisão de Moradias e de suas ações associadas, passando a abranger novos formatos de parceria e operação. No PlanHab sua configuração encontra correspondência na Linha Programática Produção e Aquisição da Habitação, e na Linha Programática para Melhoria Habitacional no que tange à auto-promoção assistida.

(como co-promotores);

- **Parcerias privadas** – Entidades privadas do setor habitacional (como agentes promotores);
- **Parceria com entidades** - Entidades privadas sem fins lucrativos, vinculadas ao setor habitacional (como promotores e/ou organizadores da demanda); e
- **Promoção individual assistida** – Proprietários de lotes urbanos regulares com apoio de assistência técnica especializada, podendo contar com co-promoção de agentes públicos.
- **Produção de unidades habitacionais em áreas rurais:** Nas áreas rurais, a produção de moradias destina-se à substituição ou provisão de moradia para atendimento em unidades isoladas a agricultores familiares de baixa renda e famílias assentadas por intermédio do ITESP ou INCRA, preferencialmente associada a outros programas de promoção social e econômica e de regularização fundiária. As operações de parceria têm, sempre, caráter de parceria pública, podendo envolver:
 - Governos Municipais, Agente Operador de programas federais e órgãos estaduais da administração pública – como co-promotores;
 - Entidades Organizadoras – Entidades privadas sem fins lucrativos, vinculadas à habitação ou desenvolvimento rural (ex: cooperativas).

4.2.2.2. Aquisição de unidades habitacionais: Esse tipo de ação tem como objetivo fornecer crédito subsidiado à população de baixa renda para aquisição no mercado de unidades habitacionais, prontas ou em construção, propiciando a utilização do estoque de imóveis vazios e/ou estimulando a produção de unidades para a população de baixa renda. Para os beneficiários, esse tipo de ação pode propiciar o acesso a uma solução habitacional adequada a suas necessidades específicas.

4.2.3. Requalificação Urbana e Habitacional

A linha programática de **Requalificação Urbana e Habitacional** tem como foco a promoção de melhorias na moradia e na cidade, propiciando a qualificação e a revitalização de espaços já urbanizados de forma associada à provisão de moradia, com benefícios urbanos amplos⁶⁹.

Tais tipos de situação foram verificados como necessidades habitacionais e urbanas expressivas nos municípios de menor porte e/ou em municípios com carências habitacionais menos graves, mas com déficits de qualidade urbana e de habitabilidade, que demandam equacionamento. Também são objeto dessa linha programática as áreas urbanas centrais ou consolidadas e subutilizadas para fins habitacionais e urbanos e que podem ter sua utilização potencializada com amplos ganhos de urbanidade e sustentabilidade para as cidades paulistas.

Esse foco desdobra-se em três **tipos de ações**:

4.2.3.1. Melhorias Urbanas: Esse tipo de ação tem como objetivo a qualificação dos espaços já construídos de conjuntos e núcleos habitacionais urbanos, bem como de perímetros inseridos em áreas urbanas consolidadas, todos com carências nas condições de urbanidade e habitabilidade.

Os componentes da ação podem envolver a implantação de redes e serviços de infraestrutura que complementem a urbanização instalada, equipamentos públicos e áreas de lazer, dentre outros, e ainda serem associados a programas públicos complementares de ação social, acessibilidade, inclusão digital.

Para a operacionalização desse tipo de ação serão necessárias parcerias

⁶⁹ Essa linha programática já vem sendo operada pela SH/CDHU por meio do Programa Requalificação de Morádias, que passará a ter sua abrangência ampliada, especialmente no que tange às melhorias habitacionais e à revitalização ampla de áreas centrais. O PlanHab não contempla essa linha programática específica, especialmente no que se refere a melhorias urbanas, mas os demais tipos de ação previstos encontram correspondência nas linhas programáticas de Melhoria Habitacional – autopromoção assistida e Produção e Aquisição de Habitação – promoção pública de locação social em centros históricos e áreas urbanas consolidadas e promoção de unidades habitacionais em áreas urbanas centrais.

públicas com os Governos Municipais e com órgãos da administração pública, prevendo-se também a articulação com investimentos de outras políticas setoriais.

4.2.3.2. Melhorias Habitacionais: Esse tipo de ação tem a finalidade de promover melhorias em moradias existentes, fornecendo condições para sua reforma, ampliação e/ou regularização, de modo a atender às necessidades habitacionais de domicílios congestionados e/ou com espaço interno insuficiente, passíveis de melhoria e regularização.

São fatores do enquadramento na ação de melhorias habitacionais as condições de regularidade e/ou o potencial de regularização dos lotes em que se inserem as moradias, bem como seu potencial de regularização edilícia.

Tais ações, se associadas a melhorias urbanas e à regularização urbanística e fundiária, têm amplo potencial de incremento da qualidade do parque domiciliar paulista e das condições de habitabilidade das moradias.

Para a operacionalização desse tipo de ação são necessárias parcerias públicas e apoio de rede de assistência técnica com ação capilarizada no território do Estado.

4.2.3.3. Revitalização de Áreas Centrais: Esse tipo de ação tem como objetivo incrementar a qualidade e o uso das áreas urbanas consolidadas dos municípios paulistas que dispõem de infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos ociosos, com imóveis vagos, deteriorados e/ou encortçados passíveis de substituição ou reabilitação, promovendo a moradia da população de baixa renda em áreas centrais bem equipadas e com acesso a empregos/trabalho e contribuindo à redução de distâncias e deslocamentos, com ganhos para a qualidade e sustentabilidade da cidade.

Para a operacionalização desse atendimento são previstas como modalidades:

- **Recuperação ou reciclagem de imóveis para moradia e produção de empreendimentos habitacionais em lotes ociosos:**

Ações a serem desenvolvidas em parceria com os municípios, favorecendo a recuperação ampla de perímetros em áreas centrais e a disponibilização de incentivos de diversas ordens, complementadas por outras parcerias públicas e privadas que viabilizem recursos e condições de implementação das operações;

- **Apoio à locação social em áreas centrais:** Essa modalidade tem como objetivo fomentar o uso de imóveis vagos e ociosos nas áreas centrais ou consolidadas, criando as condições para acesso da população de baixa renda à moradia por meio de locação de responsabilidade e gestão pela iniciativa privada, contando com aporte de recursos públicos para os subsídios que viabilizem e estimulem essa destinação.

4.2.4. Regularização Fundiária

A linha programática de **Regularização Fundiária** inclui duas vertentes de ações necessárias à promoção da regularização urbanística e fundiária de assentamentos e conjuntos habitacionais de interesse social, de modo a assegurar a posse e a propriedade regular da moradia: o apoio aos municípios para a promoção da regularização fundiária e o equacionamento do passivo de conjuntos habitacionais de responsabilidade do Estado de São Paulo⁷⁰.

A mensuração de necessidades habitacionais de regularização fundiária tem sido subdimensionada nos levantamentos censitários e pesquisas domiciliares que servem de insumos aos indicadores de inadequação habitacional. Entretanto, essa questão tem constituído pauta preponderante, seja no diálogo com todos os municípios do Estado, seja nas discussões nacionais sobre a política habitacional. Promover a regularização dos assentamentos habitacionais coloca-se como meta prioritária para a segurança de posse e a promoção da cidadania.

⁷⁰ Essa linha programática já vem sendo operada pela SH/CDHU por meio do Programa Regularização Fundiária de Interesse Habitacional, previsto no PPA 2008-11. O PlanHab não prevê essa linha programática específica, incluindo-a como tipo de ação na Linha Integração Urbana de Assentamentos Precários.

4.2.4.1. Apoio à regularização fundiária: Tem como objetivo fornecer apoio e assistência técnica aos municípios, que são os responsáveis pelo encaminhamento da regularização urbanística e fundiária de assentamentos habitacionais, dando continuidade ao Programa Cidade Legal.

A realização dessa ação ocorre por meio da prestação de serviços de assistência técnica e fornecimento de insumos e serviços aos municípios pela Secretaria da Habitação para propiciar as ações de regularização. Nesse processo está inserida a capacitação dos municípios e o fomento ao desenvolvimento institucional para as ações de gestão urbana.

Trata-se de ação em andamento com mais de 65% dos municípios conveniados com o Estado para o desenvolvimento das ações, abrangendo mais de 2,2 milhões de famílias beneficiárias em todo o território paulista.

4.2.4.2. Regularização de Conjuntos Habitacionais: Essa ação tem como finalidade promover a regularização fundiária dos conjuntos habitacionais implantados pela CDHU, permitindo a efetivação do direito à cidade e moradia e provendo a requalificação de espaços degradados, quando necessário.

Trata-se também de ação já em curso, com possibilidade de equacionamento do passivo de unidades irregulares e ganhos para os moradores dos empreendimentos e para as comunidades envolvidas.

4.2.5. Assistência Técnica e Desenvolvimento Institucional

Todos os trabalhos de diagnóstico do setor habitacional indicam a necessidade de apoio do Estado e da União ao desenvolvimento institucional e capacitação dos agentes envolvidos na promoção habitacional e na formulação de políticas e planos habitacionais para a efetivação das condições de operação de um sistema de habitação. Da mesma forma, o fornecimento de serviços de assistência técnica configura-se como condição fundamental à melhoria das condições habitacionais das famílias de baixa renda, de modo a apoiar a promoção habitacional.

Nesse sentido, a linha programática de **Assistência Técnica e**

Desenvolvimento Institucional tem por objeto a promoção da oferta de serviços de assistência e o apoio técnico e financeiro para o desenvolvimento institucional e para a capacitação dos agentes envolvidos na operação da política habitacional⁷¹. Essa linha divide-se em três tipos de ação:

4.2.5.1. Assistência Técnica à Moradia: Esse tipo de ação tem como foco financiar, orientar e organizar a prestação de serviços de assistência técnica nas áreas de arquitetura, engenharia, jurídica, e social em duas vertentes principais:

- Apoio à autopromoção individual seja na produção de moradias, seja em melhorias habitacionais, fornecendo o suporte aos beneficiários nas diversas etapas da viabilização do atendimento; e
- Apoio a entidades na promoção e viabilização de projetos habitacionais de modo a propiciar acesso a crédito e padrões adequados de atendimento, bem como fomento às ações de desenvolvimento social.

4.2.5.2. Assistência Técnica a Municípios: Esse tipo de ação visa ao fornecimento de apoio aos municípios para que possam ir gradativamente assumindo todas as funções necessárias à gestão da política habitacional local, envolvendo sua formulação, implementação, monitoramento e avaliação. Pode envolver desde a prestação de serviços de assistência técnica para a montagem de planos habitacionais, cadastros e demais instrumentos de gestão habitacional, até o apoio à elaboração de projetos habitacionais e captação de recursos de forma integrada ao desenvolvimento urbano local.

4.2.5.3. Capacitação de Agentes Operadores de Habitação: Como condição necessária à progressiva implantação de um sistema de habitação que integre a participação de todos os atores da sociedade e forme os

⁷¹ O PPA 2008-11 previu no âmbito do Programa Desenvolvimento Social e Institucional para Habitação a ação Assistência Técnica a Municípios. A proposta da linha programática ora apresentada retoma e amplia o escopo dessa ação, vinculando-a a dois vetores de necessidades de aperfeiçoamento da gestão da política habitacional – a assistência técnica à produção e melhoria de moradias – antes inseridas nos programas de produção e o desenvolvimento institucional dos agentes operadores da política habitacional. Essa linha programática articula-se a duas linhas previstas no PlanHab: Assistência Técnica e Desenvolvimento Institucional. O PPA 2012-2015

operadores da política habitacional, essa ação visa à promoção de atividades de capacitação dos agentes de habitação para a elaboração e implantação das ações habitacionais.

A seguir, encontra-se um quadro síntese das linhas programáticas e tipos de ação.

Tabela 45 – Linhas Programáticas e Tipos de Ação

Linha Programática/ Foco de Atuação	FOCO - Descrição Geral	TIPO DE AÇÃO		Referências Federais (Linhas Programáticas)	PPA 2008/2011	Componentes de Necessidades Habitacionais		
						DEFICIT	Barracos, áreas de risco, transferência (% de favelas e %infraestrutura imprópria)	
1. RECUPERAÇÃO URBANA DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS	Ações de recuperação e qualificação de assentamentos precários, incluindo favelas, áreas de risco e áreas sob intervenção de obras públicas	MORADIAS PARA REASSENTAMENTO		<i>Integração Urbana de Assentamentos Precários</i>	Programa - Urbanização de Favelas e Assentamentos Precários	DEFICIT	Barracos, áreas de risco, transferência (% de favelas e %infraestrutura imprópria)	
		URBANIZAÇÃO INTEGRADA				INADEQUAÇÃO	Favelas	
2. PROVISÃO DE MORADIAS	Produção ou aquisição de unidades habitacionais para atendimento ao déficit (demanda geral por moradia e/ou de grupos sociais específicos - idosos e outros)	PRODUÇÃO	RURAL	<i>Produção e Aquisição da Habitação</i>	Provisão de Moradias	DÉFICIT	Transferência (% espaço interno insuficiente, % congestionamento)	
			URBANA					PARCERIA PÚBLICA
								PARCERIA PRIVADA
								PARCERIA ENTIDADES
AQUISIÇÃO	PROMOÇÃO INDIVIDUAL ASSISTIDA							
3. REQUALIFICAÇÃO URBANA E HABITACIONAL	Ações de melhorias habitacionais e urbanas e de requalificação de imóveis	MELHORIAS URBANAS		-	Requalificação de Moradias	INADEQUAÇÃO	Espaço interno insuficiente, congestionamento e Infraestrutura interna imprópria	
		MELHORIAS HABITACIONAIS		<i>Melhoria Habitacional autopromoção assistida</i>		DÉFICIT	Transferência (% de Cômodo/Cortiço)	
		REVITALIZAÇÃO DE ÁREAS CENTRAIS <i>Produção/Recuperação e apoio à locação</i>		<i>Produção e Aquisição da Habitação - locação e áreas centrais</i>		INADEQUAÇÃO	Cômodo/Cortiço	
						INADEQUAÇÃO	Moradias alugadas com renda inferior a 3 SM	
4. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	Ações necessárias à promoção da regularização urbanística e fundiária de assentamentos e conjuntos habitacionais de interesse social	APOIO À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA		<i>Integração Urbana de Assentamentos Precários</i>	Regularização fundiária de Interesse Habitacional	INADEQUAÇÃO	Moradias sem documento de posse	
		REGULARIZAÇÃO DE CONJUNTOS HABITACIONAIS				CIDADE LEGAL		
5. ASSISTÊNCIA TÉCNICA E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL	Ações de assistência e apoio técnico e financeiro para desenvolvimento institucional, capacitação e operação da política habitacional	ASSISTÊNCIA TÉCNICA À MORADIA	APOIO AOS BENEFICIÁRIOS	<i>Assistência Técnica (à população de baixa renda)</i>	Desenvolvimento Institucional e Social para Habitação			
			APOIO A ENTIDADES	<i>Assistência Técnica (à cooperação e organizações não-governamentais)</i>				
		ASSISTÊNCIA TÉCNICA A MUNICÍPIOS		<i>Desenvolvimento Institucional</i>				
		CAPACITAÇÃO DE AGENTES OPERADORES DE HABITAÇÃO						

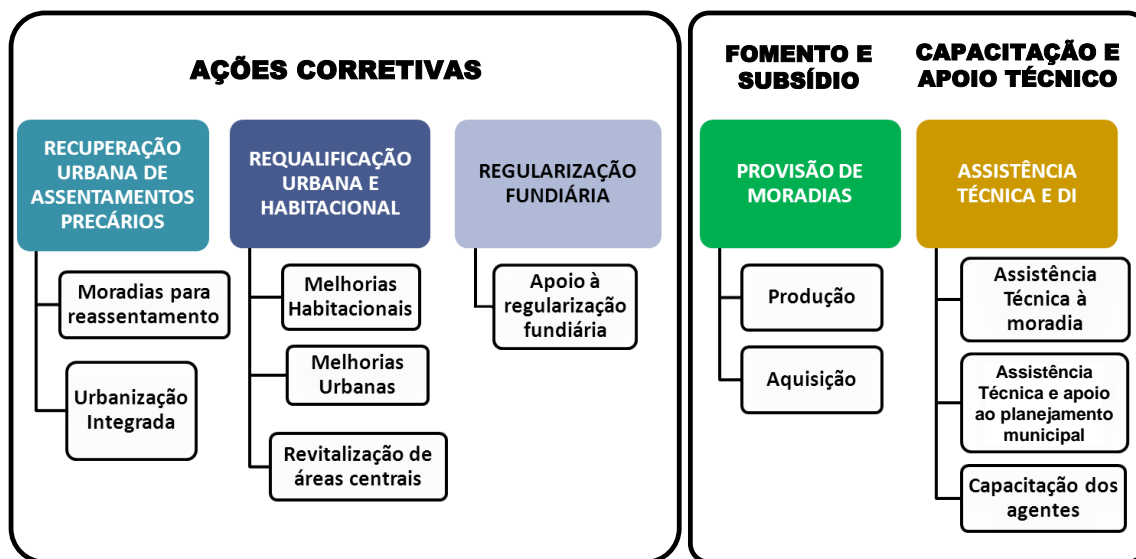
Elaboração: CDHU/DPF/SPH, 2011

4.2.6. Implantação das Linhas Programáticas/Programas

A implantação das Linhas Programáticas do PEH-SP dar-se-á por meio de programas diversificados, em articulação com agentes financeiros e promotores, em diversas formas de parceria. A operação dos programas dar-se-á com ações de responsabilidade das três instâncias de governo – órgãos promotores e financeiros públicos e em parceria com a iniciativa privada. Do ponto de vista da ação do Estado os referidos programas serão implementados pela Secretaria da Habitação, por meio da CDHU – Cia. de Desenvolvimento Habitacional e Urbano S.A., como promotor público estadual e por meio dos Fundos Habitacionais – FPHIS e FGH, operados pela recém-criada Casa Paulista – Agência Paulista de Habitação Social⁷².

Um primeiro quadro - que aponta a correlação entre linhas programáticas e ações e/ou programas - está esquematizado de forma sintética a seguir:

Figura 2 – Linhas Programáticas e Ações



Elaboração: CDHU/DPF/SPH, 2011

O quadro seguinte aponta a correlação entre linhas programáticas, modalidades e programas:

⁷² Ver Decreto Estadual nº 57.370 de 27/09/2011

Figura 3 – Linhas Programáticas, Modalidade e Programas

LINHAS PROGRAMÁTICAS	MODALIDADES	PROGRAMAS
1. RECUPERAÇÃO URBANA DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS	MORADIAS PARA REASSENTAMENTO	1. REASSENTAMENTO / ÁREAS DE RISCO 2. REASSENTAMENTO / FAVELA 3. REASSENTAMENTO / MANANCIAIS METROPOLITANOS 4. REASSENTAMENTO / SERRA DO MAR / LITORAL SUSTENTÁVEL 5. REASSENTAMENTO / OBRAS PÚBLICAS
	URBANIZAÇÃO INTEGRADA	6. URBANIZAÇÃO INTEGRADA / FAVELAS 6.1. SIMPLES 6.2. COMPLEXA
2. PROVISÃO DE MORADIAS	PARCERIA PÚBLICA	7. PRODUÇÃO / PARCERIA COM MUNICÍPIOS 8. PROVISÃO / SERVIDORES PÚBLICOS 9. PROVISÃO / IDOSOS 10. PRODUÇÃO / POPULAÇÕES TRADICIONAIS 10.1. QUILOMBOLAS 10.2. INDÍGENAS
	PARCERIA COM ENTIDADES	11. PRODUÇÃO / PARCERIAS COM ENTIDADES 11.1. ASSOCIAÇÕES 11.2. COOPERATIVAS 11.3. SINDICATOS
	PARCERIA INDIVIDUAL ASSISTIDA	12. PRODUÇÃO DE MORADIAS / LOTES URBANIZADOS 12.1. LOTES PRÓPRIOS 12.2. MORADIAS EM LOTES URBANIZADOS (INFRA)
	PARCERIA PRIVADA	13. PRODUÇÃO / INICIATIVA PRIVADA 13.1. SUBSÍDIO A PRODUÇÃO / BENEFICIÁRIOS 13.2. PPP - PARCERIA PÚBLICO PRIVADA
	PRODUÇÃO DE UNIDADES RURAIS	14. PRODUÇÃO / MORADIA RURAL
	3. REQUALIFICAÇÃO URBANA	REVITALIZAÇÃO DE ÁREAS CENTRAIS
MELHORIAS HABITACIONAIS		17. CRÉDITO PARA REFORMAS DE IMÓVEIS 18. MICROCRÉDITO HABITACIONAL
MELHORIAS URBANAS		19. MELHORIAS EM CONJUNTOS HABITACIONAIS 19.1. RECUPERAÇÃO EM CONJUNTOS DA CDHU 19.2. MELHORIAS EM NÚCLEOS DE HIS
4. REGULARIZAÇÃO	20. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	

(continuação)

LINHAS PROGRAMÁTICAS	MODALIDADES	PROGRAMAS
5. DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL E ASSISTÊNCIA TÉCNICA	ASSISTÊNCIA TÉCNICA À MORADIA	21. ASSISTÊNCIA TÉCNICA À MORADIA / BENEFICIÁRIOS 21.1. PARCERIA COM ENTIDADES - CREA/FAEASP/OUTROS 21.2. PARCERIA COM MUNICÍPIOS
	ASSISTÊNCIA TÉCNICA A MUNICÍPIOS	22. ASSISTÊNCIA TÉCNICA AOS MUNICÍPIOS 22.1. CAPACITAÇÃO PARA GESTÃO MUNICIPAL: CAPTAÇÃO DE RECURSOS, PROJETOS, SERVIÇOS E OBRAS 22.2. GESTÃO CONDOMINAL / ZELADORIA 22.3. TRABALHO SOCIAL E GESTÃO PRÉ E PÓS-OCUPAÇÃO
	CAPACITAÇÃO DE AGENTES OPERADORES DE HABITAÇÃO	23. APOIO AO PLANEJAMENTO MUNICIPAL / CIDADE PLANEJADA

Elaboração: CDHU/DPF/SPH, 2011

Além das linhas programáticas, foram identificadas com destaque **QUESTÕES TRANSVERSAIS**, que constituem parte integrante dos condicionantes para implementação das linhas programáticas e que deverão ser desenvolvidas no processo de implantação do Plano.

ACESSO/SUBSÍDIOS/CRITÉRIOS DE ATENDIMENTO

- Política de Acesso

A Política de Acesso à moradia deverá ser enfrentada considerando as especificidades dos agentes promotores e financeiros envolvidos e em articulação com a Política de subsídios habitacionais, nas seguintes modalidades:

- Aquisição por meio de financiamento habitacional;
- Concessão de Uso Onerosa;
- Apoio à Locação Social, fiança locatícia e outros formatos que vierem a ser definidos a partir de novos estudos e propostas de regulamentação jurídica e arranjos institucionais.

- Política de Subsídios

O tema Política de Subsídios é uma das principais variáveis a serem definidas em consonância com as alternativas de fontes de recursos

onerosos e não onerosos. Esta equação orientará a aplicação de recursos pelos fundos FPHIS e FGH e as possibilidades de atuação nas diferentes linhas programáticas, considerando as formas de acesso previstas e os agentes envolvidos, incluindo:

- Política de Subsídios à aquisição;
- Política de Subsídios à aquisição para concessão de uso;
- Política de subsídios às soluções provisórias de moradia, como auxílio moradia, subsídios ao aluguel provisório, dentre outros.

- Critérios de Atendimento à Demanda

O Estado de São Paulo é um território complexo, que concentra 4,3 milhões de domicílios com necessidades habitacionais⁷³ diversas, e onde estão presentes de forma isolada ou combinada os componentes de déficit e inadequação habitacionais, conforme detalhado no segundo capítulo dessa publicação.

A diversidade de situações socioeconômicas e habitacionais e a necessidade de focalização do público específico dos programas habitacionais que vem sendo desenhados nos Planos Habitacionais impõem a adoção de diferentes estratégias de identificação de demanda. No âmbito estadual, os instrumentos legais que regulam a questão são:

- A **Lei 13.094 de 2008**, conhecida como Lei do Sorteio, que dispõe sobre a destinação dos imóveis construídos ou financiados com recursos públicos, no âmbito dos programas promovidos pela política estadual para a habitação de interesse social, por meio de sorteio entre os interessados previamente inscritos e selecionados e sobre as situações de dispensa da classificação da demanda por meio de sorteio;
- A **Lei Estadual nº 12.801 de 2008** que estabelece as condições para participação do Estado de São Paulo no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e define o direcionamento do atendimento habitacional à população de baixo poder aquisitivo nos programas habitacionais para as populações com renda familiar

⁷³ FSEADE, 2010. Base: Pesquisa de Condições de Vida 2006 / Estimativa para 2011.

mensal até 5 (cinco) salários mínimos, vigentes no Estado de São Paulo, sendo que o Poder Executivo Estadual poderá desenvolver programas habitacionais que atendam famílias com renda familiar mensal acima de 5 (cinco) até o limite de 10 (dez) salários mínimos, vigentes no Estado de São Paulo, desde que os recursos destinados ao atendimento desses, não ultrapassem 20% (vinte por cento) do orçamento total da Secretaria da Habitação e da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU; e

- O **Decreto 54.469 de 2012**, que define os parâmetros de priorização para seleção da demanda de beneficiários das unidades habitacionais a serem edificadas na execução do Programa Minha Casa Minha Vida, inserido no Programa Nacional de Habitação Urbana, com participação do Estado de São Paulo.

A Lei do Sorteio tem a preocupação central de promover o atendimento prioritário às famílias em situação de vulnerabilidade habitacional, e ao mesmo tempo assegurar a concorrência democrática entre o público em geral, e estabelece as seguintes diretrizes:

- Destinação dos imóveis construídos ou financiados com recursos públicos, por meio de **sorteio** entre os interessados.
- Critérios para inscrição, seleção e atendimento da demanda para as construções ou financiamento estabelecidos pelo poder executivo, considerando como critérios de prioridade de atendimento, o tempo de moradia ou de trabalho dos titulares do financiamento no município.
- Garantia de atendimento às demandas especiais: idosos, deficientes e indígenas, sendo que os dois primeiros grupos dispõem de legislação específica que estabelece cota de atendimento nos conjuntos habitacionais produzidos com recursos públicos.
- Dispensa da classificação da demanda por meio de sorteio nas situações que envolvam:
 - ✓ Risco de vida iminente ou à qualidade ambiental e urbana, inclusive em áreas de influência de obras de infra-estrutura urbana, de saneamento ou proteção ambiental, que exijam

- ações de erradicação, urbanização ou regularização fundiária, priorizando o atendimento da população já moradora na área;
- ✓ Vítimas de calamidade pública ou outra demanda por atendimento habitacional, provisório ou definitivo, que se caracterize como interesse público, devidamente comprovado na forma em que dispuser o regulamento da SH e CDHU;
 - ✓ Membros de associações, cooperativas ou sindicatos credenciados na Secretaria da Habitação ou na CDHU, que disponham de terreno para a execução de empreendimento habitacional, ou que utilizem terreno de propriedade da CDHU ou Prefeituras ou, ainda, adquiridos com recursos públicos para essa finalidade, desde que atendidos os demais critérios de seleção previstos nos programas promovidos pela política estadual para a habitação de interesse social”.

Ainda, considerando os avanços do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, em particular com o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, que propugna a integração entre os níveis de governo na execução das ações habitacionais, fica evidente a necessidade de estabelecer procedimentos que atendam aos requisitos exigidos nas instâncias nacional e local⁷⁴ para a seleção de beneficiários. Com o Decreto **54.469 de 2012**, o Estado de São Paulo avança nessa direção.

No horizonte de execução do PEH-SP, no que se refere aos critérios de atendimento, alguns desafios se impõem, notadamente:

- O aprimoramento dos critérios de atendimento, buscando dar maior destaque às carências habitacionais nos processos seletivos;
- A Regulamentação da Lei do Sorteio;
- O aprimoramento da capacidade de gestão municipal nos processos de identificação e seleção de beneficiários, fortalecendo-a para o exercício pleno do planejamento e execução da política na instância local.

⁷⁴ Ver portaria do Ministério das Cidades N.º 140, de 05/04/2010, estabelecendo procedimentos e critérios de elegibilidade e seleção de beneficiários para o Programa Minha Casa Minha Vida.

FORMA DE ACESSO AOS PROGRAMAS

Com relação à forma de acesso aos programas promovidos pelo Estado seguem sistematizadas as práticas em curso e suas perspectivas de desenvolvimento, organizadas em dois blocos, de acordo com os parceiros principais – Municípios e Entidades.

Além dos pontos indicados, cabe destacar que as novas ações em formatação deverão ter forma de acesso especificada nas definições operacionais em curso do FPHIS – Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social e FGH – Fundo Garantidor Habitacional, as quais serão formalizadas em deliberações dos respectivos Conselhos Gestores, mediante proposições técnicas com orientações definidas pela Secretaria da Habitação e do agente operador dos Fundos – a Agência Paulista de Habitação Social.

A. Prefeituras Municipais

Para análise e atendimento aos pleitos municipais, foi desenvolvida uma ferramenta disponibilizada no sítio da Secretaria da Habitação, denominada SIHab-Pleitos. O SIHab vem a ser o Sistema de Informações Habitacionais que reúne dados municipais para subsidiar as atividades de planejamento da SH.

O SIHab-Pleitos, é composto de duas partes. A primeira refere-se ao CADASTRO DE INFORMAÇÕES MUNICIPAIS. Nesta etapa, a prefeitura informa os problemas habitacionais existentes, os instrumentos institucionais que dispõe para execução da política municipal de habitação (PLHIS, Conselho Municipal de Habitação, Fundo Municipal de Habitação e Conselho do Fundo Municipal de Habitação), e os recursos fundiários disponíveis para atendimento aos pleitos municipais.

A segunda parte é o CADASTRO DE PLEITOS. Nesta etapa o registro das demandas recebidas por diferentes meios (ofícios enviados, audiências, correio eletrônico, etc.) eletrônico é feito internamente pela Secretaria da Habitação.

O preenchimento do cadastro de informações municipais é requisito para a prefeitura se habilitar a uma audiência na Secretaria Estadual de Habitação com o objetivo de discutir as melhores alternativas para resolução dos

problemas apresentados.

O SIHab-Pleitos, nas suas duas dimensões, se propõe a orientar o planejamento das ações habitacionais mais apropriadas às diferentes necessidades e realidades dos municípios paulistas, e envolve a sistematização de informações de diferentes fontes, com destaque para o papel das prefeituras, ao explicitar os problemas de moradia muitas vezes só conhecidos pelos gestores locais.

B. Entidades organizadoras

A partir de 2007, a Secretaria da Habitação ampliou as modalidades de atendimento a entidades como as Associações de Moradia e as Cooperativas Habitacionais e estabeleceu nova modalidade para as Entidades de caráter sindical. Com isso, em síntese, duas formas de operação principais vêm sendo desenvolvidas:

- **Promoção/Financiamento Estadual de empreendimentos habitacionais:**
 - Parceria com Associações e Cooperativas:
 - Mutirão Associativo
 - Gestão Compartilhada.
 - Parceria com Entidades de caráter sindical, representativas dos trabalhadores.

- **Parceria com a União visando à complementação de recursos para produção e subsídio:**
 - Crédito Associado – Parceria no programa federal Crédito Solidário;
 - Parceria no âmbito do Programa Operações Coletivas (Rural e Urbano);
 - Parceria no programa federal Minha Casa Minha Vida Entidades.

Na **promoção estadual direta de empreendimentos habitacionais** (CDHU) as Entidades Organizadoras (Associações, Cooperativas e Sindicatos) são habilitadas e classificadas pela CDHU por meio de edital público seguindo as diretrizes da Lei Federal nº 8666/93 (Lei de Licitações).

Em cada edital são especificados os critérios e formas de atendimento, em consonância com a diretriz geral estabelecida pela Lei Estadual nº

12.801/08 que prevê o atendimento de famílias com renda mensal entre 1 e 10 Salários Mínimos⁷⁵. Os editais especificam as condições de atendimento, os critérios de seleção de famílias, o número de unidades habitacionais ofertadas e as regiões prioritárias para atendimento.

Assim, por exemplo, no caso da modalidade de Parceria com Entidades Representativas dos Trabalhadores as diretrizes estabelecidas no Decreto Estadual nº 55.659/2010 definem que o atendimento deverá contemplar, no mínimo, 50% das famílias com renda familiar mensal de até 03 Salários Mínimos; e que no máximo 20% das famílias a serem beneficiadas devem possuir renda familiar mensal entre 05 e 10 Salários Mínimos.

Alguns critérios considerados no processo de seleção são comuns a todas as modalidades, tais como:

- Estatutos sociais que contemplem a provisão habitacional (promoção ou produção) para os associados dentre suas atribuições/finalidades (com exceção das Entidades de caráter sindical);
- Comprovação de experiência na organização e promoção de habitação de interesse social e atividades comunitárias;
- Demonstração de capacidade executiva das organizações (comprovada no caso das Entidades de caráter sindical pelo aporte de terreno para execução do empreendimento e outras formas de oferta de contrapartida como poupança prévia, serviços de infraestrutura e equipamentos comunitários).

Na parceria com a União visando à complementação de recursos para produção e subsídio (Programa Crédito Solidário, Operações Coletivas com recursos do FGTS e recentemente Programa Minha Casa

⁷⁵ A Lei Estadual 12.801 de 15/01/2008 define na Seção I as condições requeridas para participação nos programas estaduais: as famílias deverão ter renda familiar mensal de até 5 (cinco) salários mínimos vigentes no Estado de São Paulo. Famílias com renda mensal superior a 5 (cinco) até o limite de 10 (dez) salários mínimos vigentes no Estado, poderão ser atendidas desde que os recursos destinados ao atendimento desses, independente de sua fonte de origem, não ultrapassem 20% (vinte por cento) do orçamento total da Secretaria da Habitação e da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU.

Minha Vida – Faixa 1, Entidades e Rural), a Secretaria da Habitação, (agora por meio do FPHIS), realiza aporte de recursos não onerosos para as operações, complementando com isso os recursos federais e viabilizando a execução de empreendimentos habitacionais, principalmente nas regiões metropolitanas, onde os custos de produção são mais elevados.

Nesses casos as Entidades Organizadoras são habilitadas nos processos de seleção realizados pelo Ministério das Cidades/CAIXA, de acordo com diretrizes e critérios estabelecidos pelos programas federais e sua operação, podendo ser solicitadas a atender, cumulativamente a seleção/credenciamento na CDHU, especialmente nos casos como o do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades em que a CDHU disponibiliza apoio com serviços de Assistência Técnica em arquitetura, engenharia e serviços complementares, que principiam antes mesmo da formalização de operação com a CAIXA.

TRABALHO SOCIAL / SOLUÇÕES PROVISÓRIAS / POLÍTICA DE CONTENÇÃO DE OCUPAÇÕES

- Trabalho Social e Integração Social

Esta questão envolve praticamente todas as linhas programáticas em diferentes programas e projetos estratégicos e tem se demonstrado fundamental para a sustentabilidade das intervenções.

O trabalho desenvolvido pela SH/CDHU no pré e pós- ocupação nas ações de recuperação urbana e na provisão de moradias tem buscado o desenvolvimento de ações inovadoras de integração social, de incentivo à cultura e à geração de renda.

Esta questão deverá ser abordada em cada um dos programas habitacionais a ser reestruturado ou formatado, considerando o estabelecimento de critérios técnicos e a previsão de ações e projetos de integração social específicos.

São questões para a continuidade e aperfeiçoamento dos trabalhos nessa vertente:

- A garantia de recursos humanos e financeiros para o

desenvolvimento continuado das ações;

- A necessidade de fortalecimento da rede social de parcerias para projetos de desenvolvimento social, envolvendo prioritariamente os municípios e contando com a rede de entidades públicas, das concessionárias, do terceiro setor e a qualificação dos prestadores de serviços;
- A efetivação de incentivos à educação e formação profissional para construção civil e gestão condominial – contando com parcerias com entidades públicas, com o Sistema S, empresas do setor, Universidade Secovi, etc.

- Soluções Provisórias

No tocante às soluções provisórias, vale destacar a crescente necessidade de sua adoção em programas e projetos de recuperação urbana de assentamentos precários / áreas de risco e a busca do estabelecimento de critérios e fontes de recursos não onerosos para a viabilização desta alternativa.

As soluções provisórias propostas deverão estar articuladas com as linhas programáticas visando o atendimento definitivo das famílias envolvidas.

São relacionadas como propostas:

- Auxílio Moradia: repasse de valor mensal de recursos às famílias envolvidas em ações de recuperação urbana para viabilização de solução provisória de moradia;
- Auxílio Moradia Emergencial: repasse de valor mensal de recursos às famílias removidas emergencialmente de áreas de risco para viabilização de solução provisória de moradia.

- Política de Contenção das Ocupações

Uma das mais significativas demandas dos municípios com expressivas necessidades de recuperação de assentamentos precários, como é o caso da Baixada Santista, é que a ação habitacional se desenvolva de forma integrada a uma política multidimensional de prevenção e contenção de ocupações.

Essa política deve envolver:

- Planos de Fiscalização Integrada – com a participação do Estado, municípios e sociedade civil;
- Ação Pública Integrada – Executivo, Judiciário e Ministério Público;
- Integração das ações das polícias ambiental, civil e militar;
- Implantação de sistemas de monitoramento e aquisição de equipamentos.

POLÍTICA FUNDIÁRIA / REGULARIZAÇÃO

- Política Fundiária

A Política Fundiária para a promoção habitacional é uma das principais questões a serem encaminhadas no processo de implementação do Plano.

A reconhecida escassez de terrenos e a elevação de custos deste item na viabilização de moradias de interesse social têm sido pontos centrais a serem considerados. Nos debates, são mencionados sempre o desafio e as possibilidades de apoio especial dos municípios na utilização de instrumentos jurídicos e urbanísticos, previstos no Estatuto das Cidades e a serem incorporados nos Planos Diretores Municipais, de forma a facilitar a aquisição de terrenos e a regularização fundiária dos mesmos.

A viabilização de terrenos em ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social, os novos instrumentos jurídicos, o subsídio à aquisição de terrenos e o aproveitamento de lotes menores ou terrenos parcialmente ocupados serão desafios na implementação de praticamente todos os programas habitacionais de provisão, requalificação e recuperação urbana.

Entre as medidas discutidas no processo de elaboração do PEH-SP, destacam-se:

- Parceria com municípios e aperfeiçoamento das legislações de gestão urbana;
- Provisão das soluções habitacionais integradas à implantação de projetos de estruturação e recuperação urbana – viabilizando terrenos para habitação no escopo da intervenção;

- Estudos para proposição de parcerias público-privadas que potencializem a viabilização de soluções habitacionais.

- Política de Regularização

A experiência do Estado de São Paulo, especialmente no apoio aos municípios em ações de regularização urbanística, demonstrou a relevância do problema, possibilidades e desafios ainda a serem enfrentados.

Esta questão foi destacada em uma linha programática específica, porém cabe ressaltar que estará presente transversalmente em várias ações de provisão habitacional, requalificação e recuperação urbana, com ênfase na busca de alternativas à viabilização de moradias plenamente regularizadas tanto do ponto de vista urbanístico e fundiário quanto edilício.

São medidas prioritárias:

- Apoio técnico aos municípios;
- Simplificação do Sistema de Licenciamento Estadual: GRAPROHAB, Comitê do Programa Cidade Legal, Cartórios de Registro de Imóveis e Corregedorias;
- Simplificação do licenciamento urbanístico e ambiental com procedimentos especiais para Estado e Municípios.

4.3. CENÁRIOS E PROJEÇÕES

A configuração de Cenários Econômicos com enfoque na Produção Habitacional visa dimensionar os valores necessários para atendimento das necessidades habitacionais, a partir da estimativa do montante de recursos a ser alocado no horizonte temporal do Plano. O confronto da demanda por produtos habitacionais com a oferta de recursos disponíveis cria condições para a definição de metas e a priorização das ações.

No dimensionamento da demanda habitacional há de se considerar o déficit e a inadequação a partir da situação atual, assim como fazer projeções para a demanda futura.

Quanto à oferta, é necessário estimar o montante de recursos disponíveis para a implementação da política habitacional. Esses recursos dependem, além dos dispositivos regulatórios, de um cenário macroeconômico, pois o montante arrecadado pelo Estado está diretamente ligado ao desempenho da economia brasileira.

Cenários Macroeconômicos

Todo Plano é uma cadeia de ações que visa o alcance de determinados objetivos. No entanto, Planos não têm governabilidade sobre todos os parâmetros que conduzem ao alcance desses objetivos, principalmente no âmbito do setor público. Cenários previamente construídos podem, muitas vezes, não se materializar, dado que outros agentes podem interferir nesses resultados. O PEH-SP, certamente, não tem governabilidade sobre as variáveis macroeconômicas. Decisões sobre investimento, o nível de emprego, e o crescimento econômico não podem ser controlados por um único agente. Desta forma, a estratégia é criar situações alternativas para que se possa, de maneira antecipada, planejar.

Estimar o comportamento do Produto Interno Bruto, da Carga Tributária e da Taxa de Juros é atividade estratégica, pois remete ao montante de recursos disponíveis para a política habitacional tanto em âmbito federal como estadual. Fugindo do controle do planejador, porém, exige a

construção de alternativas factíveis, baseadas em uma série de premissas e metodologias especializadas. Requer a formulação de cenários.

Através da análise que contemplou um largo período da economia brasileira: a bonança do II PND, a crise da dívida dos anos 80, os períodos de instabilidade monetária dos anos 90 até o Plano Real, busca-se um comportamento característico da economia nacional e estadual. Para tanto, estabelecem-se cenários tendenciais que carregam consigo a suposição de que fatores e políticas existentes no passado recente continuem a exercer alguma influência no período de projeção.

Por meio de estudos econométricos, adota-se a hipótese que o Estado de São Paulo apresenta um crescimento do PIB semelhante ao do Brasil em dois cenários macroeconômicos distintos, sendo cada cenário associado a uma taxa média anualizada de crescimento do PIB.

- Cenário Positivo: **3,17%** ao ano;
- Cenário Adverso: **2,51%** ao ano.

A carga tributária importa, na medida em que influencia o orçamento destinado à habitação. Estudos apontam que o crescimento da carga tributária já está no limite pelo custo social e político que impõe a toda a sociedade. Por outro lado, uma redução significativa parece ser de difícil implementação, por reduzir a participação de determinados setores econômicos. Para o Plano Estadual, a exemplo do PlanHab 2009-2023, a carga tributária flutuará em torno de 36% do PIB Nacional.

A Taxa Selic e a Taxa Referencial - TR, importantes por influenciar o próprio crescimento econômico, bem como remunerar fundos de suma importância para habitação, terão uma trajetória de queda no longo prazo. Para 2023, foi projetado que a Selic alcançará o patamar de 7,5% ao ano, enquanto a TR ficará em torno de 0,99% ao ano. Esses parâmetros reunidos montam os dois cenários. A partir deles, é possível dimensionar os recursos que deverão ser empregados na área habitacional.

4.3.1. Projeções de Recursos

Tendo como informação estratégica as variáveis básicas de cada cenário macroeconômico, foi possível projetar as informações sobre as modalidades de recursos destinados à habitação.

Para cada modalidade de recurso foram feitos estudos detalhados para os quais foram projetados os recursos potenciais até o ano de 2023. As fontes analisadas são:

- OGU – Orçamento Geral da União dedicado à Habitação;
- FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço;
- SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo;
- Recursos Orçamentários do Tesouro do Estado de São Paulo;
- CDHU – Recursos próprios da Companhia de Desenvolvimento Habitacional Urbano;
- Orçamento Municipal em Habitação (Município de São Paulo).

Cada fonte pode ser classificada de acordo com o tipo de uso do recurso. Os recursos não onerosos são qualificados a título de subsídios. Subsídio é visto aqui como uma complementação de recursos para que determinada família possa acessar a um produto habitacional. Os recursos onerosos são aqueles a título de empréstimo, com uma taxa de juros associada, e constituem os financiamentos, com taxas de juros diferenciadas para permitir o acesso das famílias ao mercado imobiliário.

Os recursos federais constituem uma importante fonte não onerosa. A análise da série histórica⁷⁶ revela que, nos últimos anos, houve um crescimento acentuado nos investimentos em habitação. A magnitude desses recursos atualmente é de cerca de R\$ 4 bilhões/ano para serem usados por todos os estados. A parcela que cabe a São Paulo, adotada pelo PEH-SP, considera que os gastos serão direcionados aos estados conforme a participação de suas respectivas necessidades habitacionais na composição do déficit nacional. No caso, seriam direcionados a São Paulo 19,68%⁷⁷ dos

⁷⁶ Fonte: PlanHab, 2008.

⁷⁷ Segundo a publicação Déficit Habitacional no Brasil 2007, publicação da Fundação João

recursos do OGU.

A hipótese adotada pelo PEH-SP é que haverá manutenção da participação da Habitação no total do orçamento, pois há evidências que apontam para tal. A criação de instrumentos como o Ministério das Cidades, o Sistema Nacional de Habitação e Interesse Social e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social é forte indício de que a questão habitacional passa a ser enfocada como política de Estado. Assim, mantendo a participação dos gastos no total do orçamento, os recursos da União terão um comportamento semelhante ao do PIB, com crescimento anual na mesma proporção.

O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço destina-se ao fomento das políticas públicas por meio do financiamento de programas de habitação popular, saneamento básico e infraestrutura urbana. O FGTS disponibiliza tanto recursos onerosos (os financiamentos) como recursos não onerosos (os descontos).

A análise da evolução da aplicação dos recursos do FGTS em períodos recentes aponta que os recursos desse fundo vêm sendo subutilizados. Tal como apresentado no PlanHab, o baixo percentual de aplicações vem sendo justificado em função das limitações da demanda solvável. É possível, via redução do custo do agente operador e de aplicação de um montante maior em subsídios, tornar esse fundo mais acessível para as famílias que precisam ser atendidas.

O SBPE vem sendo utilizado como uma importante fonte de recursos onerosos. Crescendo de forma exponencial entre 2003 e 2007, o SBPE alcança um volume de financiamentos na casa das dezenas de bilhões de reais. Tal crescimento foi possível porque estava sendo utilizado abaixo de sua capacidade. Os motivos que alavancaram o uso do SBPE têm na sua base um redirecionamento político, que ampliou a parcela das cadernetas de poupança para financiamento habitacional e uma maior segurança jurídica aos agentes financeiros (Lei 10.931 que trata do patrimônio de

Pinheiro, o país possui um déficit de 6.272.645 unidades habitacionais. São Paulo possui um déficit de 1.234.306 de unidades, o que equivale a 19,68% do nacional.

afetação). Concomitantemente, vieram a estabilização monetária e o aumento da renda, que tornaram essa modalidade de financiamento mais acessível a uma maior parcela da população.

O Estado de São Paulo, na vanguarda do entendimento de que habitação é uma política de Estado, teve nos últimos 20 anos o ICMS-Habitação que majora em 1% os produtos com alíquota de 17%. Apesar da execução suspensa por uma ADIN (Ação Direta de Inconstitucionalidade), o montante de recursos destinados à habitação não sofreu redução, tendo sido aprovado consecutivamente no final de cada exercício. Revela-se aí a importância do tema habitação para o Estado de São Paulo.

A carteira de créditos da CDHU vem disponibilizando, ano após ano, montantes para novos financiamentos cada vez maiores. A série histórica dos últimos cinco anos demonstra que o montante de recursos disponíveis para novos financiamentos cresce R\$ 14,5 milhões ao ano. As projeções apontam que em 2023 o total disponibilizado para novos financiamentos com recursos da companhia chegue a cerca de 600 milhões de reais.

A análise dos recursos municipais para habitação encontra dificuldades, seja nas questões metodológicas na classificação das despesas por parte dos municípios, seja na pequena incidência de municípios com declaração de realização de programas habitacionais com recursos próprios, verificada tanto nos dados federais da Pesquisa MUNIC, como nas informações da PMU-Habitação 2010. Como os municípios terão de realizar os Planos Locais de Habitação de Interesse Social, estima-se que o ajuste será feito na medida em que esses apresentarem seus primeiros resultados. No atual estágio, optou-se por inserir tão somente o orçamento do município de São Paulo, especificamente o montante de origem própria, que é bastante significativo frente à aplicação dos demais municípios, atingindo o montante de R\$ 900 milhões ano em 2010.

Projetando todas as fontes de recursos para o conjunto dos anos do escopo do PEH-SP, chega-se ao montante de 40,5 bilhões de reais em subsídios e 359 bilhões de reais disponíveis em financiamentos. O Cenário Adverso apresenta um resultado 1,6 bilhão de reais menor que o Cenário Positivo

em subsídios e 21,7 bilhões de reais em créditos.

A seguir a tabela revela como esses recursos serão disponibilizados ao longo do tempo.

Tabela 46 - Projeção de Recursos Segundo Cenários Macroeconômicos

ANO	Valores em R\$ milhões			
	Cenário Positivo		Cenário Adverso	
	Subsidio	Crédito	Subsidio	Crédito
2011	2.536,70	20.469,93	2.500,54	20.067,70
2012	2.729,02	21.877,52	2.675,55	21.271,03
2013	2.851,16	23.288,47	2.781,73	22.483,67
2014	2.916,81	24.589,60	2.841,95	23.700,95
2015	2.981,70	25.955,79	2.894,06	24.889,16
2016	3.082,64	27.401,05	2.979,69	26.120,78
2017	3.148,62	28.899,51	3.029,82	27.387,05
2018	3.213,88	30.469,13	3.078,50	28.704,62
2019	3.278,53	32.111,41	3.125,82	30.073,82
2020	3.342,66	33.829,39	3.171,85	31.496,50
2021	3.406,39	35.626,28	3.216,70	32.974,59
2022	3.469,88	37.505,49	3.260,50	34.510,17
2023	3.533,29	39.470,59	3.303,40	36.105,41
Total	40.491,28	381.494,16	38.860,11	359.785,45

Fonte: Consórcio Ductor Geris, 2010.

Observa-se que os recursos serão disponibilizados em maior magnitude no período final do Plano. Significa que o processo de equacionamento das necessidades habitacionais será progressivo no decorrer do período.

4.3.2. Projeções das Necessidades

A definição de metas e linhas programáticas voltadas para o atendimento da demanda habitacional baseia-se tanto na disponibilidade de recursos quanto na quantificação das necessidades habitacionais. Para essa última tarefa é preciso ter em mãos não somente os resultados de déficit e inadequação no atual momento, mas também projetar as novas necessidades que se formarão ao longo dos anos.

Sem adentrar no detalhamento metodológico da projeção, faz-se, porém, necessário apresentar sua estrutura e as hipóteses básicas adotadas.

O modelo utiliza-se da projeção populacional e de número de domicílios desenvolvida pela Fundação Seade, o parâmetro que dá ao Plano o número total de domicílios ano a ano. Para composição da curva regressiva utilizam-se os dados da Pesquisa de Condições de Vida – Fundação Seade trabalhadas pela SH/CDHU de 1998 e 2006⁷⁸.

Para conhecimento da situação dos domicílios no futuro foram elaboradas as seguintes hipóteses:

- O Déficit e Inadequação recebem impacto da situação socioeconômica do Estado. As variáveis macroeconômicas também influenciam os componentes das necessidades habitacionais. Isso resulta em dois cenários possíveis para as necessidades habitacionais;
- Dentre um grande conjunto de variáveis macroeconômicas utilizam-se o nível de renda domiciliar, o Índice de Gini e a Oferta de Crédito para o Setor Habitacional como variável independente do modelo;
- As três variáveis macroeconômicas formam o Índice Socioeconômico;
- O Índice Socioeconômico passa ser então a variável independente. A variável dependente é a participação do déficit e da inadequação no estoque total de domicílios;
- Com o índice socioeconômico projetado, segundo cenários, acha-se por método regressivo, as participações de déficit e inadequação futura. Essas participações são finalmente multiplicadas pelo total de domicílios já calculados pela Fundação Seade;
- Antes da realização da regressão, há um ajuste feito, no qual se retira do total de domicílios Adequados, a produção habitacional desde 1990 e esta passa a somar no déficit. Também se retiram do montante de domicílios adequados as melhorias habitacionais que são somadas ao montante de domicílios Inadequados. Faz-se a regressão com esses novos valores de participações corrigidos. Com os resultados em

⁷⁸ O déficit e a inadequação foram calculados segundo metodologia descrita no Capítulo 2.

números absolutos, volta-se com os valores transportados na fase anterior. O objetivo da transposição é que o foco do Plano Estadual de Habitação está no atendimento daquelas famílias que não conseguem um produto habitacional adequado autonomamente. Assim, para projetar esse número, é necessário incorporar a sua base amostral valores que adotem essa premissa. Ao retirar toda a produção habitacional do conjunto dos adequados, tem-se a ideia de como estaria o universo habitacional na ausência do Estado. O cálculo da projeção das necessidades se baseia em saber como estaria o estoque de domicílios se não houvesse mais a intervenção do Estado. O resultado é exatamente o público alvo do Plano e não mais uma simples demanda demográfica / inercial.

Na tabela a seguir está o resultado consolidado das projeções para o Estado. Os valores anuais estimados de déficit e inadequação, segundo regiões e faixa de renda, estão expostos no Anexo 10.

Tabela 47 - Necessidades Habitacionais Segundo Cenários

Estado de São Paulo em 2023		
	Cenário Adverso	Cenário Positivo
Déficit	1.379.168	846.742
Inadequação	3.933.494	3.445.968
Adequação	11.361.532	12.381.483
Estoque Total	16.674.193	16.674.193

Fonte: Consórcio Ductor Geris, 2010.

É importante destacar que a projeção das necessidades habitacionais aplica-se tão somente ao período de 2011 a 2023. Porém, para sua confecção foram utilizados os dados da PCV de 1998 e 2006, as variáveis socioeconômicas até 2009, bem como a produção habitacional até 2008. Cabe observar que:

- A PCV está disponível (e compatibilizada) somente para os anos de 1998 e 2006;
- As variáveis socioeconômicas (PNAD, PIB etc.) são utilizadas para a

confeção dos próprios cenários, que por se tratarem de previsões, são aplicáveis somente aos períodos de 2011 em diante;

- A produção habitacional é levada em conta até 2008. Como toda a metodologia se baseia nas estatísticas de contratações de unidades habitacionais e as pesquisas de condições de vida captam a real situação de uma localidade, usa-se como fator de retardamento um intervalo de três anos para que a unidade contratada transforme-se em unidade entregue, sendo assim passível de ser captada por uma nova pesquisa.

Logo, o último ano disponível das necessidades habitacionais anterior a 2011 passa a ser o de 2006, disponibilizado pela própria PCV. Ao intervalo de 2007 /2010 não se aplicam as hipóteses de projeções contidas nos cenários, pois além de não serem mais configuradas como previsões, a confeção dos próprios cenários macroeconômicos contou com as variáveis desse período, trazendo viés aos resultados caso sejam considerados para esses anos.

O Plano trabalha com as informações estimadas para 2011, como indicador das necessidades habitacionais atuais no Estado de São Paulo, quais sejam:

- Déficit Habitacional de 1,2 milhão de moradias;
- Inadequação Habitacional em cerca de 3,2 milhões de domicílios;
- Total de necessidades habitacionais: 4,3 milhões de domicílios

Para as finalidades deste estudo as projeções calculadas estão apresentadas nas tabelas a seguir, cujo detalhamento dos resultados segundo faixas de renda da população e regiões do Estado ano a ano encontra-se no Anexo 10.

**Tabela 48 - Projeções da situação habitacional para o Estado de São Paulo
- 2011 a 2023**

Estado de São Paulo				
Ano	Cenário Positivo			
	Déficit	Inadequação	Domicílios Adequados	Estoque de Domicílios
2011	1.159.435	3.190.543	9.196.154	13.546.131
2012	999.114	3.232.209	9.592.867	13.824.189
2013	993.040	3.259.992	9.855.693	14.108.724
2014	986.098	3.289.798	10.124.037	14.399.934
2015	972.430	3.338.559	10.386.967	14.697.956
2016	960.548	3.351.365	10.635.986	14.947.899
2017	948.804	3.364.044	10.889.782	15.202.630
2018	937.034	3.376.515	11.148.718	15.462.267
2019	919.564	3.410.596	11.396.748	15.726.908
2020	901.897	3.445.208	11.649.538	15.996.644
2021	883.933	3.445.947	11.889.088	16.218.969
2022	865.577	3.446.220	12.132.992	16.444.790
2023	846.742	3.445.968	12.381.483	16.674.193

Estado de São Paulo				
Ano	Cenário Adverso			
	Déficit	Inadequação	Domicílios Adequados	Estoque de Domicílios
2011	1.159.435	3.238.771	9.147.926	13.546.131
2012	999.114	3.322.157	9.502.919	13.824.189
2013	995.499	3.391.175	9.722.051	14.108.724
2014	1.047.548	3.454.945	9.897.441	14.399.934
2015	1.087.778	3.537.957	10.072.222	14.697.956
2016	1.128.235	3.585.847	10.233.816	14.947.899
2017	1.168.947	3.633.738	10.399.946	15.202.630
2018	1.209.928	3.681.633	10.570.706	15.462.267
2019	1.243.779	3.752.279	10.730.850	15.726.908
2020	1.277.618	3.823.878	10.895.149	15.996.644
2021	1.311.457	3.860.610	11.046.903	16.218.969
2022	1.345.305	3.897.149	11.202.336	16.444.790
2023	1.379.168	3.933.494	11.361.532	16.674.193

Fonte: Consórcio Ductor Geris, 2010.

4.3.3. Projeção Cruzada: Recursos x Necessidades

Para o cálculo do montante necessário para atender completamente o déficit e a inadequação projetados para 2023, foram adotados os valores de custos médios unitários de produção estimados no âmbito da SH/CDHU. O valor a ser desembolsado é substancialmente maior para atender ao déficit do que à inadequação, mesmo essa última sendo mais numerosa. Justifica-se pelo custo mais elevado de uma unidade habitacional nova em relação ao custo das ações de melhoria.

Para a determinação do montante de subsídios e da parcela financiada foram utilizados parâmetros de estudo contratado com a FIPE, já citado⁷⁹, que trata da Modelagem de Subsídios.

Tabela 49 - Necessidade de Recursos por Modalidade Segundo Cenários

	Cenário Positivo	Cenário Adverso
Financiamento	50.755.849.099	80.122.108.425
Subsidio	43.838.379.771	62.234.297.842
TOTAL GERAL	94.594.228.870	142.356.406.267

Fonte: Consórcio Ductor Geris, 2010.

Contrapondo às Necessidades de Recursos com as disponibilidades chega-se ao seguinte resultado:

Tabela 50 - Necessidades e Disponibilidades de Recursos por Modalidade Segundo Cenários

Modalidade de Recursos	Cenário Positivo		Cenário Adverso	
	Necessidades	Disponibilidades	Necessidades	Disponibilidades
Financiamento	50.755.849.099	381.494.160.000	80.122.108.425	359.785.450.000
Subsidio	43.838.379.771	40.491.281.000	62.234.297.842	38.860.111.000
TOTAL GERAL	94.594.228.870	421.985.441.000	142.356.406.267	398.645.561.000

Fonte: Consórcio Ductor Geris, 2010.

⁷⁹ CDHU, Consórcio Ductor Geris, FIPE. Relatório de Atividades OIS 037 - Modelagem de Subsídios para Grupo de Atendimento Especial. São Paulo, 2010. (em finalização)

Como primeiras conclusões destacam-se:

- Há a indicação de significativa disponibilidade de recursos onerosos (financiamento), muito acima do necessário para equacionamento das necessidades habitacionais;
- Os recursos não onerosos (subsídio), entretanto, são exíguos frente às necessidades habitacionais. O motivo é que a participação das famílias de menor renda (faixa de renda familiar 0 a 3 salários mínimos) na composição do déficit representa mais de 60% das necessidades. São esses domicílios que necessitam de maiores montantes de subsídios;
- Nota-se que no cenário positivo há quase uma paridade entre os recursos não onerosos necessários e os potencialmente disponíveis;
- No cenário adverso há um déficit de R\$ 23 bilhões quanto aos recursos não onerosos. Esse valor deve ser captado com outros atores;
- Evidencia-se a importância do bom desempenho da economia na redução das necessidades habitacionais. Tal fato advém de duas constatações: o desenvolvimento socioeconômico capacita os cidadãos a se viabilizarem economicamente na aquisição de uma solução habitacional adequada. A segunda constatação é que o mesmo desenvolvimento socioeconômico traz benesses na arrecadação de tributos, o que facilita a equalização entre disponibilidades e necessidades de recursos.

4.4. METAS DE ATENDIMENTO

Para o estabelecimento das Metas de Atendimento foram consideradas as seguintes informações:

- As projeções do déficit e inadequação para 2011 e 2023, considerando os cenários positivo e adverso.
- Os componentes de necessidade habitacional, nas duas dimensões: déficit e inadequação;
- O número estimado de domicílios no âmbito do Programa Cidade Legal da Secretaria da Habitação, como referência para a ação de Regularização Fundiária;
- A demanda por habitação rural, estimada em aproximadamente 2% dos domicílios particulares rurais;

O ponto de partida foi a adoção de um cenário para a definição de metas. Adotou-se a estimativa de necessidades habitacionais em 2011, cujos valores para as dimensões déficit e inadequação se mostraram numa posição intermediária em relação às projeções para 2023, nos dois cenários – positivo e adverso. A expectativa é que dessa maneira as metas estabelecidas fiquem num patamar de maior aderência às eventuais alterações nos prognósticos de crescimento econômico.

Tabela 51 – Projeção das Necessidades Habitacionais

DOMICÍLIOS	CENÁRIOS					
	2011		2023		2023	
	REFERÊNCIA	%	POSITIVO	%	ADVERSO	%
DÉFICIT	1.159.435	8,6%	846.742	5,1%	1.379.168	8,3%
INADEQUAÇÃO	3.190.543	23,6%	3.445.968	20,7%	3.933.494	23,6%
ADEQUADOS	9.196.154	67,8%	12.381.483	74,2%	11.361.532	68,1%
TOTAL	13.546.132	100,0%	16.674.193	100,0%	16.674.194	100,0%

Fonte: Consórcio Ductor Geris, 2010.

Em seguida, estabeleceu-se a correspondência entre linhas programáticas e tipo de ação e componentes de déficit e inadequação. O quadro a seguir explicita essa relação.

Tabela 52 - Linhas de Programas e Tipo de Ação segundo Componente de Déficit e Inadequação

LINHAS PROGRAMÁTICAS	TIPO DE AÇÃO	COMPONENTES DE NECESSIDADE HABITACIONAL	
1. RECUPERAÇÃO URBANA DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS	MORADIAS PARA REASSENTAMENTO	Componentes do Déficit	Barracos
			Área de desmoronamento
			Área de enchente
			Transferência - favela
			Transferência - infraestrutura interna imprópria
	URBANIZAÇÃO INTEGRADA	Componente de Inadequação	Favelas
2. PROVISÃO DE MORADIAS	PRODUÇÃO	Componentes do Déficit por Transferência	Rural (1)
	AQUISIÇÃO		Transferência - espaço interno insuficiente
3. REQUALIFICAÇÃO URBANA E HABITACIONAL	REVITALIZAÇÃO DE ÁREAS CENTRAIS		Transferência - congestionamento
3. REQUALIFICAÇÃO URBANA E HABITACIONAL	REVITALIZAÇÃO DE ÁREAS CENTRAIS	Componentes de Inadequação	Transferência - Cômodo (Requalificação)
	MELHORIAS HABITACIONAIS		Cômodo
	MELHORIAS URBANAS		Moradias alugadas com renda inferior a três salários mínimos
4. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	APOIO À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA		Espaço interno insuficiente
	REGULARIZAÇÃO DE CONJUNTOS HABITACIONAIS		Congestionamento
5. ASSISTÊNCIA TÉCNICA E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL	ASSISTÊNCIA TÉCNICA À MORADIA		Infraestrutura interna imprópria
	ASSISTÊNCIA TÉCNICA A MUNICÍPIOS		Moradias sem documento de posse
	CAPACITAÇÃO DE AGENTES OPERADORES DE HABITAÇÃO		
		META CIDADE LEGAL + META DE REGULARIZAÇÃO DOS CONJUNTOS DA CDHU	
		APOIO AOS BENEFICIÁRIOS	
		APOIO A ENTIDADES	

(1) As necessidades habitacionais estimadas pela Fundação SEADE considera apenas a área urbana. No que se refere à necessidade de habitação rural, o número foi estimado em aproximadamente 2% dos domicílios particulares rurais.

Elaboração: CDHU/DPF/SPH, 2011

Para apurar os valores correspondentes aos componentes de déficit e inadequação, alguns procedimentos foram adotados na medida em que a metodologia para projetar as necessidades habitacionais permitiu o cálculo do déficit e da inadequação para o período 2011 a 2023, porém não foi possível se chegar aos componentes projetados de cada uma dessas dimensões.

Foi aceita a hipótese de que, caso o cenário socioeconômico considerado nas projeções de necessidade habitacional não se alterasse, ao final do plano os componentes do déficit e a inadequação teriam a mesma

distribuição relativa encontrada no diagnóstico (2006), detalhadas no segundo capítulo do Plano Estadual de Habitação-PEH-SP. Com esse pressuposto, foi aplicado o percentual por componentes do déficit e inadequação do ano de referência da pesquisa, nas necessidades habitacionais projetadas para 2011.

Tabela 53 – Estimativa das Necessidades Habitacionais, segundo Componentes do Déficit e da Inadequação – Estado de São Paulo 2011

Componentes Classificatórios das Necessidades Habitacionais	Estado de São Paulo	
	2011 (abs)	%
DÉFICIT TOTAL	1.159.435	100,0
Barraco	408.794	35,3
Área de Desmoronamento	192.920	16,6
Área de Enchentes (1)	31.870	2,7
Transferência para o déficit	525.851	45,4
INADEQUAÇÃO	3.190.544	100,0
Favela	445.805	14,0
Cômodo	332.566	10,4
Espaço Interno Insuficiente	1.171.966	36,7
Congestionamento	135.231	4,2
Infraestrutura Urbana Interna Imprópria	576.805	18,1
Moradias Próprias Sem Documento de Posse	90.158	2,8
Moradias Alugadas com Renda Inferior 3 salários mínimos (2)	438.013	13,7

Fonte: Fundação Seade, pesquisa de Condições de Vida PCV-2006.

(1) Moradias invadidas, sem pavimentação, sem guias e sarjetas e em áreas sujeita a enchente.

(2) Inclui a parcela de domicílios inadequados transferidos para o déficit em favelas, cômodos, com espaço interno insuficiente, as moradias congestionadas e aquelas com infraestrutura interna imprópria. Para mais informações consultar "Capítulo Diagnóstico da Situação Habitacional" do PEH-SP.

(3) Salário mínimo de setembro de 1998, atualizado pelo IV-Dieese para setembro de 2006.

Elaboração: CDHU/DPF/SPH, 2011

Calculados os valores para os componentes projetados para 2011, foi feita a agregação para linhas programáticas e tipos de ação, conforme segue:

RECUPERAÇÃO URBANA DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS

Para ter-se uma visão geral do fenômeno das favelas, foram recuperados os domicílios contados no déficit e na inadequação nessa situação. Esse procedimento foi possível graças à hierarquia de precariedade habitacional apresentada no diagnóstico das necessidades habitacionais.

A priori, foi estabelecido que, com relação aos domicílios em favela, o déficit de moradias em 2011 associado a esse componente estará resolvido, e que todas as favelas serão urbanizadas até o final do plano.

Tabela 54 - Domicílios Localizados em Favelas, segundo Componente de Necessidade Habitacional para Atendimento na Linha de Programas de Recuperação Urbana e Assentamentos Precários Estado de São Paulo – 2011

Linhas Programática	Tipo de ação	Componentes de Necessidades Habitacionais	Déficit		Moradia Inadequada em Favela
			Moradia em Favela	Moradia fora de Favela	
RECUPERAÇÃO URBANA DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS	Total		412.340	436.139	445.806
	Reassentamento (déficit)	Barracos	137.764	271.031	-
		Área de desmoronamento	56.526	136.394	-
		Área de enchente	27.472	4.398	-
		Transferência para o déficit	190.579	24.316	-
	Urbanização	Inadequação em Favela	-	-	445.806

Elaboração: CDHU/DPF/SPH, 2011

Os componentes *área de desmoronamento* e *área de enchente* foram reunidos numa única categoria – **risco**, e os demais componentes de déficit e inadequação foram agrupados conforme segue para composição do quadro de metas e recursos da Linha Recuperação Urbana de Assentamentos Precários:

Tabela 55

TIPO DE AÇÃO	Nº DOMICÍLIOS	COMPONENTE	Nº DOMICÍLIOS	RECURSOS NECESSÁRIOS (R\$ milhões)	PROGRAMAS
REASSENTAMENTO (unidades habitacionais)	848.480	(A) Risco em favelas	83.998	20.072	Áreas de Risco
		(B) Risco - Domicílios isolados	140.792		
		(C) Domicílios ou barracos em favelas	328.343	55.689	Favelas Mananciais Metropolitanos Serra do Mar Litoral Sustentável Obras Públicas
		(D) Barracos isolados e domicílios com infraestrutura imprópria a remover	295.347		
URBANIZAÇÃO (domicílios)	445.806	(E) Domicílios atendidos por obras de urbanização	445.806	10.778	Urbanização Integrada / Favelas
TOTAL	1.294.286		1.294.286	86.539	
TOTAL RISCO (A+B)			224.790		
TOTAL FAVELAS REASSENTAMENTO (A+C)			412.341		
TOTAL DOMICÍLIOS ISOLADOS A REASSENTAR (D)			295.347		
TOTAL FAVELAS A URBANIZAR (E)			445.806		

Elaboração: CDHU/DPF/SPH, 2011

PROVISÃO DE MORADIAS

Os Programas de Provisão de Moradias destinam-se ao atendimento do déficit de moradias verificado fora das favelas e dos assentamentos precários. Portanto, as metas apresentadas a seguir referem-se especificamente ao número de moradias transferidas para o déficit dos componentes *espaço interno insuficiente e congestionamento*.

Tabela 56

TIPO DE AÇÃO	Nº DOMICÍLIOS	COMPONENTE	Nº DOMICÍLIOS	RECURSOS NECESSÁRIOS (R\$ milhões)	PROGRAMAS
PRODUÇÃO OU AQUISIÇÃO (unidades habitacionais)	261.759	Espaço Interno Insuficiente Congestionamento	261.759	23.373	Parceria com Municípios Parceria com Entidades Organizadoras Atendimentos a Servidores Públicos Populações Vulneráveis Moradias em Lotes Urbanos Parceria Privada
		10.000	Demanda Rural	10.000	400
TOTAL	271.759		271.759	23.773	

Elaboração: CDHU/DPF/SPH, 2011

REQUALIFICAÇÃO URBANA E HABITACIONAL

Os demais componentes de necessidade habitacional estão relacionados à linha programática Recuperação Urbana, por meio das seguintes ações: Revitalização de Áreas Centrais, Melhorias Habitacionais e Melhorias Urbanas.

Na Revitalização de Áreas Centrais o objetivo é atender as famílias residentes em cortiços classificadas no déficit e uma parcela das famílias em moradias alugadas que auferem renda de até três salários mínimos.

O restante das famílias residentes em cortiço será atendido na ação de Melhorias Habitacionais, pressupondo a possibilidade recuperação do imóvel encortiçado.

Além disso, a meta definida para a ação Melhorias Habitacionais incluiu parcela das moradias inadequadas por ter espaço interno insuficiente e/ou por estar congestionada. Há o reconhecimento de que, no horizonte do PEH-SP, o atendimento integral a esses dois componentes não seria possível, em razão de dois fatores principais:

- da magnitude dos problemas em face dos recursos financeiros e administrativos existentes ou previstos; e
- da dependência do equacionamento de questões de mais longa maturação (regularização fundiária, por exemplo).

As metas da ação de Melhorias Urbanas incluíram apenas parte das moradias inadequadas com infraestrutura interna imprópria. Na definição desta meta pressupôs-se que a solução dessa condição de inadequação é o objetivo da ação de outros setoriais responsáveis pela implantação e operação das redes de serviços urbanos, saneamento e infraestrutura.

Tabela 57

TIPO DE AÇÃO	Nº DOMICÍLIOS	COMPONENTE	Nº DOMICÍLIOS	RECURSOS NECESSÁRIOS (R\$ milhões)	PROGRAMAS
REVITALIZAÇÃO DE ÁREAS CENTRAIS (Produção e Reforma)	49.195	Cômodo/Cortiço Produção / Retrofit	49.195	4.393	Revitalização - Áreas Centrais
REVITALIZAÇÃO DE ÁREAS CENTRAIS (Apoio à Locação)	35.000	Domicílios alugados renda familiar incompatível	35.000	378	Apoio à Locação Social
MELHORIAS HABITACIONAIS	332.566	Cômodo / Esparsos na cidade/ Melhorias	332.566	4.988	Crédito p/ Reforma de Imóveis
	129.400	Espaço Interno Insuficiente Congestionamento	129.400	735	Crédito p/ Reforma de Imóveis
MELHORIAS URBANAS	173.000	Infraestrutura interna imprópria	173.000	346	Melhoria em Conjuntos/Núcleos Habitacionais
TOTAL	719.161		719.161	10.840	

Elaboração: CDHU/DPF/SPH, 2011

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

As metas da linha programática de Regularização Fundiária foram associadas à demanda registrada para o Programa Cidade Legal, que atua em todo o território estadual, incluindo as ações destinadas a regularizar a situação fundiária e urbana dos conjuntos habitacionais da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano-CDHU.

Vale lembrar que os indicadores disponíveis de irregularidade fundiária estão aquém da realidade diagnosticada pelo Programa Cidade Legal, razão pela qual se adotou o número aproximado de domicílios no âmbito deste Programa como meta, considerando ainda que a solução para os problemas fundiários são de longa maturação e devem se estender ao longo de toda a execução do PEH-SP.

Tabela 58

TIPO DE AÇÃO	Nº DOMICÍLIOS	COMPONENTE	Nº DOMICÍLIOS	RECURSOS NECESSÁRIOS (R\$ milhões)	PROGRAMAS
Regularização Fundiária	2.090.158	Conjuntos Habitacionais / Regularização	90.158	18	Regularização Fundiária/ Cidade Legal
		Moradias sem Documento de Posse	2.000.000	400	
TOTAL	2.090.158		2.090.158	418	

Elaboração: CDHU/DPF/SPH, 2011

ASSISTÊNCIA TÉCNICA E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

Para a promoção de assistência técnica e desenvolvimento institucional foi utilizado um referencial próprio em razão da diversidade das ações previstas nesta linha programática. O procedimento para quantificação do universo de atendimento levou em consideração o conjunto de municípios, o conhecimento sobre entidades da sociedade civil, e a expectativa de atendimento direto a beneficiados, nos tipos de ação previstos.

Foram considerados como estratégicos para a definição da meta: a necessidade de ampliar a cadeia de agentes envolvidos na promoção do atendimento habitacional; e a demanda social de serviços de apoio a beneficiários e a entidades na promoção habitacional.

Tabela 59

TIPO DE AÇÃO	Nº DOMICÍLIOS	REFERÊNCIA	Nº DOMICÍLIOS	RECURSOS NECESSÁRIOS (R\$ milhões)	PROGRAMAS
ASSISTÊNCIA TÉCNICA À MORADIA	120.443	Apoio às Reformas	63.443	982	Assistência Técnica à Produção/ Melhorias/ Beneficiários ou Entidades.
		Construção de Morádias	27.000	54	
		Apoio às Entidades	30.000	80	
SUBTOTAL	120.443		120.443	1.116	
ASSISTÊNCIA TÉCNICA AOS MUNICÍPIOS		Capacitação aos agentes operadores de habitação	645 municípios	32	Cidade Legal e Planejada
TOTAL				1.148	

Elaboração: CDHU/DPF/SPH, 2011

As metas do PEH-SP e os recursos necessários ao seu atendimento podem ser resumidas conforme a tabela a seguir:

Tabela 60 - Metas e recursos necessários segundo Linhas Programáticas Plano Estadual de Habitação – PEH

LINHAS PROGRAMÁTICAS	Nº. DE DOMICÍLIOS	%
1. RECUPERAÇÃO URBANA	1.294.286	56,6
2. PROVISÃO DE MORADIAS	271.760	11,9
3. REQUALIFICAÇÃO URBANA	719.161	31,5
4. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	2.090.158 (*)	
5. ASSISTÊNCIA TÉCNICA / DE ENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL	120.443 645 (*)	
TOTAL	2.285.207	100

Elaboração: CDHU/DPF/SPH, 2011

(*) O total não inclui a regularização de moradias e assistência técnica a 645 municípios

O atendimento dessas metas até 2023 foi planejado prevendo distribuição nos períodos quadrienais dos planos plurianuais.

Cabe destacar que essa distribuição temporal considerou a perspectiva de oferta pública de habitação pelas três esferas de governo, que compartilham a competência de atuação no setor.

Na tabela seguinte encontra-se a estimativa de distribuição das metas por quadriênio, com os percentuais de realização previstos. A referida previsão considerou a proposta do PPA 2012-2015 do Estado e a estimativa de complementação nas ações com recursos da União, dos Municípios e demais recursos passíveis de mobilização. No processo de acompanhamento e monitoramento do Plano essa estimativa inicial deverá ser ajustada.

**Tabela 61 - Estimativa de distribuição das metas por quadriênio –
Componentes de necessidades habitacionais/metas programas e ações
2012-2023**

LINHAS PROGRAMÁTICAS	TIPO DE AÇÃO	COMPONENTE DE NECESSIDADE HABITACIONAL	Unidade	META DO PLANO	2012-2015	2016-2019	2020-2023
					%	%	%
1. RECUPERAÇÃO URBANA DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS	MORADIAS PARA REASSENTAMENTO	DÉFICIT (Barraco, Área desmoronamento, Área de Enchente, transferência Favela e Infraestrutura imprópria)	Domicílio Beneficiado	848.480	20	40	40
	URBANIZAÇÃO INTEGRADA	INADEQUAÇÃO (Favela)	Domicílio Beneficiado	445.806	20	40	40
2. PROVISÃO DE MORADIAS	PRODUÇÃO	DÉFICIT (Transferência - espaço interno insuficiente, congestionamento). Inclui moradias em áreas rurais (1)	Domicílio Beneficiado	261.759	30	30	40
	AQUISIÇÃO		Domicílio Beneficiado				
3. REQUALIFICAÇÃO URBANA E HABITACIONAL	REVITALIZAÇÃO DE ÁREAS CENTRAIS-PRODUÇÃO	DÉFICIT (Transferência - Cômodo)	Domicílio Beneficiado	49.195	20	40	40
	REVITALIZAÇÃO DE ÁREAS CENTRAIS - REQUALIFICAÇÃO	INADEQUAÇÃO (Cômodo)	Domicílio Beneficiado	332.566		50	50
	REVITALIZAÇÃO DE ÁREAS CENTRAIS-APOIO À LOCAÇÃO	INADEQUAÇÃO (Moradias alugadas com renda inferior a 3 SM)	Domicílio Beneficiado	35.000		50	50
	MELHORIAS HABITACIONAIS	INADEQUAÇÃO (Espaço insuficiente e congestionamento)	Domicílio Beneficiado	129.400	20	40	40
	MELHORIAS URBANAS	INADEQUAÇÃO (Infraestrutura interna imprópria)	Domicílio Beneficiado	173.000	20	40	40
4. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	APOIO À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	INADEQUAÇÃO (Moradias sem documento de posse. Inclui demanda do Cidade Legal e a Regularização dos Conjuntos Habitacionais) (2)	Domicílio Beneficiado	2.090.158	20	40	40
	REGULARIZAÇÃO DE CONJUNTOS HABITACIONAIS						
5. ASSISTÊNCIA TÉCNICA E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL	ASSISTÊNCIA TÉCNICA À MORADIA	APOIO AOS BENEFICIÁRIOS (2)	Domicílio Beneficiado	90.443		50	50
		APOIO A ENTIDADES (2)	Domicílio Beneficiado	30.000	10	40	50
	ASSISTÊNCIA TÉCNICA A MUNICÍPIOS (3)		Municípios	645	30	30	40
	CAPACITAÇÃO DE AGENTES OPERADORES DE HABITAÇÃO (3)						

(1) O levantamento de necessidades habitacionais da Fundação SEADE trata de necessidades urbanas - o valor das necessidades rurais foi estimado para a meta

(2) Considerado apenas no total de atendimentos habitacionais do Estado.

(3) Não incluídos no total de atendimentos habitacionais

Elaboração: CDHU/DPF/SPH, 2011

PARA A DEFINIÇÃO DAS METAS / PROJEÇÕES FINANCEIRAS

Para o dimensionamento dos recursos financeiros necessários à consecução das metas físicas, foram estimados custos unitários médios praticados, segundo condições gerais de promoção dos atendimentos habitacionais em cada linha programática, tipo de ação e segundo condições regionais para viabilização de empreendimentos.

O resultado desse dimensionamento agrega o montante de recursos onerosos e não onerosos que deverão ser mobilizados para propiciar o atendimento das famílias.

Os recursos necessários para atendimento das metas – estimados segundo linha programática do PEH-SP, constam da tabela abaixo e atingem o montante total de R\$ 122,7 bilhões.

Observa-se a significativa necessidade de aplicação de recursos para a linha programática de recuperação urbana, dado o porte das necessidades habitacionais referentes a ação em favelas, áreas de risco e assentamentos precários. É importante destacar que a atuação nesse foco - dos problemas habitacionais paulistas - demanda efetivamente a integração de políticas públicas e o trabalho articulado com os municípios e as instâncias regionais.

Tabela 62 – Necessidades para o atendimento das metas do Plano

LINHAS PROGRAMÁTICAS	Nº. DE DOMICÍLIOS	%	RECURSOS NECESSÁRIOS (R\$)	%
1. RECUPERAÇÃO URBANA	1.294.286	56,6	86.538.998.178	70,5
2. PROVISÃO DE MORADIAS	271.760	11,9	23.772.593.456	19,3
3. REQUALIFICAÇÃO URBANA	719.161	31,5	10.840.958.331	8,8
4. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	2.090.158 (*)		418.031.501	0,4
5. ASSISTÊNCIA TÉCNICA / DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL	120.443		1.115.645.000	0,9
	645 (*)		32.250.000	0,1
TOTAL	2.285.207	100	122.718.476.465	100

Elaboração: CDHU/DPF/SPH, 2011

(*) O total - número de domicílios - não inclui a regularização de moradias e assistência técnica a 645 municípios - os recursos foram considerados para cobrir o total das metas.

Para avaliar as possibilidades de efetivar esse atendimento nos períodos previstos do plano e dos PPAs intermediários foi efetuado um trabalho de identificação dos recursos potencialmente passíveis de disponibilização para

aplicação no setor habitacional.

Foi considerada a crescente mobilização de recursos para o setor habitacional e verificadas possibilidades complementares de mobilização dentro do quadro vigente.

Para estimativa dos recursos potenciais da União para aplicação no Estado de São Paulo, foram levantados os valores constantes na proposta do Planhab e do PPA 2012-2015 da União, além de parte dos recursos do Sociedade Brasileira de Poupança e Empréstimo- SBPE, considerados nos estudos federais como passíveis de mobilização para as camadas de renda mais próximas do teto de renda familiar mensal de 10 salários mínimos. A esse montante de recursos foi aplicado o percentual considerado nos planos nacionais para o Estado de São Paulo. O resultado para o período 2012/2023 alcançou o montante de R\$ 120 bilhões – ou cerca de R\$ 10 bilhões ao ano, passíveis de mobilização e aplicação para habitação social no Estado (em suas diversas linhas de ação).

Com relação aos recursos estaduais foram consideradas as metas de aplicação constantes da proposta do PPA 2012-2015 – que montam a R\$ 1,7 bilhão/ano e que correspondem ao que vem sendo aplicado nas ações da SH/CDHU.

Para a estimativa dos recursos municipais foi considerada a média de aplicações do Município de São Paulo e sua previsão orçamentária prevista no Plano Municipal de Habitação e também a parcela do adicional do ICMS Habitação, que é destinado anualmente aos municípios do Estado, ainda que sem vinculação específica.⁸⁰

O resultado da somatória dos recursos potenciais das três instâncias – federal, estadual e municipal – atinge cerca de R\$ 153 bilhões, ou seja, montante superior ao necessário para o atendimento das metas estabelecidas no PEH-SP, conforme tabela abaixo:

⁸⁰ Do montante de recursos do adicional do ICMS resultante do incremento da alíquota de 17% para 18% são destinados 75% ao Estado e 25% aos municípios, na mesma proporção da distribuição do restante do ICMS.

Tabela 63 – Perspectiva de disponibilidade de recursos

	FONTES	Projeção Anual (R\$ Bilhões)	Estimativa 2012/2023 (12 anos)
UNIÃO (1)	OGU/PAC/FNHIS	1.4	120.0
	MCMV + FGTS (FAR/FDS)	5.6	
	SBPE	3.0	
	Subtotal	10	
ESTADO (2)	TESOURO DO ESTADO	1.7	20.4
MUNICÍPIOS (3)	TESOURO DO ESTADO - ADICIONAL DO ICMS	0.5	13.2
	MUNICÍPIO DE SP - ORÇAMENTO	0.6	
	Subtotal	1.1	
TOTAL		12.8	153.6

Fontes:

(1) União: Referências PPA 2012-2015 e PLANHAB

(2) Estado: Referências PPA 2012-2015 - Proposta PL 771/2011

(3) MSP: Plano Municipal de Habitação - Demais Municípios média do adicional do ICMS repassado aos municípios

Elaboração: CDHU/DPF/SPH

Os valores obtidos evidenciam a necessidade de manutenção e mobilização das fontes de recursos já identificadas para habitação e a necessidade crescente de integração das ações dos três níveis de governo e da sociedade civil para o enfrentamento do porte das necessidades projetadas, sem o qual não será viável que até 2023 seja promovida uma significativa transformação nas condições de moradia no Estado.

Indicam também a necessidade de garantia continuada e expressiva de recursos não onerosos que possam sustentar os investimentos em habitação social.

Em suma, o desafio institucional, organizacional e gerencial é o que mais se destaca na leitura cruzada dessas referências de recursos necessários e passíveis de mobilização.

A questão da regulação e gestão urbana apresenta-se também, fortemente, em função do peso crescente do custo da terra para a viabilização de soluções de atendimento habitacional.

ESTRATÉGIAS DE PRIORIZAÇÃO E PROGRAMAÇÃO DE ATENDIMENTO

A concretização das metas de atendimento será efetivada mediante o estabelecimento de estratégias de ação e a definição de prioridades de intervenção, programadas segundo etapas de implementação do plano.

A primeira etapa desse processo foi estabelecida nos primeiros meses de 2011, com a elaboração do Plano Plurianual de Investimentos para o próximo quadriênio – PPA 2012-2015.

Devem ser considerados no processo de priorização de atendimento, em todos os períodos de implantação do PEH-SP:

- As concentrações e o significado das necessidades habitacionais;
- As especificidades das tipologias municipais, considerando sua inserção regional;
- As prioridades de implementação das linhas programáticas, associadas às questões mais urgentes e vetores de ação identificados para cada região do Estado e evidenciadas nos Encontros Regionais, a serem aperfeiçoadas no processo de interlocução com a rede de municípios e nos planos metropolitanos de desenvolvimento habitacional;
- A articulação com as prioridades de ação das políticas públicas no Estado, respeitadas especificidades regionais e locais;
- As condições de implementação das operações e a disponibilidade de recursos materiais e econômicos;
- A capacidade de gestão dos agentes operadores envolvidos;
- A possibilidade de implementação de parcerias e de aplicação de recursos das fontes estaduais, federais, municipais, internacionais e privadas;
- As condições de desenvolvimento de instrumentos legais e condições/arranjos institucionais que favoreçam a consecução das soluções de atendimento, tanto do ponto de vista da promoção da moradia, como de planejamento e gestão do desenvolvimento urbano e regional.

Todos esses elementos serão considerados, em cada etapa, associados à avaliação das condições de desenvolvimento político-institucional, social, econômico e da cadeia produtiva da construção civil e do mercado imobiliário, vinculados à habitação.

ESTRUTURA INSTITUCIONAL PARA IMPLEMENTAÇÃO DAS METAS

Cabe destacar que esse processo passará a contar desde o início com o suporte das estruturas de participação do Conselho Estadual de Habitação e suas Câmaras Temáticas e Fóruns Regionais a serem implantados.

A implementação do plano deverá contar com a nova estrutura institucional de planejamento e gestão da política estadual de habitação, na qual destacam-se o Conselho Estadual de Habitação, os fundos FPHIS e FGH e seus respectivos conselhos gestores.

Será fundamental, nesse sentido, o fomento ao desenvolvimento institucional dos municípios visando que possam assumir, mais amplamente, a gestão da política urbana e habitacional.

4.5. ENFOQUE REGIONAL: DIRETRIZES PROPOSTAS NA CONSULTA PÚBLICA AOS MUNICÍPIOS

Os problemas apontados pelos municípios na apresentação dos PLHIS e nos debates regionais colocam desafios para o PEH-SP, abrindo perspectivas para políticas estratégicas de desenvolvimento do Estado.

Desta forma, as propostas resultantes, ainda que apontadas para as especificidades da Região do Encontro, podem servir de referência para um enfoque regionalizado do Estado de São Paulo.

- 1. Estabelecimento de pacto entre os entes federados para efetivação da intersetorialidade.** A conjuntura é propícia para atuação intersetorial em várias frentes, pois os municípios estão em processo de elaboração do Plano Municipal de Saneamento além de projetos que estão sendo desenvolvidos nas áreas de recursos hídricos, macrodrenagem e resíduos sólidos. Está em curso o Plano Estadual de Mudanças Climáticas que aborda um Programa específico de construção sustentável. Estes planos e a revisão dos Planos Diretores Municipais poderão trazer maior sinergia e possibilitar ações mais efetivas.
- 2. Criação de fóruns permanentes de discussão intermunicipal ou regional,** para tratar de temas de alcance regional, como a questão dos fluxos migratórios e dos grandes investimentos regionais. No caso das regiões metropolitanas, há proposta no sentido de discutir o recorte territorial a ser adotado (sub-bacias, consórcios intermunicipais, etc.), pois muitas vezes extrapolam os limites metropolitanos, fortalecendo a proposta de regionalização do PEH-SP.
- 3. Elaboração de planos regionais de habitação,** considerando no planejamento os municípios próximos às regiões metropolitanas, que usufruem dos serviços, emprego, economia, etc., mas que têm problemas decorrentes da migração pendular e da pressão demográfica exercida pela proximidade das áreas metropolitanas.

4. **Necessidade de planejamento habitacional que estabeleça a articulação entre projetos de habitação e preservação ambiental.** Os municípios têm dificuldades em atuar nas áreas de proteção de mananciais, ainda que queiram incorporar as diretrizes ambientais em suas ações, e se deparam com o longo período de espera para o licenciamento ambiental. Nos municípios da RMSP, com grandes áreas de preservação e a escassez de terras para HIS, as ocupações destas áreas são desordenadas e assumem grandes proporções.
5. **Criação de plano estadual/regional para contenção de invasões.** Colocada no contexto da Baixada Santista, mas igualmente importante em outras regiões do Estado, a proposta adquire relevância à medida que todos os municípios deparam-se, em maior ou menor grau com favelas, nas áreas de planície ou nas encostas dos morros, com progressivas ocupações irregulares. O plano requer atuação de várias secretarias e órgãos, pois envolve ações complexas decorrentes da topografia local (no caso dos morros), quando há necessidade de remoção de moradores.
6. **Criação de mecanismos de fiscalização.** Diretamente relacionada ao tema das invasões, encontra-se a premência de criar mecanismos/instrumentos de fiscalização para impedir as invasões e controlar o adensamento de assentamentos precários. Cubatão foi citado como exemplo positivo, pois houve um esforço muito grande no que diz respeito a essa fiscalização.
7. **Criação de Banco de Terras e gestão por parte dos municípios.** O acesso a terra para uso habitacional é um grave problema em todos os municípios. Se por um lado é preciso resolver o conflito entre a questão fundiária e a necessidade de novas moradias, por outro a que se lidar com a inexistência de terrenos aptos ao parcelamento, ou com seu alto custo, quando existem. É uma questão que adquire maior gravidade nas Regiões Metropolitanas, mas também em cidades de médio e grande porte do Estado.

Na parceria SH/CDHU com os municípios, a terra é, via de regra, a contrapartida municipal. Nesse sentido, é importante que os

municípios instituem banco de terras e passem a realizar sua gestão. Há algumas iniciativas nesta direção em vários municípios, com o *mapeamento de vazios urbanos* esparsos para ocupação e viabilização de HIS, como mencionado nos Encontros Regionais de Ribeirão Preto e Sorocaba. Por outro lado, há necessidade de incrementar os instrumentos de desapropriação e agir sobre o controle da ocupação dessas áreas.

8. Implantação de empreendimentos de tamanhos diversificados.

Como reflexo da proposta anterior, os municípios propõem a construção de pequenos conjuntos habitacionais ou unidades isoladas, aproveitando os vazios urbanos existentes nas regiões centrais das cidades, como Penápolis e Descalvado. Além disso, viabilizar HIS em área já urbanizada diminui seu custo. Catanduva adequou legislação municipal de uso do solo, instituindo a permissão para implantar pequenas áreas de Interesse Social por toda a cidade e estabeleceu que os loteamentos populares devem dispor de infraestrutura e serviços. No caso da RMSP em especial, é preciso fazer gestões com as diferentes áreas de governo e há demora no processo de aprovação de projetos nas áreas centrais.

9. Adequação do tamanho do lote de programas estaduais ou federais ao Plano Diretor local.

Estabelecer negociações com os agentes financeiros / promotores, no sentido de flexibilizar critérios para a implantação do programa no município, adequando ao Plano Diretor, quando as condições disponíveis no município são melhores. No caso de Tupã, por exemplo, criou-se um impasse com o programa MCMV, pois o Plano Diretor determinava lotes de 250 m², enquanto o programa contemplava lotes de 125 m², impasse resolvido somente com a aprovação de uma lei municipal diminuindo o tamanho do lote.

10. Adequação da tipologia da casa às características da demanda local.

Estimular a produção pública com projetos que incluam unidades maiores para famílias numerosas, adequando-os ao melhor custo benefício e desempenho arquitetônico funcional.

11. Fomento à oferta de equipamentos sociais e projetos sociais diversificados no entorno dos conjuntos habitacionais. O

empreendimento de HIS não deve considerar somente a unidade habitacional, mas oferecer qualidade de vida aos seus moradores. O conjunto habitacional deverá servir para fomentar a oferta de equipamentos sociais e projetos de lazer, cultura, esporte, com ênfase nos projetos de geração de renda e qualificação profissional.

12. **Incremento dos programas de moradia rural e criação de linhas de financiamento.** Há demandas específicas da agroindústria para os trabalhadores do setor alcooleiro (Ribeirão Preto). Relacionado a este programa, o Encontro de Bauru propôs criar linhas de financiamento que possibilitassem criar mecanismos suplementares de geração de renda.
13. **Acompanhamento dos investimentos que vêm ocorrendo em várias regiões do Estado,** como Pré-sal, porto, TAV, Gasodutos etc., são investimentos de grande monta com potencial transformador e têm reflexos diretos na questão habitacional. A questão do Pré-Sal e do Porto de Santos está detalhada no Anexo 7: Investimentos Estruturadores.
14. **Instituição do Sistema de Habitação Estadual,** por meio de projeto de lei com o objetivo de estabelecer de diretrizes e instrumentos técnicos e financeiros, que garantam o direcionamento de projetos e recursos de maneira transparente, consideradas as realidades locais e regionais.
15. **Criação de legislação específica que destine recursos públicos para HIS, diretamente aos Fundos Municipais,** no sentido da PEC 285/2008 – Moradia Digna, e estabelecimento nos Planos Locais de critérios e procedimentos para acesso a esses recursos.
16. **Funcionamento do Conselho Estadual de Habitação com abertura para participação de outros agentes da sociedade civil.** A CAIXA manifestou-se favorável a participar efetivamente do Conselho e dar sua contribuição. A proposta é para que outros agentes façam o mesmo, dada a importância do CEH não só para o cumprimento das condicionalidades do SNHIS, mas como espaço de definição da política de habitação do Estado.

17. **Criação de mecanismos para desenvolvimento institucional**, tanto no aspecto da estruturação administrativa e elaboração e atualização das Leis Municipais, como de instrumentos de gestão como o Plano Diretor e a formação de quadros técnicos das prefeituras.
18. **Monitoramento e avaliação do PLHIS.** A implantação dos PLHIS nos municípios exige acompanhamento, requerendo o fortalecimento dos Conselhos Municipais de Habitação e abrindo canais de comunicação e participação dos moradores.
19. **Estabelecimento de parceria SH/CDHU e municípios para capacitação de técnicos municipais** em várias áreas, desde o acesso aos recursos do FMHIS e execução do PLHIS, até o trabalho social de pós-ocupação.
20. **Trabalho social como contrapartida municipal.** O trabalho social deve ser considerado ponto essencial para o sucesso de um empreendimento habitacional. É de responsabilidade do município e deve se configurar como contrapartida municipal para todos os programas do governo estadual.
21. **Mudanças no sistema de atribuição das unidades produzidas pela CDHU.** Abolição do sistema de sorteio como única forma de seleção de beneficiários e adoção de sistema coerente com o público de interesse social, e com critérios de prioridades de atendimento que considerem não apenas a renda (capacidade de pagamento da família), mas também características da moradia e situações de vulnerabilidade social.

Tais contribuições expressam a síntese do conteúdo discutido na dinâmica realizada nos Encontros Regionais do PEH-SP e deverão ser aperfeiçoadas na continuidade do processo de participação e interação do Estado com os municípios das diversas regiões.

4.5.1. Prioridades Regionais

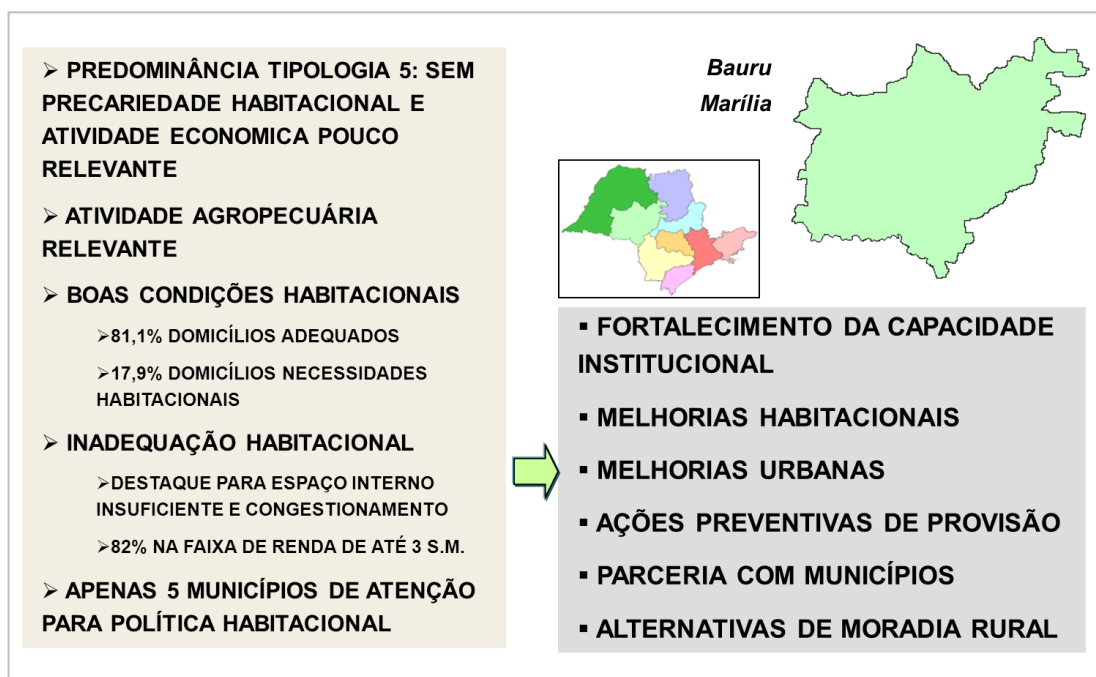
No prosseguimento dos trabalhos e após debates com o conjunto de municípios foram sistematizadas as prioridades por compartimento regional definido para o PEH-SP. Os esquemas a seguir sintetizam as prioridades indicadas para cada região do estado, de acordo com suas características.

Figura 4 – Prioridades da Região Noroeste



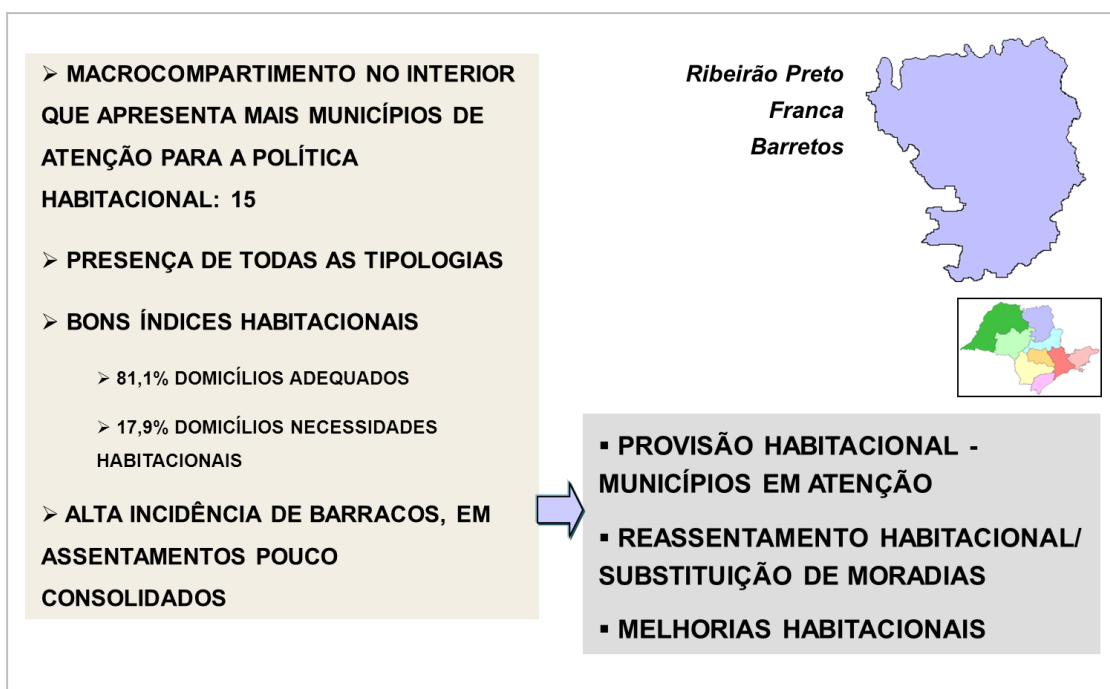
Elaboração: CDHU/DPF/SPH

Figura 5 – Prioridades da Região Centro-Oeste



Elaboração: CDHU/DPF/SPH

Figura 6 – Prioridades da Região Nordeste



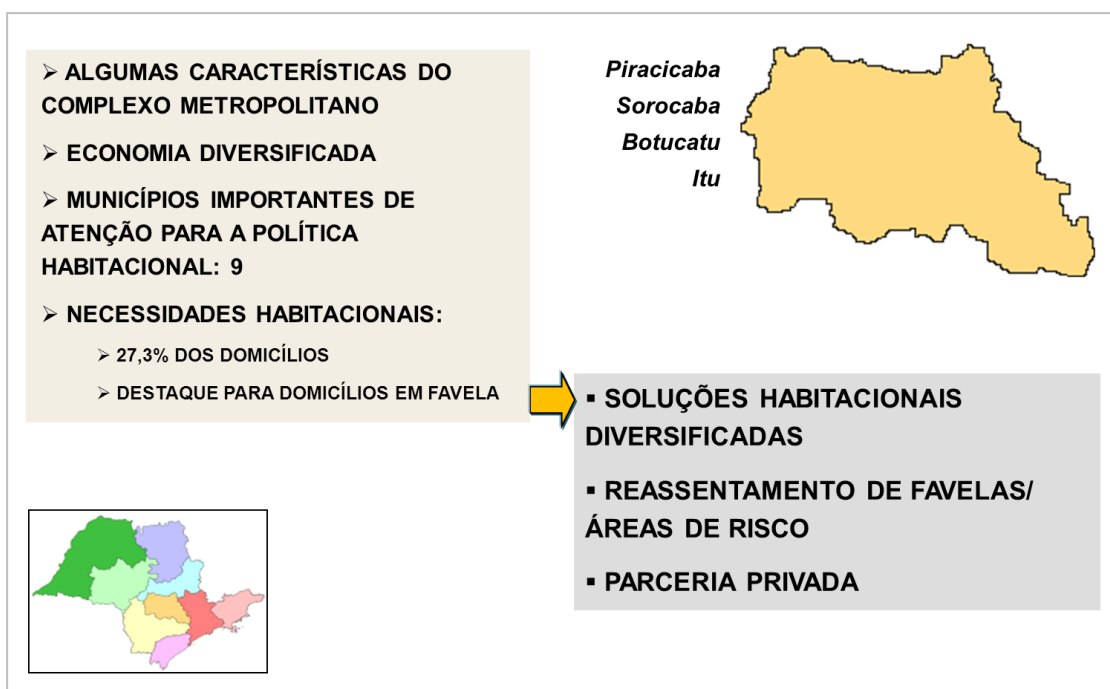
Elaboração: CDHU/DPF/SPH

Figura 7 – Prioridades da Região Mogiana



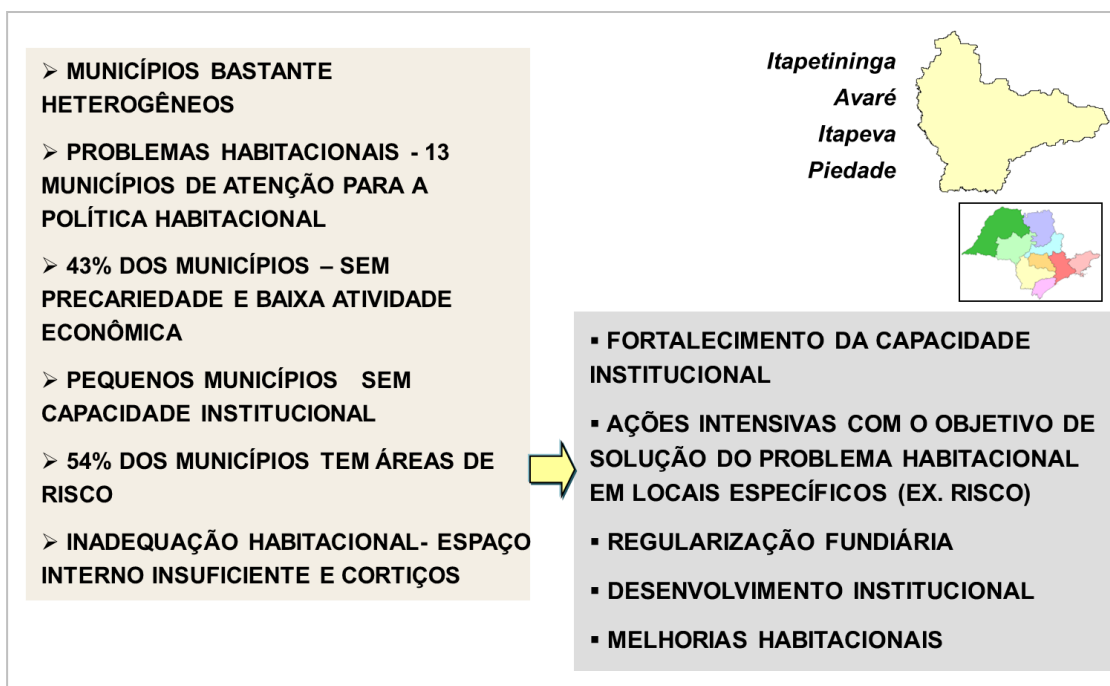
Elaboração: CDHU/DPF/SPH

Figura 8 – Prioridades da Região do Médio Tietê



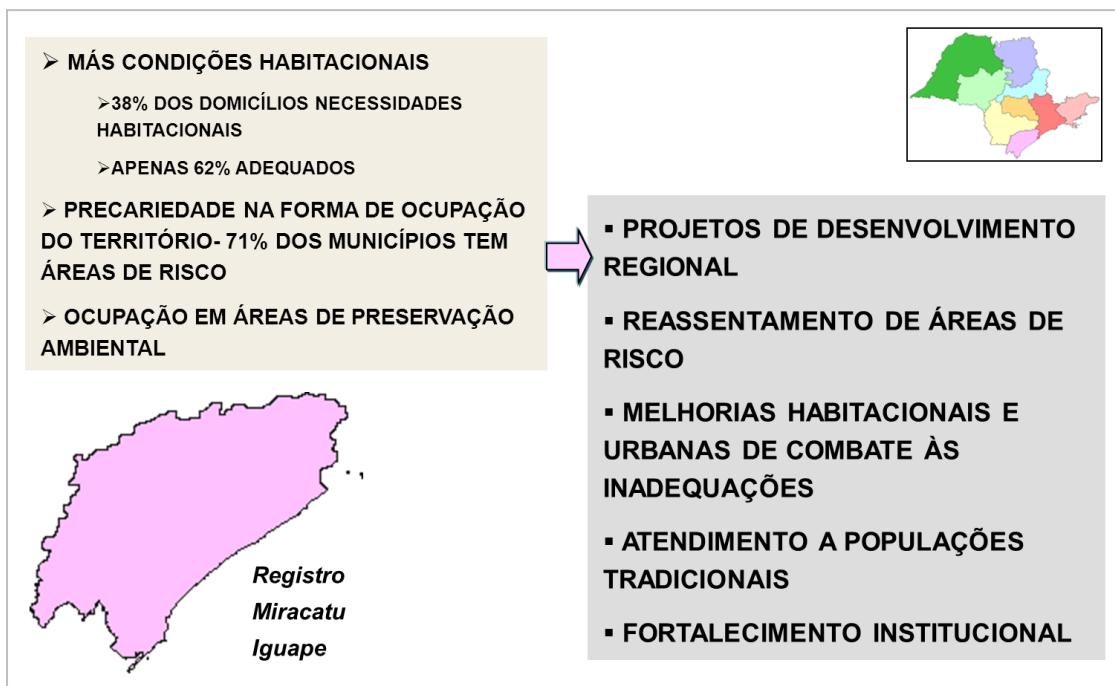
Elaboração: CDHU/DPF/SPH

Figura 9 – Prioridades da Região Sudoeste



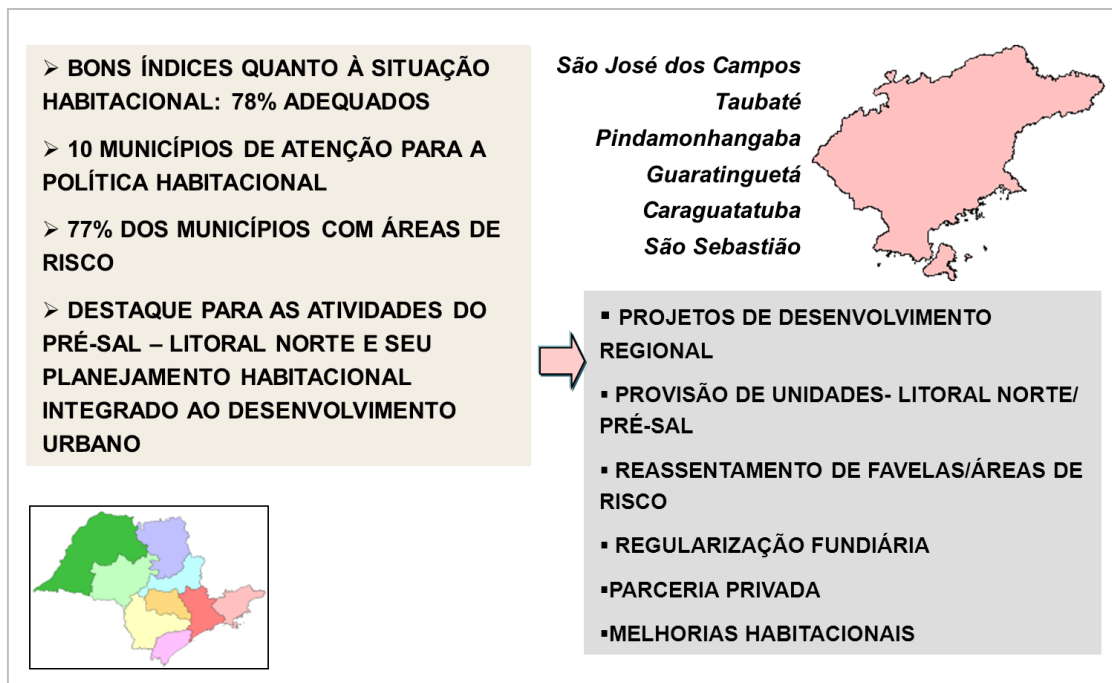
Elaboração: CDHU/DPF/SPH

Figura 10 – Prioridades da Região do Vale do Ribeira



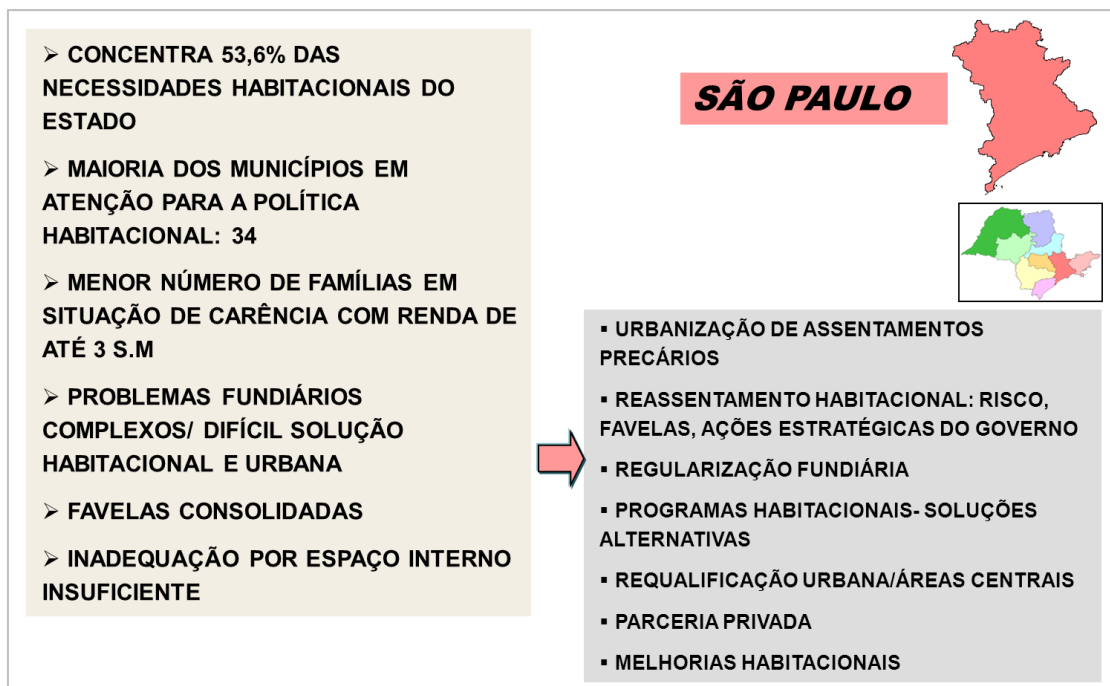
Elaboração: CDHU/DPF/SPH

Figura 11 – Prioridades da Região do Vale do Paraíba



Elaboração: CDHU/DPF/SPH

Figura 12 – Prioridades da Região do Complexo Metropolitano – São Paulo



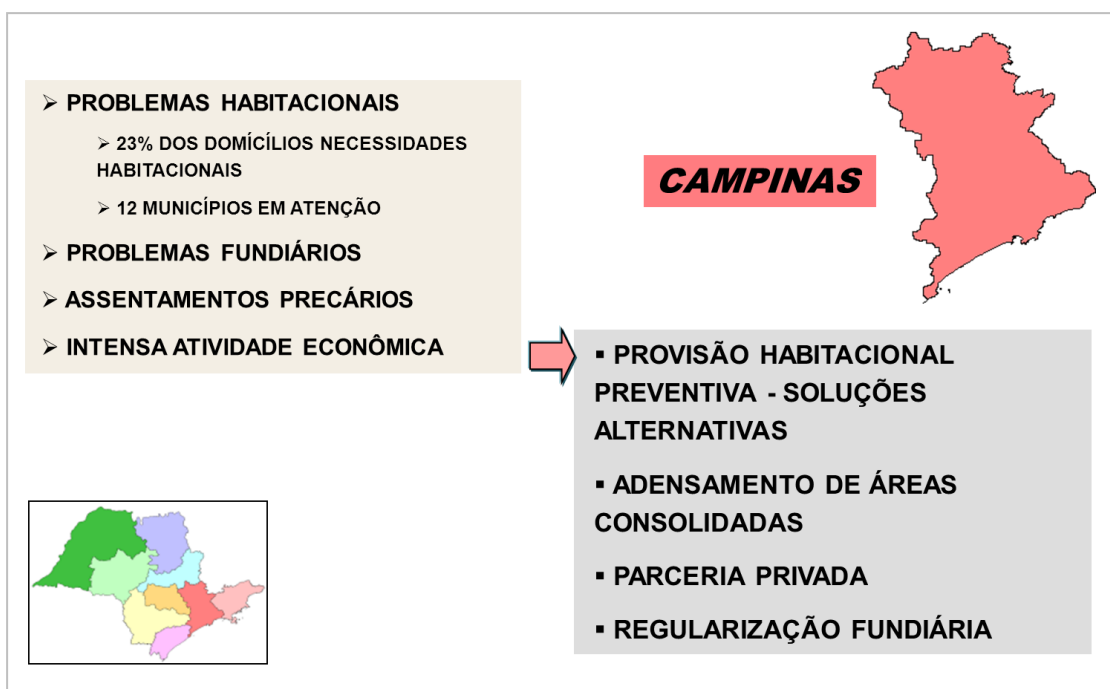
Elaboração: CDHU/DPF/SPH

Figura 13 – Prioridades da Região do Complexo Metropolitano – Baixada Santista



Elaboração: CDHU/DPF/SPH

Figura 14 – Prioridades da Região do Complexo Metropolitano – Campinas



Elaboração: CDHU/DPF/SPH

Com base nessas prioridades e nas discussões realizadas com a Câmara Técnica de Planejamento do CEH-SP e no Encontro Final realizado com os municípios do Estado, foi possível estabelecer a grade de linhas programáticas e respectivos programas habitacionais prioritários, compatíveis com as necessidades específicas de cada um dos compartimentos regionais.

Essa grade, somada a uma avaliação específica das condições municipais e agregada, entre outros, a aferição da tipologia municipal e as indicações dos PLHIS – Planos Locais da Habitação de Interesse Social, constitui importante referência para o preparo das bases de planejamento regional de habitação e indica a variedade de situações e necessidades que a política de desenvolvimento habitacional e urbano deve enfrentar no Estado.

Figura 15

PROGRAMAS PROGRAMAS PRIORITÁRIOS	Urb. de Favelas e Assentamentos Precários				Provisão de Moradias						Requalificação Urbana e Habitacional				Reg. Fund.	AT e DI					
	Areas de Risco	Favelas	Mananciais	Litoral Sustentável	Urbanização Favelas	Parceria Municipios	Parceria Entidades	Parcerias Privada	Servidores Públicos	Populações Tradicionais	Lotes Urbanos	Moradia Rural	Revitalização de Áreas Centrais	Crédito Reforma de Imóveis	Apoio à Locação Social	Microcrédito	Melhorias de Conjunto Hab.	Cidade Legal	Assistência Técnica	Assistência Téc.Municipal	Cidade Planejada
REGIÕES ESTADO DE SÃO PAULO																					
Noroeste																					
Centro-Oeste																					
Sudoeste																					
Médio - Tietê																					
Mogiana																					
Nordeste																					
Complexo Metropolitano																					
RMSP																					
RMBS																					
RMC																					
Vale do Ribeira																					
Vale do Paraíba																					

Elaboração: CDHU/DPF/SPH

4.6. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DO PLANO ESTADUAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Objetivo e objeto de avaliação

Estabelecer uma metodologia de avaliação e monitoramento de políticas e programas públicos pressupõe explicitar os objetivos visados e os usos pretendidos para os resultados de suas atividades.

Como **objetivo** propõe-se *melhorar a efetividade da política, no sentido de assegurar quantidade, qualidade e alocação de recursos públicos consistentes à melhoria das condições habitacionais e de vida da população e, com isso, contribuir para a redução das desigualdades e da pobreza.* Como **usos** propõem-se: *apoiar o planejamento habitacional; informar o processo de elaboração orçamentária sobre a alocação de recursos; melhorar a gestão dos programas habitacionais e a qualidade dos serviços oferecidos; e fornecer subsídios para a prestação de contas à sociedade*⁸¹.

O desenvolvimento de um sistema de avaliação e monitoramento é estratégico no processo de execução do Plano Estadual de Habitação – PEH-SP. Para sua elaboração, buscaram-se nas experiências da política habitacional paulista as referências para a concepção da metodologia de avaliação e monitoramento. Entre as quais está o Sistema de Informações Habitacionais – SIHab, estruturado pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano – CDHU no início dos anos 2000, com o apoio da Fundação Seade. Trata-se de iniciativa que visou sistematizar e organizar dados e indicadores relacionados à habitação, de utilização para monitoramento da política e orientação na alocação de recursos. Ao seu lado, incluem-se outras iniciativas como os estudos de pós-ocupação em conjuntos habitacionais e de intervenção em favelas, e as avaliações de programas executados com apoio financeiro externo, como o Programa de Atuação em Cortiços – PAC.

⁸¹ Essas definições apoiam-se em SAAVEDRA, Jaime (2007).

A segunda referência relaciona-se à criação de unidades da administração pública com atribuição específica de avaliação. Provavelmente o caso impar brasileiro é a criação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – Sagi, no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, que, conforme os propósitos colocados em sua página na Internet, explicita a importância fundamental de solidificar uma cultura de monitoramento e avaliação, que permita o aprimoramento de programas e políticas públicas, a otimização dos recursos públicos e a aferição do cumprimento de metas e do atendimento do público-alvo dos serviços socioassistenciais.

Ao seu lado, soma-se a extensão de competências de agências públicas, como o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – Ipea, do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, em face das atribuições históricas de análise das políticas públicas. No Estado de São Paulo, tem-se a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – Seade, vinculada à Secretaria de Economia e Planejamento, em razão de sua competência de instituição produtora de estatísticas sociais. A elas alinha-se também o Tribunal de Contas da União que, em período recente, incluiu a avaliação entre as ações de auditoria de programas públicos⁸².

A ação dessas e de outras agências públicas visa a incorporar a avaliação e o monitoramento como atividade integrada ao processo das políticas públicas. E disto decorre a terceira referência, de caráter metodológico, que considera a avaliação como uma etapa inerente ao processo de planejamento de políticas públicas e, constituindo-se como atividade permanente de modo a viabilizar ajustes e correções de rumo no decorrer da implementação de programas, projetos e ações.

As três referências apresentadas fundamentam a definição dos pressupostos e de conceitos norteadores para se estabelecer a metodologia de avaliação e monitoramento do PEH-SP. Para essa definição supôs-se também a identidade entre este plano e a política estadual de habitação de interesse social.

⁸² Ver a propósito Carvalho, Sonia Nahas de (2009).

Pressupostos e Conceitos

Às referências supracitadas associam-se pressupostos fundamentais para criar as condições necessárias ao desenvolvimento das atividades de monitoramento e avaliação do Plano / Política Estadual de Habitação de Interesse Social. São eles:

1. Recuperação sistematizada das experiências de monitoramento e avaliação acumuladas na Secretaria da Habitação e CDHU e revisão dos indicadores definidos à luz dos objetivos fixados para o PEH-SP.

Esse pressuposto define a atividade de estruturação de uma “biblioteca” de avaliações composta pelos estudos realizados pela instituição e que, gradativamente, deverá incluir estudos feitos por outras instituições. O tratamento sistematizado desse acervo, com identificação de acertos e dificuldades de experiências havidas, constitui-se fonte de possibilidades à construção dos instrumentos metodológicos e analíticos de monitoramento e avaliação da política e programas habitacionais.

2. Criação de uma unidade no organograma da Secretaria da Habitação ou CDHU com a competência de coordenação das ações de monitoramento e avaliação de programas e da política habitacional.

Esse pressuposto atribui sentido estratégico à avaliação e monitoramento, pois é a partir dessa unidade que as ações devem ser organizadas e coordenadas. As demandas internas da instituição devem ser centralizadas nesta unidade, que em conjunto com outras áreas definirão as especificações de estudos a serem realizados. A adoção desse parâmetro evita superposições, favorece a acumulação dos resultados dos estudos avaliativos e subsidia os gestores na formulação e implementação de revisões e ajustes na política e seus programas.

3. Incorporação da avaliação e monitoramento como componente do PEH.

Esse pressuposto explicita o entendimento da política pública como processo, que requer revisões periódicas, apoiadas pelo

monitoramento e avaliação da execução da política.

O desenvolvimento dos trabalhos com base nos pressupostos mencionados requer alinhamento conceitual quanto à utilização dos registros e dados referentes aos programas e as ações previstas no PEH-SP. Com esse objetivo estabeleceu-se:

- Monitoramento e avaliação são atividades distintas, não obstante complementares.
 - ✓ **Monitoramento** (ou seus sinônimos: seguimento e acompanhamento) corresponde às atividades de registro dos eventos associados às ações dos programas públicos. É de natureza gerencial, interna e de execução simultânea aos trabalhos de desenvolvimento dos programas (os principais focos: controle dos insumos ou recursos consoante ao cronograma de trabalho e às metas definidos);
 - ✓ **Avaliação** consiste em atribuir valor ou julgar o mérito das políticas e suas consequências sociais, da alocação de recursos e dos processos de implementação das políticas.
- Em face dessas definições, o monitoramento é atividade auxiliar à avaliação, respondendo às necessidades de dados e informações por ela requeridas. Contudo, isto não exclui finalidades ao monitoramento e a construção de indicadores.
 - ✓ Como finalidades, o monitoramento consiste em problematizar a direção, produtos e resultados em produção pela política ou programa, enquanto está sendo implementado. Nessa perspectiva, monitoramento é entendido como avaliação em processo, ou seja, de acompanhar como a política ou o programa está sendo executado para ajudar a fazer certo;
 - ✓ Os indicadores de monitoramento se constroem com os dados de registro e, caso sinalizem problemas de execução, sugerem estudos específicos de avaliação.

- Definem-se duas modalidades de avaliação: de processo e de impacto.
 - ✓ **Avaliação de processo**, que ocorre mediante a observação de resultados apresentados, aferindo-se se objetivos e metas foram alcançados e se os meios utilizados foram adequados ou suficientes. Portanto, o objeto avaliado é o processo de implementação⁸³. Os critérios de aferição da avaliação de processo são:
 - **Eficiência**, que se constrói pela relação entre recursos ou insumos investidos e produtos obtidos. Um programa será mais ou menos eficiente quanto maior ou menor for o valor do produto em relação à totalidade dos recursos empregados. É, portanto, a observação do resultado obtido com a execução das ações do programa, mediante o estabelecimento da relação entre produtos obtidos e recursos aplicados, em termos físicos ou monetários e mesmo sociais;
 - **Eficácia**, que se constrói pela relação entre resultados visados e resultados alcançados. A eficácia de um programa será maior ou menor quanto maior ou menor for a adequação entre o que de fato se produziu e o que se esperava produzir. É, portanto, a observação do resultado obtido com a execução das ações do programa em relação às metas e ou objetivos propostos.
 - ✓ **Avaliação de impacto**, que se destina a verificar a ocorrência de mudanças quantitativas e qualitativas nas condições sociais ou subjetivas quanto a bem-estar.

O critério de aferição da avaliação de impacto é a **efetividade**, ou seja, a medida do impacto dos resultados alcançados sobre a realidade social que se buscava alterar.

⁸³ Portanto, é dessa forma que são distintas a avaliação **de** processo e a avaliação **em** processo, a qual se identifica com monitoramento.

Perspectivas para implantação da metodologia de avaliação e monitoramento do PEH-SP.

A metodologia de avaliação e monitoramento estrutura-se em dois planos: estudo e acompanhamento das condições habitacionais, e avaliação de programas e linhas de ação.

No primeiro plano, incluem-se o cumprimento de metas, avaliações prospectivas (avaliação ex-ante como subsídio à formulação das ações), e avaliações ex-post, de impacto ou pós-decisão. O detalhamento metodológico resultará em um conjunto organizado de indicadores, contendo definição, procedimentos de cálculo, variáveis, fontes de dados. Um segundo resultado poderá incluir a recomendação de linhas de estudos avaliativos.

No segundo plano, o propósito é o da avaliação de programas e / ou linhas de ação específicas, podendo compreender: a) *Avaliação de processo*, ou seja, destinada a aferir a eficiência e eficácia dos programas e / ou linhas de ação, colocando em foco o mérito de tais ações a partir de critérios pré-definidos, e b) *Avaliação em processo*, compreendendo estudos realizados durante o processo de execução, com o objetivo de informar como melhorar o programa, e c) *Avaliação de impacto*, aplicado exclusivamente a novos programas ou linhas de ação, em uma etapa piloto, ou seja, de teste de viabilidade da nova proposta.

Referências para a concepção da metodologia de avaliação, monitoramento e indicadores.

Em consonância com os objetivos especificados no Plano Estadual de Habitação – PEH-SP, o sistema de monitoramento e avaliação do Plano pressupõe uma etapa de estruturação das bases de dados que oriente as revisões periódicas a cada PPA. Neste contexto, o SIHab - Sistema de Informações Habitacionais estruturado pela Secretaria da Habitação /CDHU atende a este objetivo e deverá ser complementado e aperfeiçoado para propiciar a base necessária ao desenvolvimento do sistema de monitoramento e avaliação.

O SIHab foi estruturado no início dos anos 2000, com o apoio da Fundação Seade, que sistematizou e organizou dados e indicadores relacionados à habitação, de utilização para monitoramento da política e orientação na alocação de recursos. O quadro a seguir apresenta a forma de organização dos indicadores em temas e subtemas que serão utilizados como referência para avaliação e monitoramento dos programas e ações previstas no PEH-SP.

Tabela 64 – Temas e subtemas do Sistema de Informações Habitacionais – SIHab

Tema	Subtema
Necessidades habitacionais	Caracterização dos domicílios
	Carência habitacional
	Cadastro municipal de moradias precárias em áreas de risco
Projeções	Projeção de população
	Projeção de domicílios
Oferta pública municipal	Conjuntos habitacionais por empreitada
	Conjuntos habitacionais por mutirão
	Lotes urbanizados
	Empreendimentos de lotes e cestas de material de construção
	Cesta de materiais
	Ação em favela
	Ações e programas normalizadores na área habitacional
Oferta CDHU	Produção
	Linha de ação
	Tipo de ação: cortiços
	Tipo de ação: favelas
	Programa de governo
	Programa CDHU
	Tipologia CDHU
	Forma de acesso
	Características da demanda
Oferta Caixa Econômica Federal	Produção
Condições institucionais	Legislação urbana
	Mecanismos institucionais em habitação e desenvolvimento urbano
	Conselhos municipais
	Saneamento e esgotamento sanitário
	Serviços de coleta de lixo
Finanças públicas municipais	Receitas municipais
	Despesas por natureza
	Despesas por função

Elaboração: CDHU/DPF/SPH,2011

Conforme explicitado no documento enviado em dezembro de 2010, no item 4.6. Metodologia para avaliação, "... a avaliação constitui uma etapa inerente ao processo de planejamento de políticas públicas...", configurando, assim, uma atividade permanente que subsidie a formulação de propostas de ajustes e correções de rumo no decorrer da implementação de programas, projetos e ações.

Nesse contexto, está em discussão uma proposta de revisão e atualização dos indicadores que serão utilizados no monitoramento, entre os quais se incluem a especificação de algumas informações sobre as quais a SH/CDHU vêm desenvolvendo sistemas específicos de indicadores, tais como:

- Programas de urbanização de favelas; e
- Ações de pós-ocupação nos conjuntos habitacionais.

A incorporação desses vetores de informação deverá contemplar dois eixos para gestão do PEH-SP: satisfação dos beneficiados pelos programas e evolução do perfil socioeconômico das famílias.

O PEH-SP inclui em sua finalização a abertura das Linhas Programáticas em Programas e Ações, cuja primeira etapa de desenvolvimento já foi incorporada nas propostas do PPA 2012-2015 (Projeto de Lei Estadual nº 771/2011 – em processo de tramitação na Assembleia Legislativa). Estas, por sua vez, agregam as ações destinadas a responder ao equacionamento das necessidades habitacionais do Estado, classificadas segundo os componentes de déficit e inadequação, conforme item 2. Diagnóstico da Situação Habitacional e item 4.3 Cenários e Projeções, no documento citado anteriormente.

Com base nessa correlação foram elaborados os Indicadores das Linhas Programáticas para o PPA 2012-2015, que expressam a primeira aproximação aos indicadores do PEH-SP, podendo ser aperfeiçoados e complementados ao longo do processo de implementação do Plano.

A seguir encontra-se a caracterização desses indicadores.

Cabe destacar que esses indicadores serão operados no PPA 2012-2015 para

as operações de iniciativa e/ou com participação de aplicação de recursos do Estado. Fica o desafio de integrar as informações das ações referentes à aplicação dos recursos federais, especialmente as ofertas realizadas em parceria com os demais agentes promotores e operadas pela CAIXA, que não se encontram disponíveis em periodicidade adequada nem com a indicação de localização e outras que possibilitem agregá-las aos indicadores citados.

Caberá um esforço gerencial e institucional específico, para o qual a Secretaria da Habitação vem envidando esforços, seja por meio da Pesquisa Municipal Unificada – que tem levantado com os municípios as ofertas com recursos exclusivamente municipais, seja por solicitações específicas enviadas à CAIXA para o fornecimento de informações em desagregação e periodicidade adequada para a articulação e disponibilização de modo a permitir traçar um quadro mais qualificado da oferta habitacional de interesse social no Estado de São Paulo. (ver como exemplo Ofício SH nº 0383/2011 – de 17/10/2011, anexo, cuja demanda reiteramos nesta oportunidade).

Indicadores de Monitoramento das Linhas Programáticas

a) Provisão de Moradias

- **Nome do indicador:** Proporção de moradias viabilizadas em relação ao déficit habitacional projetado (domicílios que acumulam precariedade de tal ordem que necessitam de substituição, localizados fora dos agrupamentos precários) como meta no PEH-SP.

Fórmula de Cálculo:
$$\frac{\text{Total de unidades habitacionais entregues no ano de referência}}{\text{Total de UHs estimada para os componentes de espaço interno insuficiente, congestionamento transferidos para o déficit habitacional}}$$

Periodicidade: Anual

Abrangência: Estado de São Paulo

b) Urbanização de Favelas e Assentamentos Precários

- **Nome do indicador:** Proporção de domicílios beneficiados com ações de urbanização em relação à projeção dos componentes de déficit e inadequação (domicílios em áreas de risco e assentamentos precários)

Total de domicílios beneficiados com ações de urbanização no ano de referência

Fórmula de Cálculo:

Total de UHs estimadas para os componentes do déficit habitacional barracos, domicílios em áreas de risco e a parcela de moradias em favela e de domicílios com infraestrutura interna imprópria transferidos para o déficit; mais o total UHs referentes aos componentes de inadequação moradia em favela e domicílios com infraestrutura interna imprópria

Periodicidade: Anual

Abrangência: Estado de São Paulo

c) Requalificação Urbana e Habitacional

- **Nome do indicador:** Proporção de domicílios beneficiados com ações de requalificação urbana em relação à projeção dos componentes de déficit e inadequação (domicílios com necessidade de requalificação, localizados em cortiços, áreas centrais degradadas e domicílios com espaço interno insuficiente e congestionamento).

Total de domicílios beneficiados com ações requalificação urbana

Fórmula de Cálculo:

Total de UHs estimadas de cômodos transferidos para o déficit habitacional, mais o total de UH referente aos componentes de inadequação moradia em cômodos, ônus com aluguel, espaço interno insuficiente e congestionamento

Periodicidade: Anual

Abrangência: Estado de São Paulo

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em síntese, o presente documento reforça a importância do Plano Estadual de Habitação do Estado de São Paulo para compor o processo de planejamento estratégico do setor habitacional de maneira integrada, permanente e de longo prazo.

O diagnóstico do PEH-SP perscruta o território-região paulista a partir de sua heterogeneidade, observando a dimensão urbana e física, socioeconômica, e do ponto de vista das carências habitacionais.

Da mesma forma desenvolve, com base na análise histórica das recentes transformações na estrutura institucional em que o Estado se insere, a trajetória da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano, da recente retomada do papel da Secretaria da Habitação do Estado de São Paulo, bem como da interface do Estado com as outras esferas de governo: Federal e Municipal.

O quadro legal, também contemplado no diagnóstico, indica os períodos de transformações relevantes nos marcos regulatórios da política habitacional. Desde a criação do BNH, em 1964, com o desenvolvimento de uma operação nacional pioneira para o setor da habitação, passando pelo período da aprovação a Constituição de 1988 e seus rebatimentos no direito à moradia digna e na definição da função social da propriedade para o desenvolvimento urbano e habitacional.

Anos mais tarde, em 2001, a aprovação do Estatuto da Cidade na conquista de leis específicas para gestão do solo, entre outros instrumentos de planejamento urbano. E, em 2005, a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e a constituição de uma nova estrutura operacional, financeira e de gerenciamento habitacional. Considerou-se também o período atual que envolve as conquistas legais dos últimos cinco anos, entre elas a consolidação do SNHIS, a instalação do Conselho Estadual de Habitação em São Paulo, do FPHIS e FGH, com seus respectivos Conselhos Gestores e novos instrumentos estaduais para o financiamento e gestão de HIS. Outras leis e medidas recentes para Assistência Técnica,

implantação do Programa Minha Casa Minha Vida e de cunho urbano e rural que se relacionam com o aprimoramento da promoção habitacional.

Na sequência, o diagnóstico consolida a análise das necessidades habitacionais desenvolvida pela Fundação Seade em parceria com a SH/CDHU para o Plano Estadual de Habitação. As informações, dados e metodologia apresentados durante os encontros regionais demonstram a significativa concentração do déficit e da inadequação habitacionais nas Regiões Metropolitanas do Estado, indicando o déficit de cerca de 1,2 milhão moradias e 3,2 milhões de domicílios em situação de inadequação como referência para ação habitacional.

Registrou-se, também, no processo de validação do diagnóstico a análise territorial realizada pela EMPLASA para as três regiões metropolitanas, que aponta o desafio na gestão do solo, dos municípios e sua disponibilidade físico-ambiental e legal para o uso urbano.

Em parceria com a FSEADE, apresentou-se a proposta de uma análise que contempla todos os municípios do Estado de São Paulo e que classifica cada um deles em tipologias de acordo com sua característica preponderante, tomando como base as dimensões socioeconômica, demográfica e habitacional.

Por fim, foi apresentada uma breve análise sobre a questão do financiamento habitacional, as diferentes fontes de recursos e sua evolução. Da mesma forma, a oferta habitacional no Estado de São Paulo foi descrita de acordo com a análise para os anos de 2000 a 2008, com ênfase no trabalho validado com o Município de São Paulo, e o detalhamento para sua oferta local ao longo do mesmo período.

Durante o processo de elaboração do PEH-SP, foram realizadas reuniões e debates para validação do diagnóstico atual, consolidado nos produtos anteriores. Em destaque os oito encontros regionais que levaram para discussão a política e o plano como instrumento de planejamento habitacional para todas as grandes regiões do Estado, que foi contemplado com a participação da maioria dos municípios paulistas, tendo cerca de 64% de representatividade ao longo dos eventos.

De acordo com os debates e colocações por parte dos municípios e outros atores-chave do setor habitacional nos Encontros Regionais, ficaram registrados como principais temas a serem aprofundados no Plano Estadual de Habitação. Em primeiro lugar a questão da regularização, tanto fundiária, no que se refere às ações já desenvolvidas no Estado de São Paulo pelo Programa Cidade Legal e seus possíveis aprimoramentos, quanto na dimensão urbanística e com a presença de áreas de ocupações irregulares e assentamentos subnormais com incidência em todas as regiões do Estado de São Paulo.

Da mesma forma, foi dada importância ao tema do Desenvolvimento Institucional e Capacitação dos agentes envolvidos na promoção habitacional: preparando técnicos, instituindo e aprimorando instrumentos regulatórios e urbanos, incrementando as legislações municipais, atualizando informações cartográficas e habitacionais, entre outras ações que colaborem para um desempenho mais aperfeiçoado e atualizado das ações municipais.

Outros temas que mereceram destaque e foram conferidos nas regiões metropolitanas do Estado de São Paulo, referem-se a: da falta de áreas e/ou escassez de terrenos para HIS, alto valor das terras, extrapolação dos limites metropolitanos para planejamento integrado, necessidade de análise mais aprofundada sobre fluxos migratórios intermunicipais, importância de projetos estratégicos para atenção da política estadual de habitação (como Pré-Sal, implantação de ferrovias, usinas, unidades prisionais), necessidade de trabalho social e de políticas de emprego/renda e educação associadas a ações em favelas e assentamentos precários.

Em grande parte das regiões no interior do Estado de São Paulo, foram registrados temas, como: maior transparência das destinações de recursos e prioridades para atendimento, ações de fiscalização e contenção de novas ocupações irregulares, bem adensamento dos assentamentos precários existentes, necessidade de identificação de vazios urbanos, desenvolvimento da política urbana e seus instrumentos de regulação, cadastros únicos para beneficiários de política habitacional, integração entre políticas sociais e urbanas, aprimoramento do atendimento em áreas rurais

e equacionamento de ocupações externas aos perímetros urbanos.

Ainda, registraram-se temas estruturantes, como: a interação dos Planos Diretores e Planos Locais de Habitação de Interesse Social, a perspectiva bem acolhida da criação de fóruns permanentes de discussão intermunicipais com macrodiretrizes e propostas efetivas de ação, e quando necessário à elaboração de planos regionais de habitação. Por fim, a garantia do aporte de recursos perenes para promoção habitacional nas três esferas de governo, respaldando a iniciativa da PEC da Moradia Digna, nº285/2008.

Os encontros regionais inauguraram o início de um processo de articulação, comunicação e troca entre os agentes públicos de habitação das três esferas de governo no Estado, contando também com a participação de outros agentes parceiros.

A perspectiva de continuidade do Plano Estadual de Habitação inclui as seguintes fases em seu processo de implementação:

FASE 1:

- Análise, contextualização e atualização de referências para os dados de déficit e inadequação habitacional, com base na sistematização e incorporação de informações da PMU-2010 – Pesquisa Municipal Unificada, dos registros do Sistema de Gestão de Pleitos da Secretaria da Habitação, dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social e nos resultados do Censo-2010 para o Estado de São Paulo.

FASE 2:

- Início dos Planos Metropolitanos de Desenvolvimento Habitacional para a macrometrópole e da implantação do Sistema Integrado de Demanda e Atendimento Habitacional.

FASE 3:

- Implantação do Sistema de Monitoramento e Avaliação.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA METROPOLITANA DE CAMPINAS – AGEMCAMP. *Plano Metropolitano de Habitação da Região Metropolitana de Campinas*. Campinas, 2009.

CARVALHO, Sonia Nahas de. "Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate". *São Paulo em Perspectiva*, 17(3-4), São Paulo, 2003. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/produtos>

_____. "Indicadores de avaliação como recurso à avaliação de programas do Plano Plurianual: a experiência do Estado de São Paulo". In: FRANZESE, Cibele et alii. *Reflexões para Ibero-América: Avaliação de Programas Sociais*. Brasília, ENAP, 2009. Disponível em: http://www.ena.gov.br/files/Caderno_EIAPP_Programas_Sociais.pdf

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO DO ESTADO DE SÃO PAULO – CDHU / CONSÓRCIO DUCTOR GERIS. *Diagnóstico do Setor Habitacional: Caracterização dos Municípios e Recortes Regionais* (Etapa 2 – Módulo 1 – Produto 1). São Paulo, 2009.

_____. *Diagnóstico do Setor Habitacional: Levantamento dos Atores Sociais* (Etapa 2 – Módulo 1 – Produto 2). São Paulo, 2009.

_____. *Diagnóstico do Setor Habitacional: Levantamento das Necessidades Habitacionais* (Etapa 2 – Módulo 1 – Produto 3). São Paulo, 2009.

_____. *Diagnóstico do Setor Habitacional: Caracterização da Oferta Habitacional* (Etapa 2 – Módulo 1 – Produto 4). São Paulo, 2009.

_____. *Diagnóstico do Setor Habitacional: Levantamento dos Programas Habitacionais* (Etapa 2 – Módulo 1 – Produto 5). São Paulo, 2009.

_____. *Diagnóstico do Setor Habitacional: Levantamento dos Marcos Regulatórios / Política de Subsídios* (Etapa 2 – Módulo 1 – Produto 6). São Paulo, 2009.

_____. *Diagnóstico do Setor Habitacional: Condições Institucionais e Administrativas do Estado* (Etapa 2 – Módulo 1 – Produto 7). São Paulo, 2009.

_____. *Diagnóstico do Setor Habitacional: Análise das Necessidades Habitacionais e da Oferta de Moradias* (Etapa 2 – Módulo 2 – Produto 1). São Paulo, 2009.

_____. *Diagnóstico do Setor Habitacional: Análise do Desenvolvimento das Ações em Habitação* (Etapa 2 – Módulo 2 – Produto 2). São Paulo, 2009.

_____. *Diagnóstico do Setor Habitacional: Análise da Evolução das Necessidades Habitacionais* (Etapa 2 – Módulo 2 – Produto 3). São Paulo, 2009.

_____. *Diagnóstico do Setor Habitacional: Construção de Cenários para Elaboração do Plano* (Etapa 2 – Módulo 2 – Produto 5). São Paulo, 2009.

_____. *Diagnóstico do Setor Habitacional: Construção de Matriz da Necessidade de recursos* (Etapa 2 – Módulo 2 – Produto 6). São Paulo, 2009.

_____. *Diagnóstico do Setor Habitacional: Validação do Diagnóstico* (Etapa 2 – Módulo 2 – Produto 8). São Paulo, 2009.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO DO ESTADO DE SÃO PAULO – CDHU / CONSÓRCIO DUCTOR GERIS / FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS – FIPE. *Modelo de Concessão de Subsídios*. São Paulo, 2009.

_____. *Modelagem de Subsídios para Grupo de Atendimento Especial*. São Paulo, 2010.

CENTRO BRASILEIRO DE ANÁLISE E PLANEJAMENTO – CEBRAP / CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE – CEM / MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Capacidades Administrativas, Déficit e Efetividade na Política Habitacional*. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/arquivos>

_____. *Assentamentos Precários no Brasil Urbano*. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/arquivos>

CONTACTO CONSULTORES ASSOCIADOS. *Pesquisa qualitativa com agentes do mercado imobiliário nas Regiões Metropolitanas de São Paulo, Campinas e Baixada Santista - Relatório Final*. São Paulo, 2009.

DENIZO, Valentina. *Os produtos da política habitacional na Região Metropolitana de São Paulo: elementos para análise de uma política metropolitana de habitação*. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO – EMLASA. *Quadro Habitacional Metropolitano: Subsídios ao Plano estadual de Habitação de Interesse Social*. Questões Estratégicas. Emlasa, São Paulo, 2009.

_____. *Quadro Habitacional Metropolitano: Subsídios ao Plano estadual de Habitação de Interesse Social. Compartimentos diferenciados para ação habitacional de interesse social nas regiões metropolitanas do Estado de São Paulo*. Emlasa, São Paulo, 2009.

_____. *Quadro Habitacional Metropolitano: Subsídios ao Plano estadual de Habitação de Interesse Social. Compartimentos diferenciados para ação habitacional de interesse social nas regiões metropolitanas do Estado de São Paulo – Versão Regional*. Emlasa, São Paulo, 2009.

_____. *Quadro Habitacional Metropolitano: Subsídios ao Plano estadual de Habitação de Interesse Social. Compartimentos diferenciados para ação habitacional de interesse social nas regiões metropolitanas do Estado de São Paulo – Versão Operacional*. Emlasa, São Paulo, 2009.

_____. *Quadro Habitacional Metropolitano: Subsídios ao Plano estadual de Habitação de Interesse Social. Compartimentos diferenciados para ação habitacional de interesse social nas regiões metropolitanas do Estado de São Paulo – Versão Final*. Emlasa, São Paulo, 2009.

FONSECA, C. M.; TRANI, E.; WAKISAKA, T.. "Desafios da Parceria Estado-Município em programas habitacionais de interesse social: Autoconstrução; um caso de intervenção em grande escala no ESP – Brasil". In: Third Urban Research Symposium, BIRD/IPEA, Brasília, 2005.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – FJP. *Déficit Habitacional no Brasil 2005*. Belo Horizonte, 2006.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS – FUNDAÇÃO SEADE. *Pesquisa de Condições de Vida – PCV*. Fundação Seade, São Paulo, 1998.

_____. *Índice Paulista de Vulnerabilidade Social – IPVS*. Fundação Seade, São Paulo, 2000.

_____. *Pesquisa de Condições de Vida – PCV*. Fundação Seade, São Paulo, 2006.

_____. *Subprojeto I - Relatório I – Estimativa de necessidades habitacionais no Estado de São Paulo*. Fundação Seade, São Paulo, 2009.

_____. *Subprojeto I - Relatório II – Qualificação dos Segmentos Sociais segundo Necessidades Habitacionais - 2006*. Fundação Seade, São Paulo, 2009.

_____. *Subprojeto II – Sistema de Informações Habitacionais – SIHAB*. Fundação Seade, São Paulo, 2010.

_____. *Subprojeto III – Recorte Regional do Estado de São Paulo, contendo Metodologia Consolidada e Análise*. Fundação Seade, São Paulo, 2009.

_____. *Subprojeto II - Pesquisa Municipal Unificada – PMU Habitação*. Fundação Seade, São Paulo, 2010.

_____. *Subprojeto IV – Metodologia de Avaliação e Monitoramento do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Estado de São Paulo (PEHIS)*. Fundação Seade, São Paulo, 2010.

_____. *Necessidades habitacionais no Estado de São Paulo: subsídios para o Plano Estadual de Habitação 2010-2023*. Fundação Seade/CDHU, São Paulo, 2010.

GUIZZARDI FILHO, Osvaldo. *A produção de estatísticas com base em registros administrativos*. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *Censo 2000*. IBGE, Brasília, 2000.

_____. *Pesquisa Industrial Anual – PIA*. IBGE, Brasília, 2000.

_____. *Censo 2010*. IBGE, Brasília, 2010.

MARTINS, José de Souza. *O cativo da terra*. Livraria Editora Ciências Humanas, São Paulo, 1979.

MATOS, Odilon Nogueira de. *Café e ferrovias: a evolução ferroviária de São Paulo e o desenvolvimento da cultura cafeeira*. Edições Arquivo do Estado, São Paulo, 1981.

MINISTÉRIO DAS CIDADES / SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. *Plano Nacional de Habitação – PlanHab: Estrutura e mecanismos de participação durante a elaboração do PlanHab e definição das versões para discussão com as instâncias participativas (Produto 1)*. Brasília, 2007.

_____. *Plano Nacional de Habitação – PlanHab: Contextualização do Plano Nacional de Habitação - análise e sistematização do contexto habitacional atual, constrangimentos, potencialidades e cenários possíveis (Produto 2 – Volume I e II)*. Brasília, 2007.

_____. *Plano Nacional de Habitação – PlanHab: Cenários e diretrizes estratégicas de enfrentamento da problemática habitacional até 2023. (Produto 3 – Volume I e II)*. Brasília, 2007.

_____. *Plano Nacional de Habitação – PlanHab: Definição do Arranjo Institucional e do Papel dos Agentes. (Produto 4)*. Brasília, 2007.

_____. *Plano Nacional de Habitação – PlanHab: Plano de Ação, estratégias e mecanismos de implementação do PlanHab. (Produto 5)*. Brasília, 2007.

_____. *Plano Nacional de Habitação – PlanHab: Estudo sobre a estruturação de modelo de garantias e seguros. Simulações socioeconômicas de população por faixas de renda e tipologia de cidades. (Produto 6)*. Brasília, 2008.

_____. *Plano Nacional de Habitação – PlanHab: Versão para Debates*. Brasília, 2009.

PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO / SECRETARIA DE HABITAÇÃO. *Plano Municipal de Habitação: PMH 2009 – 2024*. São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.habisp.inf.br/documentos>

SAAVEDRA, Jaime. "Importancia de M&A". In: BANCO MUNDIAL, BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *Hacia la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe*. In: II Conferencia Regional de M&E, Julho de 2007.

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Avaliação Ambiental Estratégica – AAE*. São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.ambiente.sp.gov.br/aae.php>

SILVA E SILVA, Maria Ozanira. "Avaliação de Políticas e Programas Sociais: aspectos conceituais e metodológicos". In: SILVA E SILVA, Maria Ozanira. *Avaliação de políticas e programas sociais: teoria & prática*. São Paulo, Veras Editora, 2001.

WORTHEN et alii. *Avaliação de programas: concepções e práticas*. São Paulo, Editora Gente, 2004.

Sítios Eletrônicos:

AGÊNCIA METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA – AGEM. Plano Regional de Identificação e Monitoramento de Áreas de Habitação Desconforme – PrimaHD, 2005. Disponível em:
<http://www.agem.sp.gov.br/pdf/PRIMAHD%20Introducao.pdf>. Acesso em 16/11/2010.

_____. Programa Regional de Identificação e Monitoramento de Áreas Críticas de Inundações, Erosão e Deslizamentos – PRIMAC. Disponível em:
http://www.agem.sp.gov.br/projetos_primac.htm. Acesso em 16/11/2010.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS – FUNDAÇÃO SEADE. Perfil Municipal. 2010. <http://www.seade.gov.br>. Acesso em 10/12/2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros, séries de 1999 a 2005. <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em 10/12/2010.

_____. Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic. 2008. <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em 10/12/2010.

_____. PIB 2009. <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em 10/12/2010.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. 2005. <http://www.pnud.org.br>. Acesso em 09/11/2010.

7. SIGLÁRIO

ABECIP - Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança
AELO - Associação das Empresas de Loteamento
AGEM Baixada Santista - Agência Metropolitana da Baixada Santista
AGEMCAMP - Agência Metropolitana de Campinas
ANOREG-SP - Associação dos Notários e Registradores do Estado de São Paulo
APA - Área de Proteção Ambiental
APEOP - Associação Paulista dos Empresários de Obras Públicas
APP - Área de Preservação Permanente
ARISP - Associação dos Registros de Imóveis do Estado de São Paulo
ASBEA - Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura
BACEN - Banco Central do Brasil
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD - Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (Banco Mundial)
BNH - Banco Nacional da Habitação
CAIXA - Caixa Econômica Federal
CDHU - Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo
CEBRAP - Centro de Estudos Brasileiros
CECAP - Caixa Estadual de Casas para o Povo
CEESP - Caixa Econômica do Estado de São Paulo
CEH - Conselho Estadual de Habitação
CEM - Centro de Estudos da Metrópole
CGFNHIS - Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
CGFPHIS - Conselho Gestor do Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social
CGFGH - Conselho Gestor do Fundo Garantidor Habitacional
COHAB - Companhia de Habitação
CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente
CPTM - Companhia Paulista de Trens Metropolitanos
CRHIS - Companhia Regional de Habitações de Interesse Social
DERSA - Desenvolvimento Rodoviário S. A.
EMPLASA - Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano
ESP - Estado de São Paulo
FAR - Fundo de Arrendamento Residencial
FCVS - Fundo de Compensação das Variações Salariais
FDS - Fundo de Desenvolvimento Social
FGH - Fundo Garantidor Habitacional

FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FIDHU - Fundo de Financiamento e Investimento para o Desenvolvimento Habitacional e Urbano (ESP)
FINBRA - Finanças do Brasil (Secretaria do Tesouro Nacional)
FINSOCIAL - Fundo de Investimento Social
FINVESTHAB - Fundo Especial de Financiamento e Investimentos em Programas Habitacionais
FIPE - Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
FJP - Fundação João Pinheiro
FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FPHIS - Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social
FSEADE - Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
FUNAI - Fundação Nacional do Índio
FUNDAP - Fundação do Desenvolvimento Administrativo da Secretaria de Gestão Pública do Estado de São Paulo
FUNDHAB - Fundo de Assistência Habitacional (Federal)
FUNDHAB - Fundo Estadual de Financiamento de Habitação
FUNDHAP - Fundo de Habitação Popular de São Paulo
GRAPROHAB - Grupo de Aprovação de Projetos de Habitação
HIS - Habitação de Interesse Social
HMP - Habitação de Mercado Popular
IAB - Instituto dos Arquitetos do Brasil
IBAPE - Instituto Brasileiro de Avaliações e Perícias de Engenharia
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
ICV - Índice do Custo de Vida
INCC - Índice Nacional de Custo da Construção
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPC-Fipe - Índice de Preços ao Consumidor, da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
IPRS - Índice Paulista de Responsabilidade Social
IPT - Instituto de Pesquisas Tecnológicas
IPVS - Índice Paulista de Vulnerabilidade Social
ITESP - Instituto de Terras do Estado de São Paulo
MCMV - Programa Minha Casa Minha Vida
MP - Medida Provisória
MUNIC - Perfil dos Municípios Brasileiros (IBGE)
Municípios do ABCD - Santo André, São Bernardo, São Caetano e Diadema

OGU - Orçamento Geral da União
PAC/CDHU - Programa de Atuação em Cortiços
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PCV - Pesquisa de Condições de Vida
PEH-SP - Plano de Habitação do Estado de São Paulo
PEM - Programa Especial de Melhorias (ESP)
PHAI - Programa Habitacional de Integração (ESP)
PIB - Produto Interno Bruto
PLANHAB - Plano Nacional de Habitação
PLANHAP - Plano Nacional de Habitação Popular
PLHIS - Planos Locais de Habitação de Interesse Social
PMSP - Prefeitura Municipal de São Paulo
PMU - Pesquisa Municipal Unificada
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PND - Plano Nacional de Desenvolvimento
PNHU - Política Nacional de Habitação Urbana
PNHR - Programa Nacional de Habitação Rural
PPA - Plano Plurianual de Aplicações
PROLURB - Programa Lote Social Urbanizado (ESP)
PROTECH - Programa de Difusão Tecnológica para Construção de Habitação de Baixo Custo
PSH - Programa de Subsídios Habitacionais
RA - Região Administrativa
RET - Regime Especial Tributário
RG - Região de Governo
RM - Região Metropolitana
RMBS - Região Metropolitana da Baixada Santista
RMC - Região Metropolitana de Campinas
RMSP - Região Metropolitana de São Paulo
SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SECONCI - Sindicato dos Trabalhadores na Indústria da Construção Civil
SECOVI SP - Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo
SEHAB - Secretaria Municipal de São Paulo
SELIC - Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
SFH - Sistema Financeiro da Habitação
SH - Secretaria de Estado da Habitação
SIHab - Sistema Estadual de Informações Habitacionais

SIMab - Sistema de Monitoramento e Avaliação de Habitação de Interesse Social

SINDUSCON-SP - Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo

SM - Salário Mínimo

SMA - Secretaria de Estado do Meio Ambiente

SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SSE - Secretaria de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo

TCP - Taxa de Compensação da Prestação

TGCA - Taxa Geométrica de Crescimento Anual

TR - Taxa Referencial

UH - Unidade Habitacional

ZEE - Zoneamento Econômico Ecológico

ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social

ZEIAS - Zonas Especiais de Interesse do Patrimônio Cultural, de Interesse Ambiental de Preservação ou de Uso Sustentável

8. FICHA TÉCNICA

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO
Geraldo Alckmin

Secretário de Estado de Habitação
Silvio Torres

Secretário Adjunto de Estado da Habitação
Marcos Rodrigues Penido

Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano
(CDHU)

Diretor Presidente
Antonio Carlos do Amaral Filho

Diretor Técnico
Marcos Rodrigues Penido

Diretor Administrativo Financeiro
José Milton Dallari

Diretor de Planejamento e Fomento
Américo Calandriello Jr.

Diretor de Assuntos Jurídicos e de Regularização
Fundiária
Solange Aparecida Marques

Diretor de Atendimento Habitacional
Guaracy Fontes Monteiro Filho

Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEH-SP) 2011-2023

Coordenação Executiva
Eduardo Trani

Equipe Técnica de Coordenação
Maria Claudia Pereira de Souza, Mariana de Sylos Rudge, Miriam Fernanda Lopes Barros Moro, Mônica Therezinha Bartié Rossi

Equipe Técnica Executiva
Camila Nastari Fernandes, Cibele Vieira Lelot, Marta Dora Sister, Miriam Murakami Hiroto, Ricardo Catelan, Ricardo Pagliuso Regatieri, Rubens Ferreira, Tais Rafaela O. Correia

Apoio Institucional de Comunicação
Renato Basile, Yone S. Linhares

Estagiários
Arquitetura **Lucinéia P. Nascimento, Tainá Floriano Vasconcellos** Gestão Pública **Jozy Ellen Lemos, Gabriela dos Santos Rodrigues, Thiago Neves, Lidia Forghieri Mendes Correa**

Consultoria Externa
Consórcio Ductor Geris

Coordenação
Heliane Furtado de Lima

Equipe Técnica
Ana Maria A. Soares, Camila Nastari Fernandes, Eiko Lúcia Itioka, Fernanda T. de Albuquerque Lopes, Monica B. Nunes, Mônica M. Moreno, Thiago G. Hoffmann, Pedro Paulo R. Guillaumon

Apoio
CEPAM **Juçara Morelli T. Rodrigues, Juliana Gazzotti Scheneider, Maria Niedja Leite de Oliveira**
EMPLASA **Áurea Maria Queiroz Davanzo, Márcia Rodrigues, Maria Ligia S. de O. Wertheimer, Sania Cristina Dias Batista**
FIPE/USP **Silvia Schor**
FSEADE **Sonia Nahas, Nádía Pinheiro Dini**

Capa
Ricardo Catelan

São Paulo, dezembro de 2011.