

# Habitação de interesse social em São Paulo: desafios e novos instrumentos de gestão



*Aliança de Cidades*  
Cities Without Slums



# Habitação de interesse social em São Paulo: desafios e novos instrumentos de gestão



Foto capa: Fabio Knoll



**Coordenação Editorial**

Tereza Herling

Elisabete França

**Texto**

Tereza Herling

**Contribuições ao Texto**

Alex Abiko, Ana Paula Bruno, Elisabete França, Giorgio Romano Schutte, Ivo Imparato, Márcia Maria Fartos Terlizzi,

Mariana Kara José, Violêta Saldanha Kubrusly

**Edição**

*Publisher Brasil*

Alselmo Massad e Marcos Palhares

**Revisão**

Maurício Ayer

**Projeto e Produção Gráfica**

*Zoldesign*

Design: Renato Salgado e Mariana Afonso / Editoração: Renata Carla Atilano

**Acervo de Fotos, Ilustrações, Imagens e Mapas**

Daniel Ducci, Maria Teresa Diniz dos Santos, Robson Martins, Sehab/Habi

**Foto capa**

Fabio Knoll

**Impressão**

*Corset*

Prefeitura do Município de São Paulo

Habituação de interesse social em São Paulo: desafios e novos instrumentos

de gestão / Prefeitura do Município de São Paulo, Cities Alliance – São

Paulo, Janeiro Projetos Urbanos, 2008.

96 p. il.

I. Habituação de Interesse Social – São Paulo (SP) 2. Urbanismo – São Paulo

(SP) 3. Gestão Pública – São Paulo (SP) 4. Planejamento Habitacional – São

Paulo (SP) I. Prefeitura do Município de São Paulo. II. Título.

# Apresentação

Esta publicação reflete o grande avanço que São Paulo vem obtendo no sentido de se tornar uma cidade para todos seus cidadãos. Com o apoio da excelente coordenação do Banco Mundial, a Prefeitura do Município de São Paulo e a Aliança de Cidades têm tido o privilégio de compartilhar apoio técnico mútuo, com resultados positivos para todos. Mais importante ainda, é que esta parceria tem tido um impacto significativo para a própria Aliança de Cidades.

Entre as várias lições aprendidas destaca-se a importância da perspectiva de longo prazo, que tem assegurado a essa parceria atravessar diferentes administrações da cidade, bem como da Aliança de Cidades. A cooperação, iniciada em 2001, perdura por diferentes gestões do governo municipal e da Aliança de Cidades, permanecendo estável e consistente, graças à participação ativa e comprometida dos técnicos da Sehab.

São Paulo se tornou um modelo importante para a Aliança de Cidades em seu apoio a outras cidades do mundo. A Prefeitura do Município tem afirmado a importância crucial de trabalhar com informações confiáveis, apoiada em um sistema abrangente de informações gerenciais, que a maioria das cidades ainda não têm. A cidade também reconheceu a necessidade de investir em um programa de urbanização de favelas e regularização de loteamentos na escala da cidade, com a alocação de aportes orçamentários substanciais, peça chave da gestão municipal ano após ano. Apoio e recursos contínuos dos três níveis de governo – municipal, estadual e federal – revelam a prioridade de combater a pobreza urbana e promover o crescimento econômico.

Em resumo, não existem fórmulas mágicas para o atual progresso de São Paulo – ao contrário, as lições aprendidas vêm de uma boa gestão urbana, compromisso político estável e consistente e participação ativa da comunidade, não como demanda, mas sim como cidadã partícipe.

A Aliança de Cidades tem fornecido apoio internacional e a base para o aprendizado e a troca de experiências. Nosso investimento e nosso compromisso vêm da crença de que São Paulo – pelos padrões internacionais, uma cidade que não é pobre – se tornará gradualmente de enorme valor para os esforços da Aliança de Cidades em dar apoio a outras cidades. Nós acreditamos firmemente que o melhor aprendizado vem de cidades que desenvolveram soluções para os problemas comuns a outras cidades do mundo.

Gostaríamos de ressaltar que a Aliança de Cidades tem contado com apoio inestimável de seu escritório na Universidade de São Paulo, que muito tem se beneficiado do apoio generoso do Governo Italiano.

Em nome da Sehab e da Aliança de Cidades, gostaríamos de registrar nosso orgulho em sermos capazes de contribuir para os avanços notáveis em São Paulo e nossa intenção em dar continuidade a esta parceria mutuamente benéfica.

**Secretaria Municipal de Habitação e Aliança das Cidades**



# Lista de Siglas

<b>ABCP</b>	Associação Brasileira de Cimento Portland	<b>PAC</b>	Programa de Aceleração do Crescimento
<b>Abramat</b>	Associação Brasileira da Indústria de Materiais de Construção	<b>PAC BID</b>	Programa de Atuação em Cortiços (realizado com recursos do BID)
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desenvolvimento	<b>PAR</b>	Programa de Arrendamento Residencial
<b>Bird</b>	Banco Mundial	<b>Peti</b>	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
<b>BNH</b>	Banco Nacional da Habitação	<b>Petrobras</b>	Petróleo Brasileiro S / A
<b>CDHU</b>	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo	<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>Caixa</b>	Caixa Econômica Federal	<b>PMSP</b>	Prefeitura do Município de São Paulo
<b>CEM</b>	Centro de Estudos da Metrópole	<b>PNAD</b>	Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio – IBGE
<b>CGLU</b>	Cidades e Governos Locais Unidos	<b>POF</b>	Pesquisa de Orçamento Familiar
<b>CMH</b>	Conselho Municipal de Habitação	<b>Procap</b>	Programa de Canalização de Córregos, Implantação de Vias e Recuperação Ambiental e Social de Fundos de Vale
<b>Cohab</b>	Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo	<b>Prover</b>	Programa de Urbanização e Verticalização de Favelas
<b>Cohre</b>	Centre for Housing Rights Against Evictions / Centro para Despejos e Direitos à Habitação	<b>Resolo</b>	Departamento de Regularização de Loteamentos Irregulares
<b>Fipe</b>	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas	<b>RMSP</b>	Região Metropolitana de São Paulo
<b>Flacma</b>	Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales/Federação Latinoamericana e Cidades, Municípios e Associações de Governos Locais	<b>Sabesp</b>	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
<b>FMH</b>	Fundo Municipal da Habitação	<b>SEADE</b>	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
<b>FNHIS</b>	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social	<b>Sehab</b>	Secretaria Municipal de Habitação
<b>Funaps</b>	Fundo de Atendimento à População Moradora de Habitação Subnormal	<b>Sempla</b>	Secretaria Municipal de Planejamento
<b>Fundurb</b>	Fundo de Urbanização da Secretaria Municipal de Planejamento	<b>SFH</b>	Sistema Financeiro da Habitação
<b>Habi</b>	Superintendência de Habitação Popular	<b>SNHIS</b>	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
<b>Habisp</b>	Sistema de Informações para Habitação Social de São Paulo	<b>UNFPA</b>	United Nations Population Fund / Fundo de População das Nações Unidas
<b>HIS</b>	Habitação de Interesse Social	<b>UN Habitat</b>	United Nations Habitat / Agência Habitat das Nações Unidas
<b>HMP</b>	Habitação do Mercado Popular	<b>Zeis</b>	Zona Especial de Interesse Social
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística		
<b>IPTU</b>	Imposto Predial e Territorial Urbano		
<b>IPVS</b>	Índice Paulista de Vulnerabilidade Social		
<b>MSP</b>	Município de São Paulo		
<b>MTB / Rais</b>	Ministério do Trabalho do Brasil / Relação Anual de Informações Sociais		
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas		



# Índice

<b>Apresentação</b>	<b>05</b>
<b>Lista de Siglas</b>	<b>07</b>
<b>Introdução</b>	<b>11</b>
<b>Capítulo 1. Os desafios da política habitacional no município de São Paulo</b>	<b>15</b>
<b>1.1.</b> A expansão urbana de São Paulo	<b>18</b>
<b>1.2.</b> Pobreza e custo da terra urbana: formação de assentamentos precários e informais nas periferias da cidade	<b>24</b>
<b>1.3.</b> A situação habitacional do município: principais desafios	<b>28</b>
<b>Capítulo 2. A parceria entre o município de São Paulo e a Aliança de Cidades</b>	<b>43</b>
<b>2.1.</b> Planejamento estratégico e instrumentos de planejamento e gestão	<b>46</b>
<b>2.1.1.</b> Oficinas de planejamento estratégico	<b>47</b>
<b>2.1.2.</b> Sistema de informações para habitação social de São Paulo – Habisp	<b>48</b>
<b>2.1.3.</b> Sistema de priorização de intervenções	<b>53</b>
<b>2.1.4.</b> Indicadores de monitoramento	<b>59</b>
<b>2.2.</b> Estudos técnicos de apoio	<b>60</b>
<b>2.2.1.</b> Demanda por atendimento habitacional em assentamentos precários	<b>61</b>
<b>2.2.2.</b> Melhoria de capacidade de gestão da Sehab	<b>63</b>
<b>2.2.3.</b> Financiamento da moradia popular: alternativas públicas e privadas, provisão e melhorias	<b>69</b>
<b>Capítulo 3. Disseminação dos resultados</b>	<b>75</b>
<b>3.1.</b> Disseminação local	<b>78</b>
<b>3.2.</b> Disseminação internacional	<b>79</b>
<b>Capítulo 4. A Aliança de Cidades e a política habitacional de São Paulo</b>	<b>83</b>
<b>4.1.</b> Capacitação técnica das equipes para o planejamento e gestão de programas	<b>83</b>
<b>4.2.</b> Articulação institucional entre os agentes envolvidos com a política habitacional e a gestão mais eficiente dos recursos	<b>86</b>
<b>Considerações Finais</b>	<b>89</b>
<b>Referências Bibliográficas</b>	<b>91</b>
<b>Índice de Tabelas</b>	<b>92</b>
<b>Índice de Figuras</b>	<b>92</b>



# Introdução

A Aliança de Cidades tem desenvolvido projetos de cooperação técnica com a Secretaria Municipal de Habitação (Sehab) desde 2001. Esta publicação apresenta os resultados obtidos com a segunda fase da parceria<sup>1</sup>, desenvolvida entre 2005 e 2008. O objetivo desta segunda fase foi estabelecer um conjunto de instrumentos de gestão para a elaboração contínua do planejamento estratégico da habitação municipal.

São Paulo é uma cidade de contrastes, reflexos de um modelo de desenvolvimento econômico que deixou, e ainda deixa, parte de sua população excluída dos benefícios e riquezas gerados. A cidade apresenta um terço de sua população morando em favelas e loteamentos irregulares, a despeito de ser a cidade mais rica e populosa do Brasil. Diante disto, combater a pobreza, gerar emprego e renda, diminuir as desigualdades sociais e contribuir para a sustentabilidade ambiental da cidade são desafios intrínsecos à política habitacional.

Apesar dos processos internos de migração – decorrentes da forte atração que os empregos industriais geraram nas populações de regiões pobres do país – terem diminuído drasticamente e dos empreendimentos industriais seguirem hoje uma distribuição mais homogênea pelo território nacional, as grandes metrópoles brasileiras, como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador e Recife, ainda concentram grandes contingentes de população pobre. Boa parte desta população permanece excluída do mercado de trabalho formal que demanda mão-de-obra qualificada.

Este não é um problema restrito à realidade brasileira, mas sim algo comum às grandes cidades de países de todo o Hemisfério Sul, que vêm passando por intensa urbanização nos últimos anos. Globalmente, a perspectiva apontada pela Agência Habitat da ONU (UN-Habitat) é de que, em 2030, a população urbana atinja 5 bilhões de pessoas, em um cenário de 8,1 bilhões de habitantes no planeta. Entre 2005 e 2030, estima-se que a taxa média de crescimento da população urbana mundial seja de 1,78% ao ano, quase o dobro da taxa de crescimento da população total. A maior porcentagem deste crescimento urbano ocorrerá em países do Sul, em especial da África e Ásia. Nestes países, as taxas de crescimento da população urbana têm sido muito superiores às dos países do Hemisfério Norte (Europa e América do Norte). Enquanto as taxas de crescimento da população urbana na África Subsaariana atingem 4,58% ao ano, as das cidades dos chamados países desenvolvidos não ultrapassam 0,75% ao ano, com alguns casos apresentando tendência de crescimento negativo. A UN-Habitat estima que a população urbana nos países pobres dobrará até 2030, e a população moradora em favelas poderá atingir 3 bilhões em 2050.

1. A primeira fase do programa está registrada na publicação *Integrando os Pobres – Urbanização e Regularização Fundiária na Cidade de São Paulo*, São Paulo, Sehab e Aliança de Cidades, 2004.

Nestes países, a urbanização vem acompanhada de concentração de pobreza. De fato, não só as metrópoles brasileiras, mas também as grandes aglomerações urbanas mundiais continuam a concentrar boa parte dos contingentes mais pobres da população de seus países, que aí contam com redes de apoio social e possibilidades de obtenção de emprego e renda que não encontram em áreas rurais ou núcleos urbanos mais afastados. Relatório do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA, sigla em inglês), *State of World Population*, de 2007, afirma que ao mesmo tempo em que as cidades concentram pobreza, elas representam as melhores esperanças de combatê-la.

No Brasil, onde mais de 80% da população vivem em cidades, as taxas de urbanização apresentam estabilidade, com taxas de crescimento menores do que as de países da África e Ásia. Por isso, as cidades brasileiras podem oferecer bons e maus exemplos. As ocupações irregulares extensivas em áreas de proteção ambiental, por exemplo, são aspectos a serem evitados. Entre as lições a disseminar estão os avanços conquistados no campo do direito à cidade, representado pelo conjunto de instrumentos de regularização fundiária e de acesso à terra urbana contemplados no Estatuto da Cidade.

O enfrentamento destes desafios tem se dado em frentes amplas e diferenciadas. Ao mesmo tempo em que o Programa Mananciais (sucessor do Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga) deverá sanear os reservatórios de água potável das represas de Guarapiranga e Billings, por meio da urbanização e regularização de mais de 60 mil domicílios em favelas e loteamentos, os programas de locação social e melhorias em cortiços irão requalificar as áreas centrais do município com inclusão social. Solucionar diferentes problemas habitacionais e ambientais requer um compromisso de todos os agentes sociais envolvidos. Para isso, é fundamental melhorar a capacidade de gestão, aprimorando os instrumentos de planejamento do poder público de modo a estabelecer canais claros e efetivos da política habitacional compartilhada com toda a sociedade.

O projeto *Estratégias para o Planejamento, Financiamento e Implementação Sustentáveis da Política Habitacional e de Desenvolvimento Urbano* foi desenvolvido pela Sehab e pela Aliança de Cidades com apoio do Banco Mundial na segunda etapa da cooperação técnica. Iniciado em dezembro de 2005, o principal objetivo foi estabelecer um processo de planejamento estratégico alimentado por estudos específicos para dar conta desta realidade em transformação. Ao final, todos os resultados alcançados contribuíram para a formulação do Plano Municipal da Habitação, atualmente em discussão no Conselho Municipal de Habitação.

Nesta iniciativa, o planejamento estratégico, contínuo e sistemático foi estabelecido dentro da Secretaria para conhecer a demanda por habitação e, visando ao seu atendimento, redirecionar recursos humanos, financeiros, institucionais e legais para a execução de programas mais adequados.

Foi implantado um importante sistema de informações gerenciais – o Habisp – regularmente atualizado, que inclui informações sobre moradores em assentamentos precários – favelas, loteamentos irregulares, cortiços, áreas de risco etc. – e em conjuntos habitacionais promovidos pelo poder público. A coleta de informações possibilitou atualizar as características destes assentamentos e classificá-los, de modo a obter um panorama abrangente de todos os tipos de assentamentos, além de permitir estabelecer critérios de prioridade para as intervenções para as diferentes linhas programáticas adotadas.

O conhecimento da demanda em profundidade, numa cidade com as dimensões e complexidade urbana de São Paulo, é algo que requer constante atualização e aperfeiçoamento de critérios. Um importante passo foi dado no sentido de organizar as informações disponíveis em um sistema de fácil utilização pelos funcionários da casa, com ferramentas amigáveis de desenho e inserção de dados. A parceria com a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp) foi fundamental para a obtenção de fotos aéreas ortorretificadas do voo de 2003, com dados mais compatíveis com a realidade física, corrigindo distorções do antigo sistema, cuja cartografia não era georreferenciada. Outra contribuição importante da Sabesp foi o fornecimento do cadastro de redes e ligações domiciliares de água e esgoto, que permitem uma atualização permanente dos dados de infra-estrutura de saneamento.

Vários estudos subsidiaram a formulação de políticas de atendimento, de forma a abranger os diferentes aspectos envolvidos no atendimento habitacional. Foram estudadas alternativas ao arranjo institucional interno da Sehab, de articulação com outros níveis de governo para melhorar o foco do atendimento e a destinação de recursos para subsídios habitacionais.

A consolidação dos resultados das oficinas de planejamento e das recomendações dos estudos técnicos subsidiaram a proposta do Plano Municipal de Habitação, a ser encaminhado em 2009 para a Câmara dos Vereadores. Considerando o forte incremento de investimentos municipais, estaduais e federais para o atendimento habitacional do município e a crescente participação do mercado privado na produção de novas unidades para uma parcela da demanda considerada de interesse social, a Sehab está investindo prioritariamente na urbanização e regularização fundiária dos assentamentos precários para garantir a permanência das famílias nas áreas ocupadas e o saneamento ambiental das sub-bacias hidrográficas que compõem a Bacia do Alto Tietê. Para que este atendimento tenha eficiência em termos ambientais, foram estabelecidos critérios de priorização de intervenções que consideram a bacia hidrográfica como uma unidade integrada de gestão e intervenção na urbanização de favelas e regularização de loteamentos.

O prazo inicial do convênio era de 24 meses, estendido por mais 12 meses para possibilitar a divulgação dos resultados para outras grandes cidades parceiras da Aliança de Cidades no Brasil e no mundo que enfrentam as mesmas dificuldades em relação ao crescimento da pobreza. Neste sentido, foi promovido em março de 2008 o *Diálogo Internacional sobre Políticas Públicas: os desafios da urbanização de favelas em São Paulo*, que contou com a participação de diversas cidades do mundo, além de representantes dos governos estadual e federal do Brasil.

No capítulo I desta publicação, traçamos um panorama geral da situação habitacional do município, considerando sua posição de importante pólo de produção de riquezas articulado com outras regiões do país e do mundo, ao mesmo tempo marcado por elevados índices de desigualdade social, do qual a situação de moradia é importante retrato. Os desafios para reverter esta situação são pontuados e enfrentados no capítulo 2, que apresenta o resultado dos estudos técnicos que possibilitaram à Sehab elaborar o Plano Municipal de Habitação. O capítulo 3 é especialmente dedicado às atividades de disseminação de resultados e compartilhamento de experiências entre cidades brasileiras e de outros países. O balanço das atividades – ganhos, resultados positivos, bem como dificuldades inerentes ao processo que devem ser enfrentadas por São Paulo e por outras cidades parceiras da Aliança de Cidades – é apresentado no capítulo 4.

Ao final, são apresentadas algumas idéias para novos projetos de assistência técnica que tomem como partido conhecer e enfrentar os desafios colocados pela urbanização crescente do planeta e as formas de promover a melhoria das condições de vida da população pobre das cidades.

# Capítulo 1

## Os desafios da política habitacional no município de São Paulo

O município de São Paulo é a capital do Estado de São Paulo e sede da Região Metropolitana de São Paulo, composta por 39 municípios. Cidade mais populosa do Brasil, seus 10.879.619 habitantes<sup>2</sup> equivalem a 6% da população total do país. É também a cidade de maior expressão econômica na produção da riqueza do país, sendo responsável por cerca de 9% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional<sup>3</sup>.

Seu dinamismo econômico se reflete em uma paisagem em constante transformação: novos fragmentos urbanos convivem com velhas estruturas obsoletas, concebidas como suporte a atividades produtivas dos primórdios da industrialização, algumas à espera de realizar seu potencial de renovação.

Nos últimos trinta anos, o setor de serviços assumiu a liderança da produção econômica municipal, superando a primazia histórica do setor industrial. O crescimento é mais significativo nos setores ligados à tecnologia da informação, à produção de conhecimento e à cultura. Estas transformações econômicas têm reflexos na paisagem urbana e na ocupação do território.

Empresas comerciais de grande porte são instaladas em galpões industriais desativados, centros de serviços de ponta são instalados em bairros cuja estrutura viária não suporta o impacto dos novos fluxos de transporte, cortiços e favelas mantêm-se na área urbana, algumas delas alçadas à categoria de áreas consolidadas, a exemplo de Paraisópolis e Heliópolis.



2. Estimativa para 2008, realizada pela Fundação Seade a partir dos dados do Censo 2000 do IBGE.

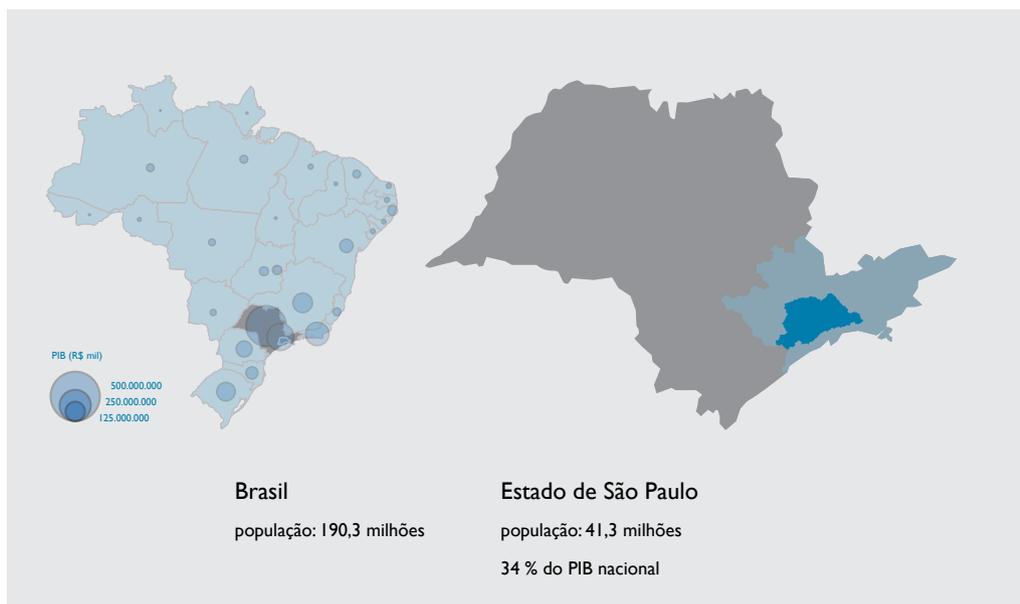
3. *Olhar São Paulo – Contrastes Urbanos*, São Paulo, PMSP & Sempla, 2007, p.8.

**Figura 1.** Paraisópolis – antigas favelas de grande porte alçadas à condição de bairros consolidados.

Ao mesmo tempo, os novos serviços e as novas redes de comunicação estabelecem fluxos de informação e financeiros que ampliam o raio de influência e interdependência do município de São Paulo para além dos limites da região metropolitana. Novos vínculos de fluxo e produção econômica são estabelecidos com locais de moradia e empresas nas regiões metropolitanas de Campinas, da Baixada Santista, ou da grande aglomeração urbana ao longo do vale do Paraíba, polarizada por São José dos Campos, além de aglomerações urbanas intermediárias, configurando a chamada macrometrópole paulista.



**Figura 2.** Heliópolis – antigas favelas de grande porte alçadas à condição de bairros consolidados.

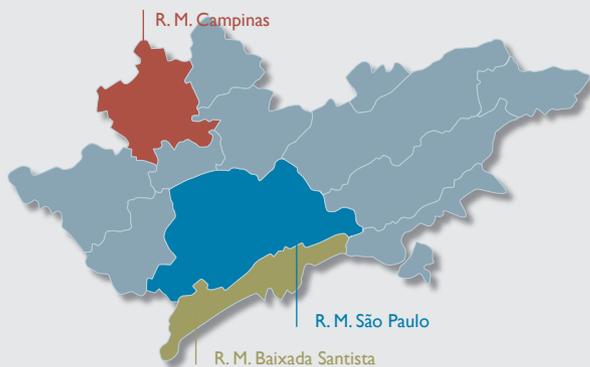


**Figura 3.** Localização do município de São Paulo na Região Metropolitana de São Paulo, Estado de São Paulo e Brasil.

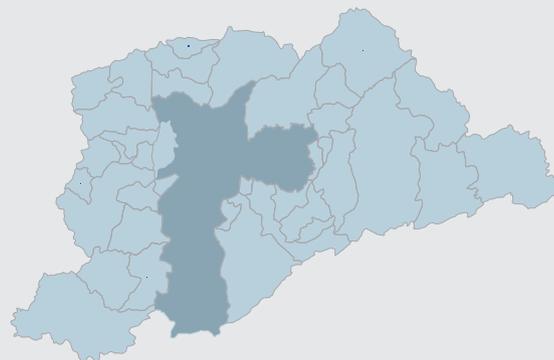
Neste complexo metropolitano, vivem cerca de 70% da população do Estado de São Paulo. Este conjunto é formado pelas regiões metropolitanas de Campinas, São Paulo e Baixada Santista, além de macrorregiões de Sorocaba, São José dos Campos, Bragança Paulista e Jundiaí.



**Figura 4.** Mosaico de tecidos urbanos forma uma cidade heterogênea e dinâmica.



Macro Metrópole de São Paulo



Região Metropolitana de São Paulo

população: 19,8 milhões

15,6 % do PIB nacional

**Município de São Paulo**

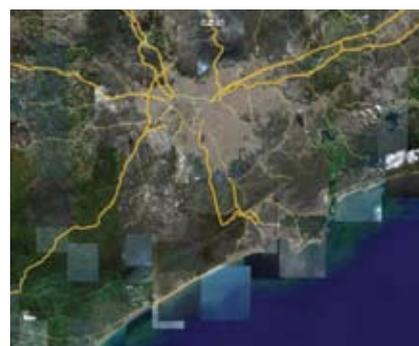
**população: 10,8 milhões**

**9 % do PIB nacional**

4. MEYER, Regina Maria Proserpi, GROSTEIN, Marta Dora, BIDERMAN, Ciro – *São Paulo Metrópole* – Imprensa Oficial do Estado e EDUSP, São Paulo, 2004.

## 1.1. A expansão urbana de São Paulo

Todas estas transformações não alteram o padrão de urbanização extensivo e periférico, que se apoiou em uma estrutura viária em formato radial, herança dos primeiros eixos de penetração da cidade rumo ao litoral e ao interior do estado. A localização estratégica de São Paulo como articuladora entre a produção econômica vinda do interior e seu escoamento pelo porto de Santos impulsionou seu desenvolvimento econômico e urbano. E estes caminhos se fixaram no território, como suporte dos diferentes modos de transporte – desde a tração animal, passando pela ferrovia, até as rodovias implantadas no início da segunda etapa de industrialização, a partir dos anos 1950.

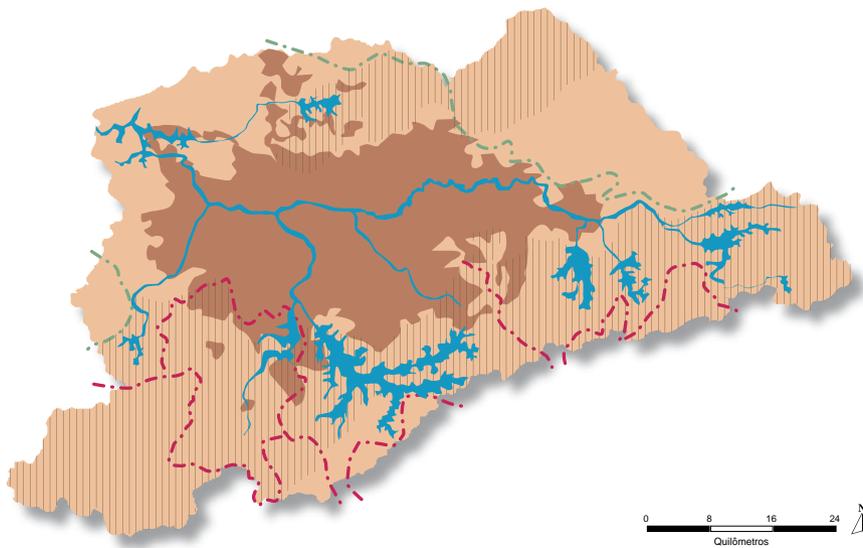


**Figura 5.** Estrutura viária rádio-concêntrica – caminhos de ligação entre o interior e o litoral.

Apoiadas nesta estrutura, novas ocupações forjam a expansão contínua da malha urbana em direção à periferia da cidade. Distantes das áreas de trabalho, sem apoio do transporte público, carentes de serviços e equipamentos urbanos adequados, com casas em grande parte construídas pelos próprios moradores, estas frentes de expansão configuraram até os anos 70 a chamada “urbanização sem cidade”<sup>4</sup>.

A partir do novo surto de industrialização, liderado pela indústria de bens de consumo duráveis nos anos 50, as novas fábricas implantadas em São Paulo atraem grandes contingentes de migrantes de outras regiões do país. A principal alternativa de moradia para esta população será a compra de um lote em loteamentos irregulares abertos nas franjas da malha urbana consolidada, conduzindo à conurbação com os municípios vizinhos. Os problemas decorrentes desta urbanização extensiva – transporte, moradia e saneamento – assumem dimensões metropolitanas, o que leva à criação da Região Metropolitana de São Paulo e das respectivas estruturas de governo responsáveis pela gestão integrada destes problemas, já ao final da década de 60.

Em 1976 é promulgada a Lei Estadual de Proteção aos Mananciais, envolvendo as regiões das represas Guarapiranga e Billings. No entanto, a restrição legal ao parcelamento e ocupação das propriedades reduziu suas possibilidades de comercialização no mercado formal. O mercado imobiliário, pouco dinâmico e com terrenos desvalorizados, tornou-se alvo de ocupações irregulares pelas camadas mais pobres da população. Além da falta de infra-estrutura urbana e regularidade fundiária, as restrições à ocupação e edificação destas áreas impediram que seus moradores tivessem acesso a oportunidades de trabalho e educação.



**Figura 6.** Áreas de proteção aos mananciais da RMSP.

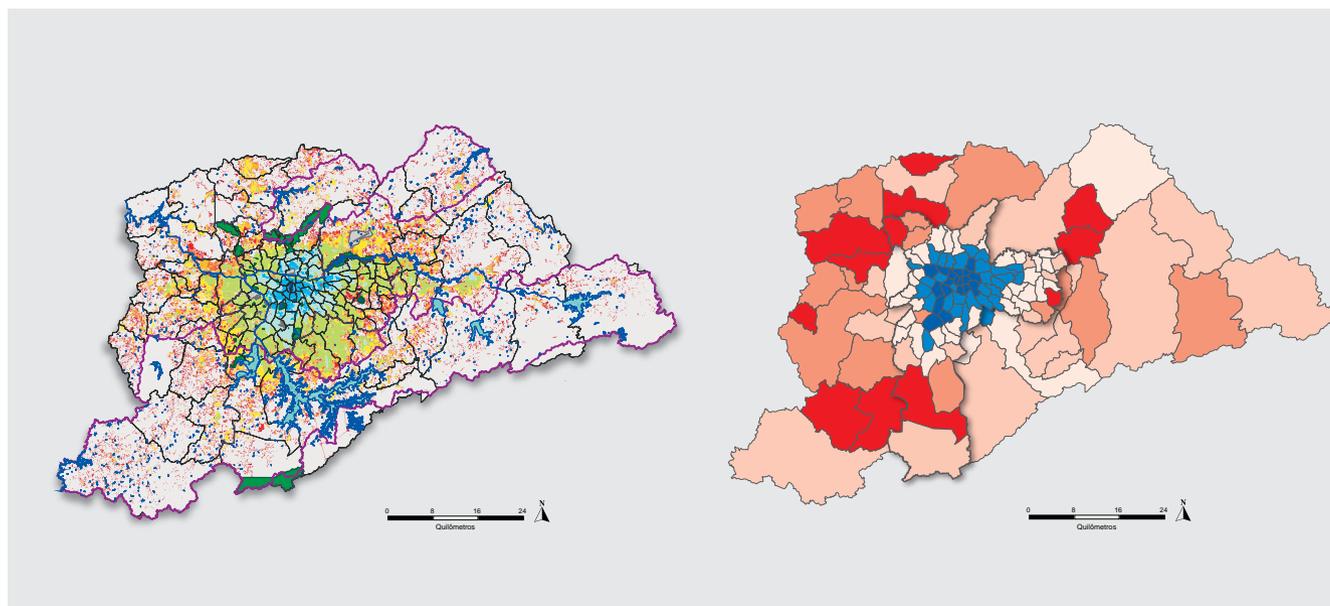
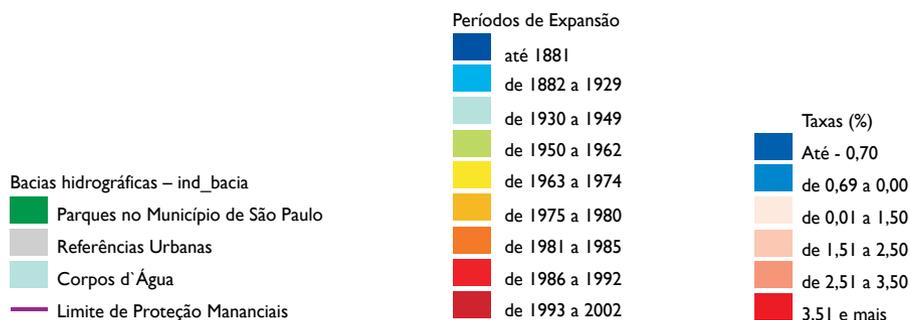
Fonte: Emplasa, 2003.

A partir dos anos 80, acompanhando a queda no emprego industrial, o crescimento demográfico do município e da RMSP perde força, como atestam as quedas nas taxas de crescimento populacional na tabela a seguir.

**Tabela 1. Evolução da população moradora e taxas de crescimento no Município e na Região Metropolitana de São Paulo entre 1950 e 2010**

período	habitantes		período	taxa média de crescimento anual	
	MSP	RMSP		MSP	RMSP
1950	2.198.031	2.696.031	1940-1950	5,2	5,45
1960	3.824.102	4.905.421	1950 – 1960	5,69	5,96
1970	5.978.977	8.172.542	1960 – 1970	4,57	5,5
1980	8.475.380	12.575.655	1970 – 1980	3,67	4,46
1990	9.646.185	15.542.537	1980 – 1990	1,18	1,86
2000	10.434.252	17.878.703	1990 – 2000	1,01	1,01
2010	10.970.942	20.309.647	2000 – 2010	1	1,01

Fonte: IBGE (Censos Demográficos 1950, 1960, 1970, 1980, 1990 e 2000), Fundação Seade (projeção 2010)



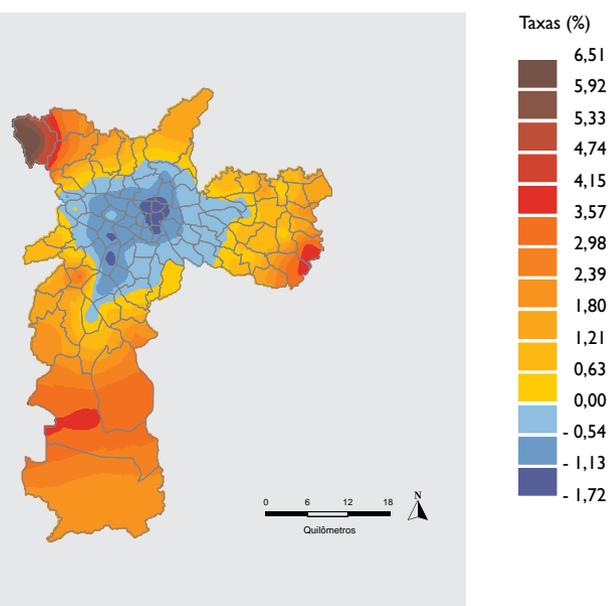
De acordo com Bacelar<sup>5</sup>, nos últimos 35 anos, a produção industrial se desloca da região Sudeste para pólos alternativos, distribuindo-se de forma mais homogênea e equilibrada no território nacional. Ainda assim, tanto o Estado quanto a Região Metropolitana de São Paulo ainda mantêm a liderança na produção industrial, sobretudo nos segmentos de maior valor agregado. No cômputo interno, porém, o setor industrial perde a prevalência da produção econômica, que passa para o setor de serviços, principalmente os serviços técnicos especializados vinculados ao setor industrial, ao setor financeiro e à produção de conhecimento e informação.

Embora a participação da produção econômica da RMSP no PIB nacional tenha caído de 18,17% em 2000, para 15,57% em 2007, queda de participação também verificada quanto ao município de São Paulo (de 11,57% do PIB nacional em 2000 para 9,09% em 2004), a produção econômica paulista ainda exerce grande influência no desempenho econômico nacional. O setor industrial continua a apresentar vigor e agrega boa parte do setor de serviços. O Estado de São Paulo concentra 42% das exportações da produção industrial nacional, 46% da importação industrial nacional, 46% da indústria de transformação nacional, 43% da receita do setor de serviços prestados às pessoas e às empresas.<sup>6</sup>

Ainda que as mudanças no perfil econômico gerem mudanças na ocupação de determinadas porções do território, elas não alteram significativamente o padrão de urbanização periférica da cidade. Conforme pode ser observado nas tabelas e mapas abaixo, as taxas de crescimento demográfico para as décadas de 80 e 90 são maiores para os distritos mais periféricos da capital, o mesmo ocorrendo com os municípios da RMSP.

5. Palestra proferida por Tânia Bacelar na Câmara dos Vereadores de São Paulo, em dezembro de 2007.

6. Conforme dados da Fundação Seade (www.seade.gov.br)



**Figura 7.** Área urbanizada segundo período de expansão

– RMSP 1881/2002.

Fonte: Emplasa, 2006.

**Figura 8.** Taxas de crescimento anual da população

– Região Metropolitana e Distritos do Município de São Paulo.

Fonte: Emplasa, 2006.

**Figura 9.** Taxas de crescimento anual da população

– Distritos do Município de São Paulo.

Fonte: PMSP, Sempla, 2007.

7. Fundação SEADE, *Atualização censitária de população moradora em favelas e loteamentos irregulares do município de São Paulo*, São Paulo, Sehab/Aliança de Cidades, 2008.

**Figura 10.** Participação de jovens de 15 a 29 anos na população total do município.

Fonte: PMSP, *Sempla*, 2007.

**Figura 11.** Taxas de analfabetismo de jovens de 15 a 29 anos.

Fonte: PMSP, *Sempla*, 2007.

**Figura 12.** Proporção de jovens de 15 a 19 anos fora da escola e do mercado de trabalho – 2000.

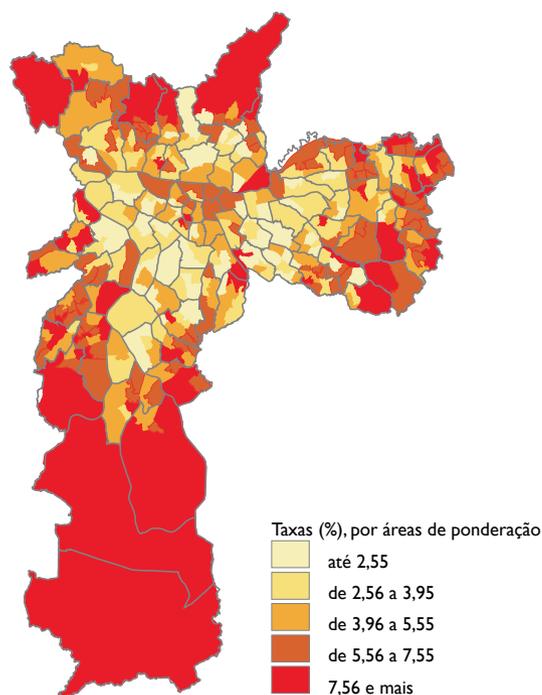
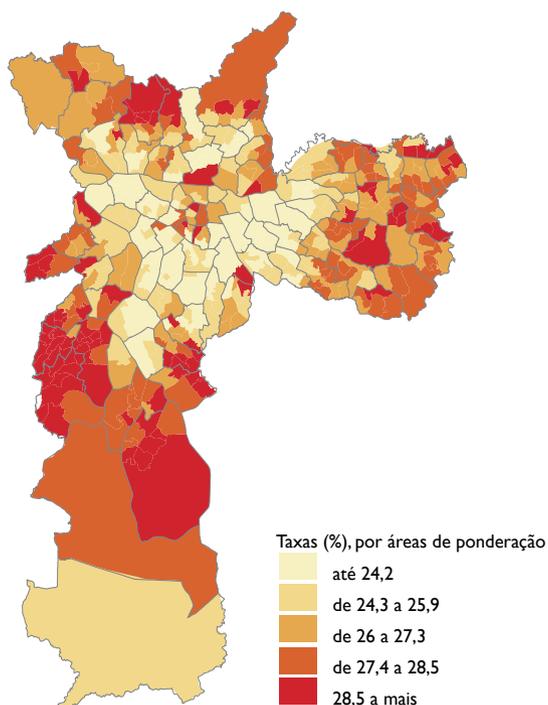
Fonte: PMSP, *Sempla*, 2007.

**Figura 13.** Densidade de homicídios dolosos, segundo local de ocorrência do crime – 2002.

Fonte: PMSP, *Sempla*, 2007.

Este crescimento periférico se dá justamente nas áreas que apresentam os piores indicadores de vulnerabilidade social e violência, e onde a população, predominantemente jovem e sem instrução, tem menos acesso ao mercado de trabalho.

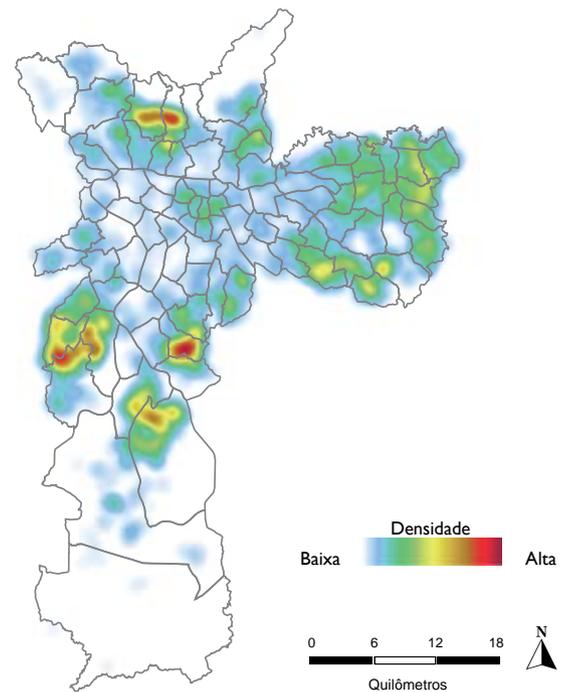
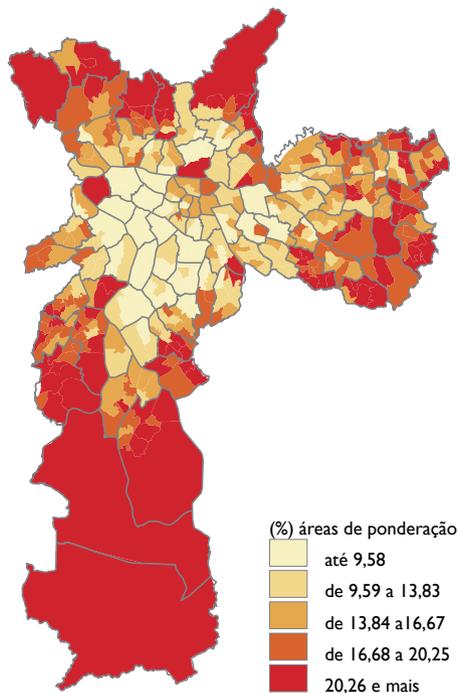
As retomadas do crescimento econômico brasileiro e de São Paulo a partir de 2004 ainda não são suficientes para melhorar o acesso de uma parcela significativa da população pobre a postos de trabalho. Setores como o financeiro, de tecnologia da informação e de biotecnologia, entre outros, dependem de pessoas altamente especializadas e com alto grau de inovação. As chances de inclusão da população moradora em favelas e loteamentos irregulares neste mercado são reduzidas, restando vagas de menor remuneração. Segundo pesquisa da Fundação Seade<sup>7</sup>, a grande maioria desta população está empregada e boa parte com vínculos empregatícios formais.



O que não significa melhoria no padrão de rendimentos, já que a maioria das famílias moradoras em assentamentos precários auferem renda total de no máximo três salários mínimos, renda insuficiente para acesso ao mercado formal de habitação. Segundo a mesma pesquisa, cerca de dois terços das famílias que moram em favelas auferem rendimentos mensais abaixo da linha de pobreza monetária, sendo que quase um terço situa-se abaixo da linha de indigência, ou de extrema pobreza.<sup>8</sup> Uma alternativa para a complementação destes baixos rendimentos tem sido os programas de transferência de renda do governo federal, que abrange 16,2% da população moradora em favela e 10,2% da população moradora em loteamentos irregulares<sup>9</sup>.

8. A medida de pobreza adota a renda familiar per capita de até R\$ 280,40 mensais, atualizada para setembro de 2007, com base na Pesquisa de Orçamento Familiar (POF/IBGE) de 1987. O referido valor operacionaliza a definição de “pobreza absoluta”, pautada por um padrão de consumo familiar considerado suficiente apenas à sua sobrevivência, que inclui a satisfação de necessidades alimentares, de moradia, vestuário e higiene. A linha de “indigência” corresponde a rendimento de até R\$ 140 mensais *per capita* e refere-se, exclusivamente, aos gastos familiares com alimentação. Fundação Seade, *op. cit.*, p.26-7.

9. “Os programas de transferência de renda pesquisados pela Fundação Seade foram: Bolsa Família, Renda Cidadã, Ação Jovem, Benefício de Prestação Continuada, Renda Mínima, Agente Jovem de Desenvolvimento Social, além dos antigos programas Bolsa Escola, Auxílio Gás, Cartão Alimentação e Peti (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), incorporados no Bolsa Família.” Fundação Seade, *op. cit.*, p.26-7.





**Figura 14.** Cohab Cidade Tiradentes.

## **1.2. Pobreza e custo da terra urbana: formação de assentamentos precários e informais nas periferias da cidade**

Esta condição de vulnerabilidade social também se reflete nas condições de moradia. Em geral, a principal alternativa habitacional desta população é a autoconstrução ou a compra da casa em assentamentos precários e irregulares, que continuam a se formar, ainda que a taxas de crescimento menores do que as da década de 80. Antigas favelas são adensadas pela verticalização das construções. Ocupações em direção às áreas de proteção aos mananciais continuam a ocorrer, agora com maior intensidade na Zona Norte do município. Essas ocupações, no seu conjunto, compõem o quadro da demanda por atendimento habitacional e representam desafios à integração de políticas públicas de inclusão social, formação de mão-de-obra, geração de emprego e renda, saneamento e preservação ambiental.

A linha do tempo nas próximas páginas mostra que o crescimento da população em assentamentos precários foi sempre superior ao crescimento da população total do município, o que indica a insuficiência das alternativas formais de produção de moradia popular, seja pelo poder público seja pela iniciativa privada.

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

Isso ocorre porque a população que a sofre rendimentos inferiores a três salários mínimos não tem condições financeiras para arcar com os custos do financiamento oferecido pelos programas habitacionais oficiais, ainda que estes contemplem graus variados de subsídio. Em dezembro de 2007, a citada pesquisa da Fundação Seade apontava que dois terços da população de favelas tinham renda média familiar nessa faixa. Se, por um lado, é absolutamente necessário elaborar políticas públicas para geração de emprego e melhoria de renda desta população, é também necessário enfrentar o grande entrave ao barateamento da habitação nas grandes cidades, que é o preço da terra.

Este preço é formado, em geral, pela localização na cidade e pelos custos de urbanização. Atualmente, as exigências impostas pela legislação federal que rege o parcelamento do solo (Lei Federal nº 6.766/79) acabam por elevar o custo final do lote urbanizado. A revisão desta legislação, em curso na Câmara Federal por meio do projeto de lei nº 3.057/00, pode apontar saídas para a redução destes custos e facilitar o acesso à moradia para a população de baixa renda.

A localização dos terrenos na cidade é outro fator que influencia o preço da terra. Em São Paulo, os terrenos apresentam custos mais elevados no vetor sudoeste da cidade, onde se encontra a melhor rede de acessibilidade (viária e transportes), de infra-estrutura urbana, de equipamentos públicos e privados e de oferta de emprego e lazer. A partir do Centro, e em direção às periferias Leste, Norte e Sul da cidade, os terrenos tendem, em geral, a ter custos tão mais reduzidos quanto mais distantes da área central.

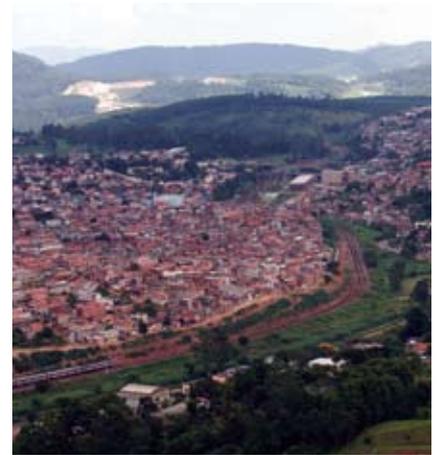
O baixo custo da terra foi, inclusive, um dos principais argumentos adotados pelo então Banco Nacional da Habitação (BNH) e pela Companhia Metropolitana de Habitação (Cohab) na década de 70 para iniciar a implantação de grandes conjuntos habitacionais na periferia distante da Zona Leste, na Cidade Tiradentes. No entanto, isto não foi suficiente para baratear a produção, tendo em vista que os custos de extensão das redes de infraestrutura e serviços urbanos até estas regiões foram bastante elevados. O custo social para as famílias também foi bastante alto: sem acesso a equipamentos básicos, esta população enfrentou ainda longas jornadas nos deslocamentos diários ao trabalho, no transporte público precário. E ainda, do ponto de vista arquitetônico e urbanístico, a produção em larga escala de uma mesma tipologia habitacional acabou gerando conjuntos habitacionais em uma paisagem sem identidade.

Hoje, a paisagem da periferia da cidade mescla a monotonia dos conjuntos habitacionais com as casas autoconstruídas em loteamentos irregulares ou em favelas, que ocuparam sistematicamente as áreas mais afastadas da cidade até alcançar as áreas de proteção aos mananciais das zonas Norte e Sul da cidade. Com o esgotamento dos terrenos nas regiões Leste e Sul, a ocupação começa a se intensificar nos contrafortes da Serra da Cantareira ao norte, próximos à reserva florestal.

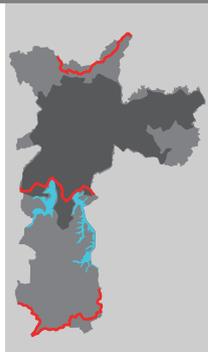
Parte da população de baixa renda que trabalha ou que aufera algum tipo de rendimento em atividades informais nas áreas centrais do município mora em cortiços, onde as condições de segurança, salubridade e vulnerabilidade social são precárias. Segundo dados da Habi Centro, atualizados para 2008, a partir de pesquisa feita pela CDHU em 2003, as áreas centrais da cidade (abrangidas pelas subprefeituras da Sé e Mooca) têm cerca de 1.800 cortiços, com 22 mil domicílios e população estimada em 48 mil moradores. Além destas, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social estima a existência de 10 mil pessoas em 2007 morando nas ruas da área central da cidade.



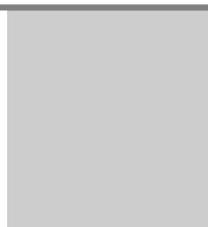
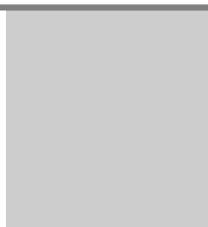
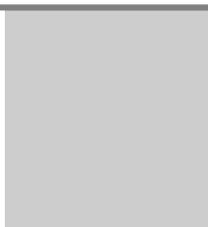
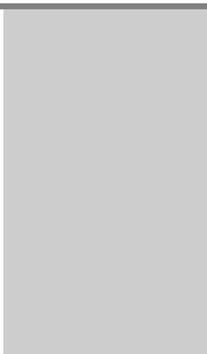
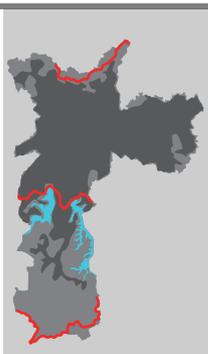
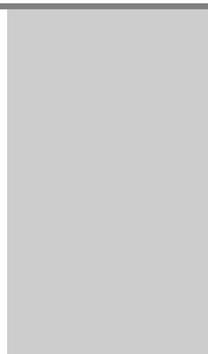
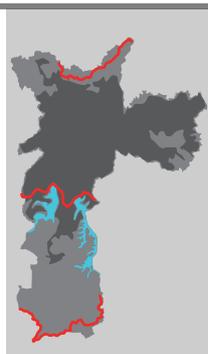
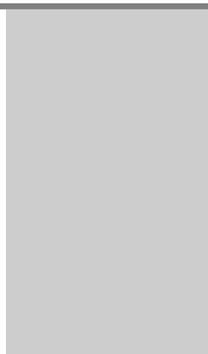
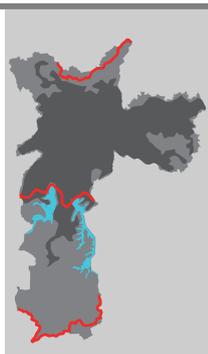
**Figura 15.** Favela Paraisópolis – ocupação de margens de córrego.



**Figura 16.** Recanto dos Humildes – ocupação nos limites da Reserva Florestal da Cantareira.

		1940	1950	1960	1973
população	favelas				71.840 1,09%
	loteamentos				
	cortiços				
	mananciais				
	população municipal	1.326.261	2.198.096	3.781.446	6.560.547
	tipologia da favela (figuras 17 a 21)				
mancha urbana de são paulo (figuras 22 a 28)					
obras de urbanização de favelas (figuras 29 a 31)					
principais marcos jurídicos		1942 – Lei do Inquilinato Taxa de Urbanização do Brasil - 31% pessoas vivendo em cidades			1976 – Lei de Proteção aos Mananciais Taxa de Urbanização do Brasil – 55% pessoas vivendo em cidades
fontes					
observações	Não há dados históricos comparáveis para a evolução da população moradora em loteamentos irregulares, cortiços e áreas de proteção aos mananciais.				

1980	1987	1991	1993	2000	2007
	812.762	1.044.981	1.901.892	1.160.560	1.539.271
4,40%	7,70%	10,83%	19,56%	11,12%	14,21%
					1.783.562
					16,46%
					22.000
					0,2%
					645.057
					5,95%
9.209.853	9.226.927	9.646.485	9.722.856	10.434.252	10.834.244



**1979** – Lei Lehmann regulamenta novos parcelamentos e criminaliza loteador clandestino  
Taxa de Urbanização do Brasil - 80% pessoas vivendo em cidades

**1988** – promulgação da Constituição Federal (garante a função social da propriedade)

**2001** – Promulgação do Estatuto da Cidade  
**2003** – Criação do Ministério das Cidades

atualização do censo de 1973 – Habi

censo de favelas PMSP

estimativa CEM

estimativa Fipe

estimativa CEM

pesquisa amostral Seade

### **I.3. A situação habitacional atual do município: principais desafios**

Inicialmente considerados como solução provisória e marginal, a favela e o loteamento irregular consolidaram sua presença na paisagem urbana da cidade. Esta consolidação se reflete em formas mais perenes de construção das moradias e de ocupação do terreno. A precariedade das primeiras construções, feitas com material reciclado como papelão e zinco, é substituída pela alvenaria. Com traçados viários mais regulares, as favelas se assemelham fisicamente cada vez mais aos loteamentos irregulares.

No início da formação destes assentamentos precários, a distinção entre favelas e loteamentos irregulares era bastante nítida. As primeiras ocupações em favelas eram feitas prioritariamente em áreas públicas, como margens de córregos e outras áreas de uso comum do povo. Eram raras as ocupações em terrenos de propriedade particular e, por se tratarem, na maioria dos casos, de ocupações não organizadas e espontâneas, não havia nenhum tipo de comercialização de lotes. Por outro lado, os loteamentos irregulares eram abertos em áreas particulares, à margem da legislação urbanística, sem projetos aprovados ou, quando aprovados, implantados em desacordo com o estabelecido. A comercialização dos lotes era geralmente feita por um intermediário, para dificultar a fiscalização e a identificação do responsável e sua criminalização (conforme previsto na Lei Federal nº 6.766, a partir de 1979).

Hoje, as características de favelas e loteamentos irregulares se confundem: cerca de 20% das favelas ocupam terrenos particulares, há comercialização de terrenos para os ocupantes mesmo em áreas públicas, os traçados viários são diversificados – ora regulares, ora irregulares, tanto na favela quanto no loteamento. Algumas favelas ocupam as áreas públicas de loteamentos irregulares ou, ainda, alguns loteamentos são englobados por favelas que cresceram em torno de seu perímetro.

Ao mesmo tempo, a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 (ver Box 2) abriu um leque bastante diversificado de alternativas para enfrentar a regularização de ocupações, quer em áreas públicas quer em áreas privadas. Portanto, hoje já é possível e desejável tratar favelas e loteamentos irregulares de maneira integrada, colocando o foco das ações na requalificação urbana e ambiental do território e no saneamento ambiental de bacias hidrográficas, a exemplo do aprendizado obtido no Programa Guarapiranga (ver Box 1).

Assim, conhecer os assentamentos precários em suas diferentes formas de ocupação física e fundiária é fundamental para poder delinear múltiplas alternativas de atendimento, em contraposição a soluções padronizadas, inadequadas às características e peculiaridades de cada tipo de demanda. Este é um desafio crucial para os gestores das grandes cidades.

Por esse motivo, a elaboração do plano estratégico da habitação foi vinculada à atualização de dados cadastrais de favelas, loteamentos irregulares e cortiços da área central do município. Os encarregados da tarefa foram os técnicos do corpo estável da Sehab, que a realizaram de modo concomitante e em consonância com a construção do sistema de informações gerenciais, o Habisp ([www.habisp.inf.br](http://www.habisp.inf.br)). Esta atualização registrou, em dezembro de 2007, a existência de 1.235 loteamentos irregulares com famílias com renda média mensal de até seis salários mínimos, 1.573 favelas e 222 núcleos urbanizados (antigas favelas já urbanizadas com 100% de infra-estrutura instalada).

A partir daí, a Fundação Seade, elaborou um estudo para a Sehab, no âmbito do convênio com a Aliança de Cidades, realizado com base em uma pesquisa amostral para estimar o número de domicílios e habitantes em favelas e loteamentos irregulares. O universo dos arrolamentos e questionários aplicados na amostra correspondeu a 10% do universo total de domicílios, os quais foram identificados a partir da delimitação de perímetros e construções de cada um dos assentamentos existentes, por meio de leituras de fotos aéreas e vistorias de campo realizadas pelos técnicos da Superintendência de Habitação Popular (Habi) e do Departamento de Regularização de Loteamentos Irregulares (Resolo).

A atualização dos dados cadastrais dos assentamentos permitiu identificar um grande número deles com alto grau de urbanização. No caso de favelas, os resultados obtidos apontam para o crescimento da população moradora em favelas e loteamentos irregulares acima da média de crescimento da população total, seguindo a tendência de décadas anteriores, como mostra a linha do tempo às páginas 26 e 27.

Os resultados da pesquisa da Fundação Seade apontam, em dezembro de 2007, um total de 1.539.271 habitantes em favelas, 125.401 habitantes em núcleos urbanizados e 1.783.562 habitantes em loteamentos irregulares, totalizando 3.448.234 habitantes em assentamentos precários no município de São Paulo. Considerando a população do município, projetada pela mesma Fundação para 2007 como sendo de 10.834.244 habitantes, os moradores em assentamentos precários correspondem a 31,83% do total. Se somarmos os 48 mil habitantes em cortiços das áreas centrais, esta proporção passa a 32,27%.

**Tabela 2 – Total de domicílios e habitantes em favelas e loteamentos irregulares – São Paulo – 2008**

tipo	localização	total	domicílios	habitantes	% total município
favelas	mananciais	247	56.176	228.159	<b>14,21%</b>
	mais de 1.000 domicílios	50	83.965	341.462	
	demais	1.276	237.095	969.650	
	fora de mananciais	1.326	321.060	1.311.112	
	total	1.573	377.236	1.539.271	
núcleos	mananciais	78	14.143	57.579	<b>1,16%</b>
	fora de mananciais	144	16.659	67.822	
	total	222	30.802	125.401	
loteamentos irregulares	manancial	325	94.850	359.319	<b>16,46%</b>
	0 a 49 domicílios	405	26.216	104.151	
	50 a 499 domicílios	359	94.068	348.472	
	acima 500 domicílios	146	269.105	971.620	
	fora de mananciais	910	389.389	1.424.243	
	total	1.235	484.239	1.783.562	
<b>total geral</b>		<b>3.030</b>	<b>892.277</b>	<b>3.448.234</b>	<b>31,83%</b>
total assentamentos precários em mananciais		<b>650</b>	<b>165.169</b>	<b>645.057</b>	<b>5,95%</b>
total população município em 2007 – estimativa Seade				<b>10.834.244</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Fundação Seade – Atualização de dados censitários de população moradora em favelas e loteamentos irregulares no Município de São Paulo – relatório final – maio de 2008, São Paulo

Além da estimativa de domicílios e habitantes, a pesquisa levantou o perfil socioeconômico desta população. Em linhas gerais, há uma certa semelhança entre os perfis dos moradores em favelas e dos moradores em loteamentos irregulares: todas estas famílias convivem, de forma geral, com a precariedade das condições habitacionais, sejam elas físicas ou legais. Junto da renda per capita relativamente baixa, isso contribui para elevar a vulnerabilidade social. Os chefes de família e seus cônjuges apresentam reduzida formação educacional e enfrentam dificuldades de inserção no mercado de trabalho. Os que conseguem uma colocação com vínculos empregatícios formais auferem poucos rendimentos. A grande maioria dos jovens está atrasada em sua formação profissional, e são os que enfrentam as maiores dificuldades para conseguir um emprego.

No entanto, as favelas apresentam situações mais agudas se comparadas aos loteamentos irregulares em todos os aspectos. A cobertura de rede de esgotamento sanitário é menor, principalmente nas situadas em áreas de proteção aos mananciais. Há também mais famílias de ciclo jovem, com maior número de filhos, e maior presença de cônjuges sem emprego. Dois terços das famílias têm rendimento médio de até três salários mínimos, insuficiente para prover as necessidades básicas e sociais, especialmente das casas com mais crianças. Esse cenário coloca perspectivas futuras pouco favoráveis em razão das dificuldades de permanência na escola ou de garantia de desempenho escolar adequado, pois a conclusão do nível médio de ensino é ainda bastante restrita entre os jovens com idade até 24 anos.

No caso de loteamentos, as condições socioeconômicas mais precárias são verificadas naqueles de implantação mais recente e nos situados em área de proteção aos mananciais. Em geral, a escolaridade mais elevada dos chefes das famílias moradoras em loteamentos favorece o ingresso e a permanência no mercado de trabalho e, portanto, a oportunidade de melhores rendimentos familiares.

A pesquisa evidencia, mais uma vez, a necessidade de formação e qualificação desta parcela da população para aumentar as possibilidades de acesso a empregos e outras formas de geração de renda, principalmente para as famílias moradoras em favelas. Melhorar os rendimentos é condição fundamental para que estas famílias tenham acesso a financiamento para aquisição de moradia, ainda que subsidiado.

Tudo isso deixa clara a prevalência desta alternativa habitacional como a mais viável para a grande maioria da população pobre da cidade. De assentamentos provisórios e precários, as favelas e loteamentos irregulares tornaram-se ocupações consolidadas e irreversíveis.

De fato, os dados da pesquisa Seade apontam que, em 2007, 57% da população moradora em favelas e loteamentos irregulares residia no local havia mais de dez anos, em construções de alvenaria. Estes assentamentos já apresentam de 10 a 20% de imóveis alugados, o que pode indicar uma dinâmica mais intensa do mercado imobiliário no interior destes assentamentos, decorrente de sua consolidação urbana.

No entanto, ao observarmos os mapas no Box I, fica clara a sua localização nas regiões periféricas, justamente onde as condições ambientais são desfavoráveis, seja do ponto de vista geotécnico, seja do ponto de vista da poluição de córregos e importantes mananciais de abastecimento de água da cidade.

Portanto, melhorar as condições de vida desta população garantindo salubridade, implantação de infra-estrutura e equipamentos sociais é diretriz fundamental da política habitacional municipal.



**Figura 32.** Programa de Urbanização de Favelas  
– Vila Nilo.



**Figura 33.** Programa de Urbanização de Favelas  
– Nova Jaguaré.

Vários programas foram implantados pela Prefeitura de São Paulo ao longo dos últimos trinta anos para assegurar condições de permanência da população nas áreas com qualidade de vida. Programas pontuais para implantação de redes de infra-estrutura (Pró-Água e Pró-Luz, por exemplo) foram seguidos por programas de urbanização completa, com ou sem construção de novas unidades na mesma área, até chegar a programas de maior complexidade, como o Programa Guarapiranga. Programas de regularização fundiária são mais recentes, com destaque para o Lote Legal e o Programa de Regularização de Áreas Públicas Municipais, com a emissão de títulos de concessão de uso especial (este é um dos instrumentos de regularização fundiária estabelecidos no Estatuto da Cidade, conforme exposto no Box 2).

Atualmente a Sehab desenvolve programas de urbanização de favelas, regularização fundiária de áreas públicas municipais, saneamento de áreas de proteção aos mananciais e regularização de loteamentos. A partir do planejamento estratégico, foram estabelecidos critérios técnicos claros para priorizar as intervenções em cada um dos programas e definir a destinação de verbas. Para garantir o atendimento às camadas mais vulneráveis da população, estão sendo utilizados critérios de priorização baseados em indicadores de infra-estrutura, saúde, vulnerabilidade social e incidência de áreas de risco.

A dimensão do problema habitacional de São Paulo demanda atenção e recursos dos governos municipal, estadual e federal, o que começa a se traduzir em investimentos de vulto. Os investimentos municipais nos diversos programas habitacionais descritos a seguir ultrapassam os R\$ 2 bilhões. A partir de 2006, o governo federal vem investindo cerca de R\$ 680 milhões na cidade, principalmente em obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e o Governo Estadual, R\$ 600 milhões, ambos em programas de urbanização de favelas e no Programa Mananciais (ver Box 1), com produção de novas unidades habitacionais destinadas a reassentamento de população moradora em área de risco.

Além dos programas de urbanização de favelas, mananciais e regularização de loteamentos irregulares, estão em andamento construções de unidades habitacionais por mutirões, empreendimentos na área central para fins de locação social e o programa de melhoria em cortiços, em conjunto com o Programa de Atendimento aos Cortiços do Governo do Estado, implementado pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

**Tabela 3. atendimento por programas habitacionais de Sehab 2005-2008**

programa	unidades produzidas (set/2008)	unidades em produção (em obras)	famílias beneficiadas
urbanização de favelas	2.330	6.351	73.749
regularização fundiária de áreas públicas municipais	-	-	23.022
regularização de loteamentos irregulares	-	-	28.150
3Rs	-	-	12.119
melhorias em cortiços	-	-	7.000
Guarapiranga	729	-	38.000
Mananciais (*)	7.726	-	60.024
locação social	265	85	350
empreendimentos Cohab	2.111	1.393	3.504
Mutirões	640	1.060	1.700

Fonte: Habi I – Departamento de Planejamento da Superintendência de Habitação Popular, Sehab, São Paulo, 2008

O programa de urbanização de favelas associa o saneamento ambiental e as melhorias das condições físicas à regularização fundiária, proporcionando melhoria da qualidade de vida com segurança na posse. Nas obras de urbanização, além da implantação de infra-estrutura, que eleva os padrões de salubridade das áreas, estão sendo construídas 10 mil unidades habitacionais, que substituem as moradias insalubres ou localizadas em áreas de risco. Mas a principal característica destes projetos é a implantação de espaços públicos equipados que qualificam os assentamentos, integrando-os à cidade formal.

O Programa Mananciais é sucessor do Programa Guarapiranga, inovador no campo da gestão integrada entre diferentes órgãos governamentais (ver Box 1).

Para avaliar o alcance das metas, estão sendo aplicados indicadores de monitoramento para os diferentes programas habitacionais. Ao mesmo tempo em que é necessário melhorar as condições físicas e regularizar os assentamentos precários, é importante combater a formação de novos assentamentos, com fiscalização adequada e provisão de novas moradias.



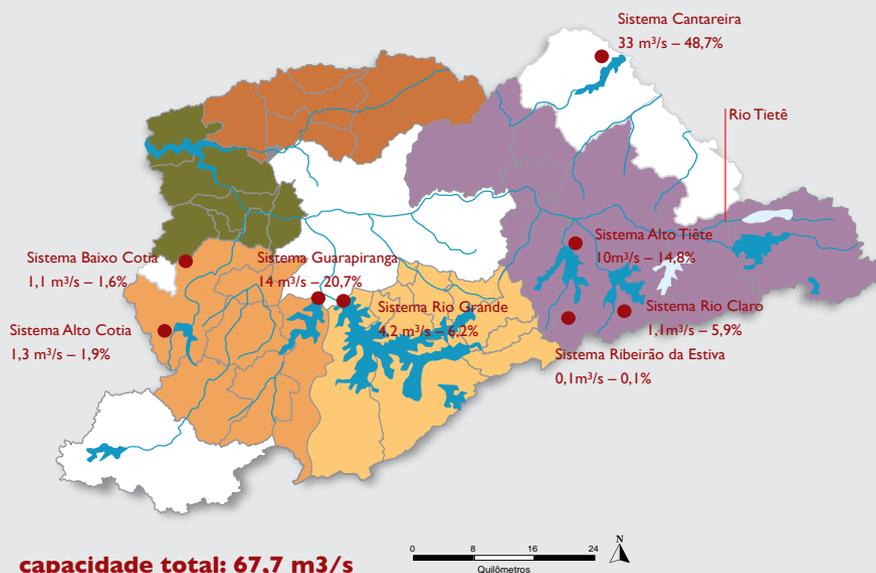
**Figura 34.** Programa Mananciais – Jardim Iporanga.

# BOX 1

## A ocupação do meio físico e seus efeitos ambientais para a bacia do Alto Tietê

O município de São Paulo está inserido na bacia hidrográfica do Alto Tietê. Este rio nasce em Salesópolis, a leste, e atravessa a bacia em direção ao oeste paulista, indo desaguar no rio Parnaíba. Ao norte e ao sul, os limites desta bacia hidrográfica são conformados pelos contrafortes das serras da Cantareira e do Mar, de onde nascem os cursos d'água que formam os reservatórios de abastecimento de água potável de toda a RMSP (a exceção dos reservatórios que compõem o Sistema Cantareira, que se situam fora do limite da bacia do Alto Tietê). A ocupação urbana desta bacia iniciou-se em pequenos aglomerados que, posteriormente, deram origem aos municípios que compõem a Região Metropolitana de São Paulo, fazendo coincidir quase que totalmente os limites administrativo (RMSP) e geográfico (BAT).

No município de São Paulo, a área de proteção aos mananciais das represas de Guarapiranga e Billings totaliza 645.057 habitantes (equivalentes a 6% da população total do município).



**Figura 35.** Sistemas Produtores de Água Potável da RMSP.

Fonte: Emplasa, Sabesp, 2006.

- sub-região Juqueri-Cantareira
- sub-região Alto Tietê-Cabeceiras
- sub-região Cotia-Guarapiranga
- sub-região Billings-Tamanduatei
- sub-região Pinheiros-Pirapora
- reservatórios existentes
- reservatórios projetados

No final dos anos 80, o Governo do Estado e prefeituras de nove municípios implantaram o **Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga**, com o objetivo de recuperar a qualidade da água desta área de manancial. Com empréstimo do Banco Mundial, o programa foi coordenado por uma Unidade de Gestão do Programa (UGP), sob responsabilidade da Secretaria de Recursos Hídricos. O Programa Guarapiranga contou com cinco subprogramas integrados, com o objetivo de sanear e melhorar a qualidade da água produzida: 1. implantação de serviços de água e esgoto; 2. coleta e disposição final de lixo; 3. recuperação urbana (assentamentos precários e recuperação de áreas de risco); 4. proteção ambiental e 5. gestão da bacia por comitês tripartites compostos por representantes dos governos estadual e municipal e da sociedade civil.

Este arranjo institucional inédito possibilitou a integração entre diferentes agentes e setores do governo, com foco no território. Na primeira etapa do programa (1993-2000), foram urbanizados 87 assentamentos (entre favelas e loteamentos), beneficiando 38 mil famílias. A Prefeitura construiu ainda três conjuntos habitacionais, com um total de 528 unidades, para atender as famílias removidas de áreas de risco. O principal avanço deste componente foi a nova orientação adotada para intervenções de urbanização, tendo como eixo central a qualificação dos espaços públicos. “Das primeiras sete favelas, com projetos centrados apenas na implantação de infra-estrutura básica, evoluiu-se para ações bem mais complexas. Os projetos e obras passaram a basear-se na tese de permanência e da qualificação urbana, de forma que, ao término das obras, não esteja resolvida apenas a retirada do esgoto e do lixo, mas que um novo bairro passe a integrar a cidade e os seus moradores se reconheçam como partícipes da administração pública e, em particular, responsáveis pela defesa do bem maior da região, a boa qualidade da água do reservatório e a condição especial da privilegiada paisagem da região.”<sup>10</sup>

A segunda fase do programa iniciou-se em 2008, com a inclusão da área de proteção ao manancial da represa Billings. O programa, agora denominado Programa Mananciais, conta com verbas da ordem de R\$ 250 milhões do Governo Federal, através de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento, R\$ 42 milhões do Governo Estadual (Sabesp) e R\$ 660 milhões do município, para urbanizar 81 assentamentos (favelas e loteamentos irregulares) até 2012.

A partir desta experiência inovadora e abrangente, a política habitacional do município assumiu, como pilar fundamental, a inclusão social associada à sustentabilidade ambiental. A elaboração do Plano Municipal de Habitação adotou a bacia hidrográfica como foco de intervenção para todo o município. Os critérios de priorização de intervenções identificam a situação de precariedade de favelas e loteamentos, levando em consideração a conjugação destas condições por sub-bacia. Assim, é possível hoje identificar o grau de precariedade ambiental de cada uma das 103 sub-bacias hidrográficas inseridas no território municipal.

10. Elisabete França (coord.). *Guarapiranga: recuperação urbana e ambiental no município de São Paulo*, São Paulo, M Carrilho Arq., 2000.

Os loteamentos irregulares de interesse social, por sua vez, recebem atendimento do Resolo. Atualmente este departamento tem investido mais de R\$110 milhões oriundos do Fundurb (Fundo de Urbanização da Secretaria Municipal de Planejamento) na urbanização e regularização fundiária de 59 loteamentos, beneficiando 28.150 famílias. Com a implementação dos instrumentos jurídicos contidos no Estatuto das Cidades, os programas de regularização fundiária assumem participação cada vez maior nas políticas públicas habitacionais. Na Habi, o Programa de Regularização Fundiária de Áreas Públicas Municipais já emitiu 45.000 títulos de concessão especial de uso em sua primeira etapa, acrescida de mais 23.000 famílias até o final da segunda etapa do programa.

Além da regularização de loteamentos irregulares e favelas, o Programa 3Rs está regularizando as unidades produzidas em 52 empreendimentos públicos dos programas Guarapiranga, Prover e Procav, além da regularização fundiária que a Cohab vem realizando em mais de 72.000 unidades de seus conjuntos habitacionais.

No entanto, a produção de novas unidades ainda apresenta custos elevados, principalmente em função do custo da terra. Se comparados com a capacidade de pagamento da população pobre, estes custos inviabilizam a aquisição da moradia, sem que haja forte aporte de subsídios financeiros. Tornar este produto acessível às famílias de baixa renda requer ação governamental em três frentes articuladas: 1) melhorar a renda da população; 2) diminuir o custo de produção da unidade, principalmente de seu insumo mais caro – a terra urbana; e 3) estabelecer programas alternativos de acesso à moradia, a exemplo do programa de locação social. Enquanto as duas primeiras ações surtem efeitos somente a médio e longo prazo, a locação social, ainda que em fase inicial de implantação, é uma alternativa de curto prazo de acesso a moradia.

Para melhorar a renda desta população, os programas habitacionais desenvolvem ações sociais com os moradores, tanto em empreendimentos novos como em programas de urbanização e regularização fundiária. Além de fortalecer a participação e organização dos moradores e fomentar o compromisso coletivo com a preservação e conservação das melhorias implantadas, são desenvolvidos diagnósticos da capacidade produtiva para criar alternativas de capacitação para a geração de trabalho e renda.

Por outro lado, o Estatuto da Cidade contemplou instrumentos urbanísticos que visam a controlar ou mesmo coibir a elevação do custo da terra urbana para adequá-la à produção de habitação de interesse social (HIS). Em São Paulo, o Plano Diretor Estratégico aprovado em 2002 definiu as Zeis de acordo com quatro categorias (ver Box 2). Nas Zeis 2 e 3, onde há terrenos e imóveis vagos, a obrigatoriedade de destinar uma porcentagem do terreno (entre 50% a 70%) para HIS poderia ter efeito no rebaixamento dos preços dos terrenos.

Porém, ainda que São Paulo tenha terrenos demarcados como Zeis 2 e Zeis 3, isto ainda não foi suficiente para diminuir o custo da terra nestas áreas de modo a tornar estas moradias acessíveis às famílias com rendimento inferior a seis salários mínimos. Este mercado ainda está restrito às faixas de renda entre seis e dez salários mínimos e sua utilização efetiva para implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social ainda é incipiente. Portanto, os esforços para reduzir o custo da unidade – seja pela regulação do preço da terra, seja pela redução dos custos de produção do edifício e da infra-estrutura –, ainda que associados a subsídios, não são suficientes para atingir famílias em faixas de renda mais baixas.

Uma das alternativas de acesso a uma nova unidade para esta parcela da população é a locação social. Iniciado em 2001, o programa conta com cinco empreendimentos habitacionais na área central do município, totalizando 827 unidades. Neste programa as famílias pagam uma taxa de aluguel, que varia entre 10 e 15% de sua renda mensal, conforme o valor da renda e a composição familiar, além de taxa de condomínio, que retorna à Cohab para manutenção dos prédios. Por se tratar de um programa ainda incipiente, há uma série de problemas de gestão de condomínios e de recuperação dos investimentos, que devem ser enfrentados pela Sehab. Estes problemas vêm recebendo tratamento de modo a consolidar o programa como uma alternativa viável para a inserção das famílias mais pobres em novos empreendimentos habitacionais, principalmente na área central do município.

A produção de novas unidades é realizada também pelas instâncias do governo estadual, no caso a CDHU e federal, a Caixa Econômica Federal (Caixa), além de alguns empreendedores privados. Portanto, para atender à demanda por novas unidades, é fundamental que os três níveis de governo estejam articulados para produzir informações sobre essa demanda, definir produtos adequados com respectivos níveis de subsídio habitacional, definir localizações e monitorar o atendimento.

Os problemas habitacionais da cidade de São Paulo, tanto no que diz respeito às condições de vida nos assentamentos precários e informais quanto ao acesso a novas moradias, devem ser enfrentados por meio da articulação entre os diferentes agentes envolvidos com a questão. Articulação é o principal fator que pode racionalizar os investimentos públicos e os esforços coletivos e individuais feitos pelas próprias famílias para garantir o acesso à moradia digna. Um esquema gráfico apresenta, na figura 40 do Box 3, os canais institucionais existentes de articulação entre os diferentes agentes envolvidos com a política habitacional de São Paulo, sejam eles públicos ou privados.

# BOX 2

11. O conteúdo integral do Estatuto da Cidade está disponível no site do Ministério das Cidades: [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br).

## O Estatuto da Cidade

Em 2001, foi aprovada a Lei Federal nº 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade. Esta lei representa um avanço significativo para a melhoria das condições de moradia da população mais pobre, pois reconhece a função social da propriedade e estabelece um conjunto de instrumentos para que os municípios possam garantir maior acesso à terra urbana e à segurança na posse.

Diferentes aspectos do desenvolvimento urbano, moradia digna, regularização fundiária e gestão democrática das cidades<sup>11</sup> estão aí contemplados. Para sua utilização, o município com mais de 20 mil habitantes deve ter o seu Plano Diretor Estratégico aprovado pela Câmara Municipal e sancionado pelo Prefeito. No caso de São Paulo, esse plano foi aprovado em 2002 e sancionado pela Lei Municipal nº 13.430.

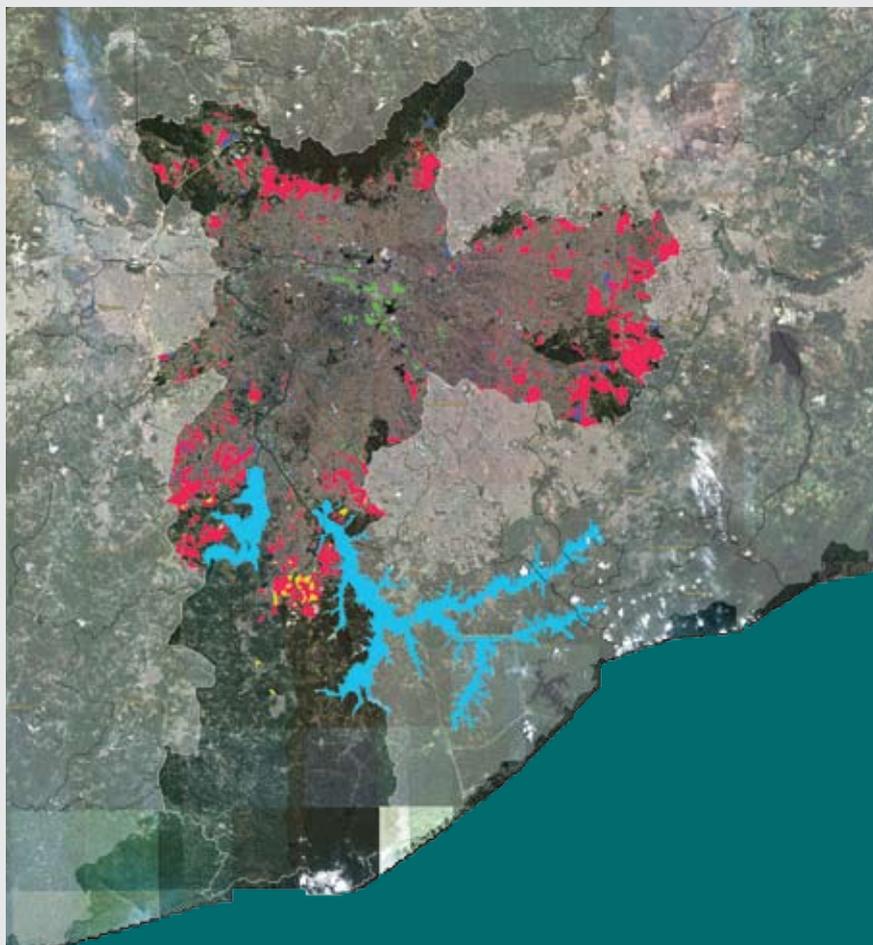
A indução do desenvolvimento urbano visa a combater a especulação imobiliária e incentivar o uso de imóveis vazios, por meio do parcelamento, edificação ou utilização compulsória, Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo e desapropriação com títulos da dívida pública, por exemplo.

Os mecanismos de financiamento da política urbana, associados aos anteriores, fornecem verbas para aumentar a capacidade financeira do município para investir em desenvolvimento urbano. Estes recursos podem vir de pequenas e grandes operações como contrapartidas dos investidores privados para o desenvolvimento urbano local, ou da cobrança de IPTU progressivo, cujos valores são proporcionais ao tamanho da propriedade.

Para a regularização fundiária, por justiça social, a garantia do direito à moradia digna é conferida a todo cidadão, principalmente à parcela mais pobre da população, moradora em assentamentos precários e informais. Os principais recursos para isso são a usucapião especial de imóvel urbano, a concessão de uso especial para fins de moradia, a concessão do direito real de uso e as Zeis.

Na cidade de São Paulo, o Plano Diretor Estratégico do Município, aprovado em 2002, instituiu quatro categorias de Zeis conforme o quadro e o mapa a seguir.

O Estatuto contempla ainda meios de democratização da gestão urbana, por instituição de órgãos colegiados de política urbana. Em São Paulo, a política urbana é gerida pelo Conselho Municipal de Política Urbana e a política habitacional, pelo Conselho Municipal de Habitação (ver também Box 3). Além disso, o Estatuto da Cidade determina que as principais questões urbanas e habitacionais sejam debatidas em audiências e consultas públicas.



**Figura 36.** Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) no município de São Paulo.

Fonte: Habisp, 2008.



**Tabela 4.** Quadro das Zeis – Zonas de Especial Interesse Social no município de São Paulo

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

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

# BOX 3

## **Articulação institucional nos programas habitacionais no município de São Paulo**

A formulação e implementação da política habitacional de São Paulo envolve diversos setores dos governos municipal, estadual e federal, além de entidades do mercado privado e da sociedade civil. A Secretaria Municipal de Habitação (Sehab), tem atuado na área da produção de habitação de interesse social, além da regularização e urbanização de assentamentos existentes. Sua ação se realiza na Habi, criada pelo Decreto n° 22.284 de 1986, no Resolo, criado pelo Decreto n° 28.607 de 1990, e na Cohab, criada pela Lei Municipal n° 6.738 de 1965.

Cerca de 10% dos recursos aplicados na política habitacional provêm do Fundo Municipal de Habitação (FMH), implantado em 1994 em substituição ao extinto Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (Funaps). O restante dos investimentos provêm de dotações orçamentárias municipais e de convênios com órgãos estaduais, federais e instituições financeiras internacionais. A política setorial do governo municipal, estabelecida a partir de 1994, atribui à Habi a elaboração da política de habitação de interesse social, executada pela Cohab, também responsável pela gestão dos recursos do FMH.

Com isto, a Cohab passou a ser responsável pela regularização e comercialização de empreendimentos do extinto Funaps e do FMH, além de seus próprios conjuntos habitacionais, produzidos com recursos do Sistema Financeiro da Habitação (SFH). O Resolo promove a regularização fundiária e urbanística de loteamentos e parcelamentos irregulares, dos quais cerca de 35% são de população cuja renda do chefe da família é inferior a seis salários mínimos.

No âmbito federal, a Caixa Econômica Federal (Caixa) financia a provisão habitacional por meio de diversos programas, dos quais se destacam o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e a Carta de Crédito. O Ministério das Cidades, por sua vez, investe em urbanização de favelas dentro e fora de áreas de proteção de mananciais, principalmente por meio do PAC, entre outros.

Já a Secretaria Estadual de Habitação, por meio da CDHU, investe na provisão de moradias e na urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários, ações que integram hoje doze programas habitacionais. A participação da sociedade em todo este processo se dá através do Conselho Municipal de Habitação (CMH), composto por dezesseis representantes da sociedade civil, dezesseis do poder público (que inclui representantes dos governos federal, estadual e municipal) e dezesseis de entidades comunitárias e organizações populares ligadas à habitação.

**Figura 37.** Agentes envolvidos com a política municipal de habitação.

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

11. A Lei Federal nº 11.124, aprovada em 2005, estabelece as competências dos integrantes do SNHIS – Ministério das Cidades, Conselho Gestor do FNHIS, Caixa e os conselhos estaduais e municipais de Habitação – e determina que os recursos do FNHIS sejam aplicados de forma descentralizada, por intermédio dos estados, Distrito Federal e municípios, os quais devem constituir fundos, com dotação orçamentária própria, e elaborar planos habitacionais de interesse social baseados em processos de participação cidadã e que considerem as especificidades locais e de demanda. A minuta do Plano Municipal de Habitação de São Paulo, elaborado com o apoio da Aliança de Cidades, está em fase de discussão e aprovação no Conselho Municipal de Habitação, após o que será enviada para análise e aprovação pela Câmara Municipal.

Monitorar a aplicação dos recursos dos três níveis de governo é fundamental para avaliar o efeito das políticas públicas e evitar o duplo ou triplo atendimento a uma mesma família, em detrimento de outras. Para tanto, já estão sendo integrados os cadastros de atendimento das três esferas de governo, seguindo o Cadastro Único adotado para os programas sociais federais.

Deve-se lembrar que os planos de habitação vêm sendo elaborados pelas três esferas de governo, de acordo com o que estabelece o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), o que reforça a articulação e o alinhamento institucional. Ampliam-se, assim, as instâncias de participação da sociedade civil para acompanhamento de todas as etapas da política municipal de habitação, por meio do Conselho Municipal de Habitação e dos conselhos gestores de cada um dos empreendimentos habitacionais, seja em áreas novas, seja na urbanização e regularização fundiária de assentamentos existentes.

Toda esta articulação exige esforços para se alcançar um processo contínuo para estabelecer metas claras e monitoramento constante. Para tanto, são necessárias ações integradas para a capacitação gerencial das equipes da Sehab. O projeto de cooperação técnica que a Aliança de Cidades desenvolveu com esta secretaria nesta segunda etapa (2005-2008) se compôs de um conjunto de ações sistemáticas de planejamento estratégico associadas a estudos técnicos pontuais que contribuíram para a elaboração do Plano Municipal de Habitação<sup>11</sup>.

## Capítulo 2

### A parceria entre o município de São Paulo e a Aliança de Cidades

A Aliança de Cidades apóia os programas habitacionais da Prefeitura de São Paulo desde 2001, por meio de dois projetos de assistência técnica. O primeiro<sup>12</sup> foi promovido até 2004 e contribuiu para a construção do programa Bairro Legal, que estabeleceu como estratégia a integração da política habitacional com as de desenvolvimento urbano e social. A proposta era garantir aos moradores de assentamentos irregulares ou precários a segurança na posse e acesso a serviços urbanos por meio da integração de ações de vários setores da administração municipal, de ONGs e da sociedade civil.

A contribuição específica da Aliança de Cidades para a construção do programa foi a formulação de planos de ação para cada um dos três distritos com maiores índices de exclusão social do município: Brasilândia (Zona Norte), Cidade Tiradentes (Zona Leste) e Jardim Ângela (Zona Sul). As ações foram pensadas como pilotos locais, para construir uma abordagem metodológica integrada entre as questões habitacionais e as questões urbanas, sociais e ambientais. Participaram técnicos e gestores públicos de outras secretarias municipais e representantes dos movimentos sociais, associações de bairro e demais associações representativas da sociedade civil. Estes planos estão acessíveis nos sites do sistema Habisp ([www.habisp.inf.br](http://www.habisp.inf.br)) e da Aliança de Cidades ([www.citiesalliance.org](http://www.citiesalliance.org)) e os resultados dessa primeira fase estão registrados na publicação *Integrando os Pobres – Urbanização e Regularização Fundiária em São Paulo*<sup>13</sup>.

A segunda frente de cooperação técnica, realizada de 2005 a 2008, consolida e amplia os avanços da primeira fase da parceria. Seu principal objetivo foi implantar um conjunto de instrumentos de planejamento que permitem apoiar a elaboração e revisão sistemática da política municipal de habitação social. Esses recursos podem ser compartilhados entre os técnicos da Prefeitura e representantes da sociedade civil, agentes do setor público nas três esferas de governo e agentes do setor privado, ampliando a participação da sociedade na concepção, implementação e acompanhamento da política habitacional do município.

Construído com ampla participação de técnicos da Sehab, o objetivo foi o de renovar os procedimentos de trabalho pela implementação de planejamento estratégico, uma ferramenta que consiste em instrumentos e ações para a formulação, avaliação e ajuste contínuo do atendimento habitacional. Na prática, ajuda a melhorar diretrizes, diagnósticos, cenários, planos e metas. Além das ações sistemáticas que envolveram toda a equipe da Habi e do Resolo, foram contratados estudos especializados sobre questões ou temas candentes da política habitacional.

**12.** A primeira doação de recursos da Aliança de Cidades para a Sehab somou o valor de US\$ 300 mil e sua utilização foi administrada pelo Banco Mundial. A segunda doação, administrada também pelo Banco Mundial, somou US\$ 450 mil.

**13.** Por seu papel no Programa Bairro Legal, a Secretaria Municipal de Habitação (Sehab) foi premiada com o Prêmio Direito à Habitação do Centro pelo Direito à Habitação contra a Remoção (Centre for Housing Rights against Evictions – Cohre) em 2004, tendo em vista que o programa evitou a remoção de cerca de 24 mil famílias.

Esse conjunto contribuiu para que o Plano Municipal de Habitação fosse estabelecido em consonância com o Plano Diretor Estratégico e a Política Nacional de Habitação, em especial o SNHIS. A figura 27, abaixo, mostra a articulação estabelecida entre os dois grupos de ação e a elaboração do Plano Municipal de Habitação.

**Figura 38.** Ações do projeto e a elaboração do Plano Municipal da Habitação.



Outro componente fundamental foi a disseminação dos resultados, descrita no capítulo 3. Ao todo são três grupos de atividades, desenvolvidas com recursos da doação da Aliança de Cidades, como contrapartida da Sehab, ou ainda de doação por parceiros, conforme resume o quadro a seguir.

**Figura 39.** Quadro resumo com ações do projeto e responsáveis.

	consultor contratado	Aliança de Cidades	SEHAB	parcerias
<b>1 planejamento estratégico</b>	Thomas Hagenbrock (1ª etapa) Tereza Herling (2ª etapa)	X	X	
<b>2 sistema de informações gerenciais</b>	equipe de TI Sehab		X	
<b>3 sistema de priorização de intervenções</b>	Eliene Rodrigues	X	X	
<b>4 pesquisa amostral população favelas e loteamentos</b>	Fundação Seade	X	X	
<b>5 política de subsídios habitacionais</b>	Eduardo Rottmann	X		Banco Mundial Profª. Marja Hoeck
<b>6 alternativas de arranjo institucional</b>	Antonio Veríssimo – diagnóstico Ricardo Pontual – propostas	X		
<b>7 estudo de viabilidade programa de micro crédito habitacional</b>	Frederico Celentano Gustavo Riofrío	X		
<b>8 programas de regularização fundiária</b>	Ricardo Pontual	X		
<b>9 estudo sobre custos de produção</b>	Henry Cherkezian		X	
<b>10 estudo de indicadores de monitoramento</b>	Fabrizio Rigout		X	
<b>11 curso de gerenciamento de programas e projetos</b>	Peter Pfeiffer			GTZ
<b>12 prevenção de violência em projetos de urbanização</b>	Bernice von Bronkhorst		X	
<b>13 diálogo internacional políticas públicas</b>		X	X	
<b>14 seminário sobre locação social</b>		X		

## 2.1. Planejamento estratégico e instrumentos de planejamento e gestão

Um plano habitacional é feito a partir de um conjunto de dados que variam no tempo. O comportamento da demanda (seja em termos demográficos ou sociais), a perspectiva de desenvolvimento econômico ou urbano, sua influência nos padrões de distribuição de renda e reflexos no combate à pobreza urbana, todos são dados variáveis no tempo que influenciam significativamente a orientação das políticas públicas relacionadas com a política habitacional, como as de preservação ambiental, desenvolvimento social, desenvolvimento urbano, educação e transportes. Diagnósticos, cenários, programas e metas são elementos destas políticas públicas que devem ser constantemente monitorados, de forma a permitir a atualização e revisão das metas estabelecidas.

O planejamento estratégico pressupõe o envolvimento de diversos setores da sociedade – órgãos públicos das três esferas de governo, movimentos sociais, empresas do setor de construção civil, pesquisadores e entidades acadêmicas –, tanto na formulação das políticas de atendimento habitacional e destinação de recursos para os diferentes programas, quanto nas etapas subsequentes de acompanhamento e monitoramento das metas estabelecidas.

Portanto, sistematizar as informações sobre todas estas questões é de fundamental importância para o conhecimento abrangente da situação habitacional por todos os agentes envolvidos e para o monitoramento de sua evolução e transformação, bem como para a avaliação da eficácia das políticas e estratégias adotadas.

Neste projeto, as ações planejadas foram decisivas para que os técnicos da Sehab articulassem o vasto conhecimento adquirido ao longo de anos de experiência prática em torno de um sistema de informações – o Habisp. Com a inclusão dos dados anteriormente dispersos, foi possível a todo o conjunto de funcionários construir uma visão ampla e abrangente da atual situação habitacional do município e dos desafios para a melhoria do atendimento. As etapas foram:

1. oficinas de planejamento realizadas com os técnicos da Habi e do Resolo no início (diagnóstico) e no final (quadro de metas e indicadores de monitoramento) do processo;
2. construção do sistema de informações para habitação social de São Paulo – Habisp;
3. elaboração e implantação do sistema de priorização de intervenções;
4. elaboração e implantação de um conjunto de indicadores de monitoramento dos programas habitacionais.

Esse conjunto possibilitou ao corpo de funcionários conhecer de forma abrangente a situação habitacional da população de baixa renda do município, ultrapassando as limitações impostas por suas rotinas de trabalho. Ao invés de conhecer os problemas habitacionais por meio de rotinas administrativas, foi possível delinear um panorama amplo, complexo e dinâmico da ocupação do território da cidade pelos diferentes tipos de assentamentos informais. Eles confrontaram informações dispersas e analisaram as diferenças e semelhanças entre favelas e loteamentos irregulares. Tudo isso serviu para consolidar critérios técnicos como orientação para a definição de prioridades.

### 2.1.1. Oficinas de planejamento estratégico

As oficinas de planejamento estratégico ocorreram no início e no final do projeto, como suporte ao Plano Municipal de Habitação e dos instrumentos de gestão incorporados pelas equipes técnicas.

A etapa inicial das oficinas definiu um primeiro diagnóstico da situação de atendimento habitacional em fevereiro de 2006. Foram identificados quatro principais desafios para a melhoria da política habitacional municipal: aumentar o aporte financeiro para o atendimento e produção habitacional de interesse social; adequar o produto oferecido às características da demanda; priorizar as intervenções; e melhorar a articulação interinstitucional (interna à Prefeitura do Município de São Paulo e entre os três níveis de governo).

O aumento de recursos para urbanização e regularização fundiária de favelas foi obtido em convênios entre a Prefeitura e os governos estadual e federal. Com isso, o desafio de melhorar a capacidade de gestão e priorizar as intervenções foi potencializado. Conhecer a demanda e, principalmente, sistematizar este conhecimento para poder planejar as ações de forma ágil foi o segundo principal desafio a enfrentar pelas equipes técnicas da Sehab. Este desafio foi enfrentado pela implantação do sistema de informações – Habisp.

O terceiro desafio levou à criação do sistema de priorização de intervenções. O último aspecto colocado – melhorar a articulação institucional – deu origem à contratação de estudos específicos sobre o arranjo institucional interno e sobre a política de subsídios habitacionais praticada pelos três níveis de governo. A articulação interinstitucional também vem sendo constantemente aprimorada por meio de convênios, repasses de recursos dos governos estadual e federal e também pela institucionalização dos planos nacional e estadual de habitação e dos sistemas nacional e estadual de habitação de interesse social, que consolidaram o realinhamento e redistribuição de tarefas e funções entre os níveis de governo federal, estadual e municipal.



**Figuras 40 a 42.** Oficinas de planejamento com as equipes de Habi e Resolo.

**14.** Toda a construção do sistema Habisp está registrada na publicação: São Paulo (SP), Secretaria Municipal de Habitação. *Habisp: mapeando a habitação na cidade de São Paulo*. São Paulo, 2008.

A partir do diagnóstico, as equipes técnicas definiram a visão e a missão da Secretaria e os cenários esperados que influenciam o comportamento da demanda, da oferta e da obtenção de recursos financeiros, humanos e técnicos para o atendimento habitacional. Com isto, foi possível compor o quadro de diretrizes que devem nortear a política habitacional.

A partir destas diretrizes, iniciou-se um processo contínuo – que não se esgota neste projeto – de reconhecimento da demanda por atendimento habitacional e de sistematização das informações, o que permitiu aprofundar as diretrizes inicialmente estabelecidas.

Após a consolidação das informações sobre demanda (com indicação do grau de priorização de intervenções), oferta e verbas disponíveis, novas oficinas de planejamento estratégico foram promovidas. Assim, definiu-se o quadro de metas de gestão e de produção por programas habitacionais, adequados aos diferentes tipos de problemas e demandas, os recursos necessários à execução das metas e os indicadores de monitoramento.

### **2.1.2. Sistema de informações para a habitação social de São Paulo – Habisp<sup>14</sup>**

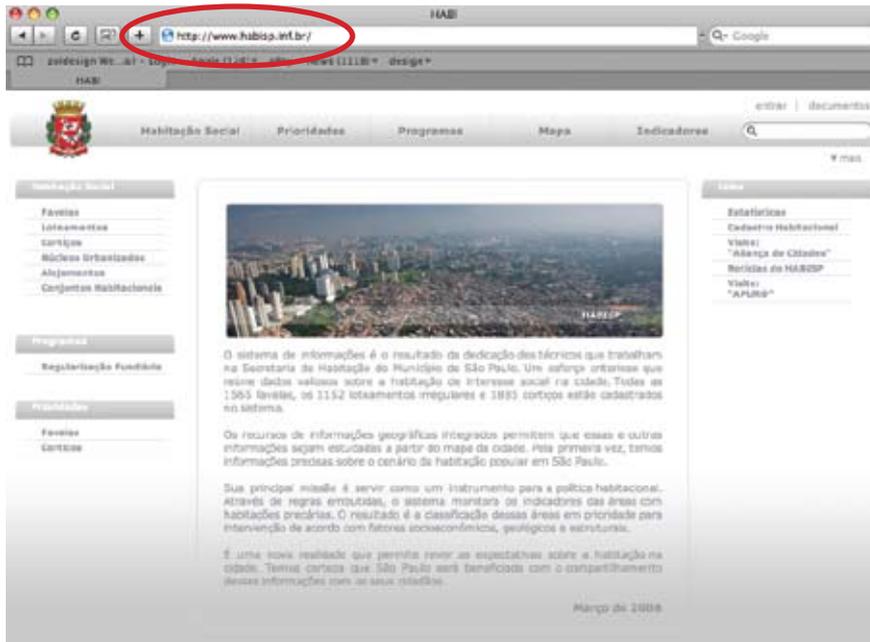
O primeiro passo para sistematizar o conhecimento existente sobre a demanda por atendimento habitacional foi criar um sistema de informações gerenciais. Desenvolvido por técnicos especializados em tecnologia da informação contratados para isso, o sistema agrega um conjunto significativo de informações e seu acesso é disponível via internet ([www.habisp.inf.br](http://www.habisp.inf.br)).

Construído com ferramentas amigáveis, tornou-se importante para a gestão, sendo rapidamente apropriado pelo pessoal da Sehab, por agregar um conjunto de dados georreferenciados em bases cartográfica e fotográfica – ortofotos, além de imagens de satélite.

O primeiro grupo de informações, essenciais à elaboração da política de atendimento habitacional, refere-se à demanda. A partir de julho de 2006, as equipes da Habi e do Resolo iniciaram a atualização dos dados cadastrais de favelas, loteamentos irregulares, cortiços e conjuntos habitacionais, ao mesmo tempo em que a equipe de tecnologia da informação iniciava a construção dos primeiros campos de dados do sistema.

Os perímetros e dados cadastrais destes assentamentos foram coletados em vistorias e diretamente inseridos no sistema pelos técnicos. Os perímetros das favelas constantes no banco de dados da Habi foram atualizados diretamente no sistema, cujos recursos são facilmente compreendidos até por usuários não familiarizados com este tipo de tecnologia.

Além de dados de vistoria, a Sabesp forneceu dados sobre as redes de abastecimento de água e esgotamento sanitário, que permitiram, pelo cruzamento de dados georreferenciados, identificar o grau de instalação destas redes em cada assentamento.



**Figuras 43.** Tela inicial do Habisp.

A figura a seguir exemplifica a atualização concluída. A partir da leitura de foto aérea ortorretificada, fornecida pela Sabesp, e correspondente a voo na escala 1:8.000, de 2003, e de vistoria de campo, o funcionário responsável pelo acompanhamento da área identificou o crescimento de três favelas que tiveram seus perímetros mesclados e ampliados. Neste caso, os perímetros das três favelas (marcadas em vermelho) foram excluídos e substituídos por um único (marcado em amarelo). Em outros casos, por exemplo, foram excluídos perímetros de favelas que haviam sido removidas, mas que ainda constavam do cadastro.



**Figuras 44.** Atualização de perímetros de favela.

Ao concentrar e uniformizar a inserção de dados anteriormente dispersos em bancos de dados desarticulados ou em registros em papel, o sistema apontou uma série de inconsistências, não só de ordem técnica como também de ordem conceitual, quanto aos diferentes tipos de assentamentos precários.

Muitas vezes, um mesmo assentamento constava nos bancos de dados dos diferentes órgãos classificado de forma distinta, ora como favela, ora como loteamento irregular. Em outras circunstâncias, o mesmo assentamento também apresentava perímetros distintos. As inconsistências técnicas foram resolvidas, porém as conceituais ensejaram uma série de oficinas com os técnicos para definir as características de cada um desses assentamentos. Neste sentido, o sistema de informações se tornou, para além de ferramenta de trabalho, importante instrumento de produção, sistematização e divulgação de conhecimento.

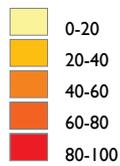
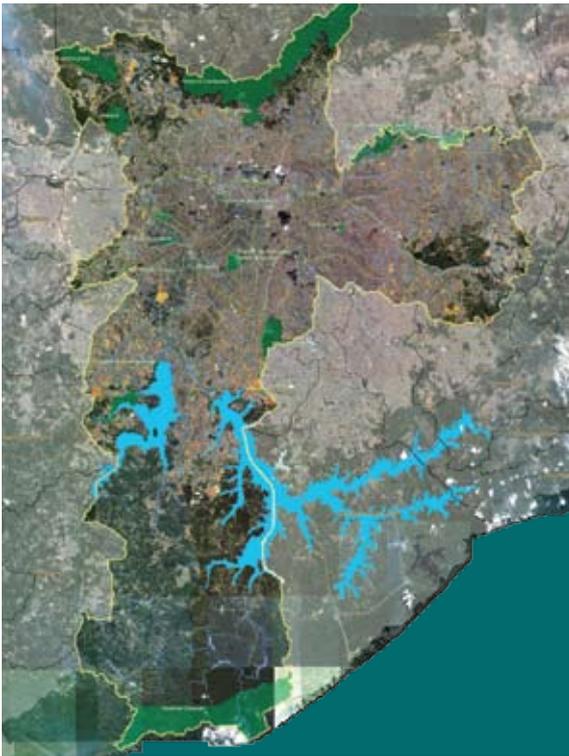
### **Os assentamentos foram assim definidos:**

**Favelas:** ocupações de áreas públicas ou particulares de terceiros, feitas à margem da legislação urbanística e edilícia, predominantemente desordenadas e com precariedade de infra-estrutura, com construções predominantemente autoconstruídas e precárias, por famílias de baixa renda e vulneráveis socialmente.

**Loteamentos irregulares:** ocupações técnica e juridicamente irregulares, promovidas por um agente externo ao conjunto dos moradores, cujos parcelamentos apresentam traçado que permite a identificação de um lote em relação à via de acesso. São feitos em terrenos predominantemente particulares, adquiridos por algum tipo de comercialização e podendo abranger todas as faixas de renda familiar. O loteamento irregular considerado como objeto da política habitacional de interesse social é aquele cujo chefe de família tem renda média mensal de até seis salários mínimos.

**Cortiços:** definidos pela Lei Municipal nº 10.928/91 (Lei Moura) como: “a unidade usada como moradia coletiva multifamiliar; apresentando total ou parcialmente as seguintes características: constituído por uma ou mais edificações em um mesmo lote urbano, subdividida em vários cômodos alugados, subalugados ou cedidos a qualquer título; várias funções exercidas no mesmo cômodo; acesso e uso comum dos espaços não edificados e instalações sanitárias; circulação e infra-estrutura, no geral, precárias, e superlotação de pessoas”.

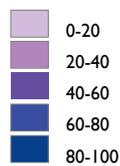
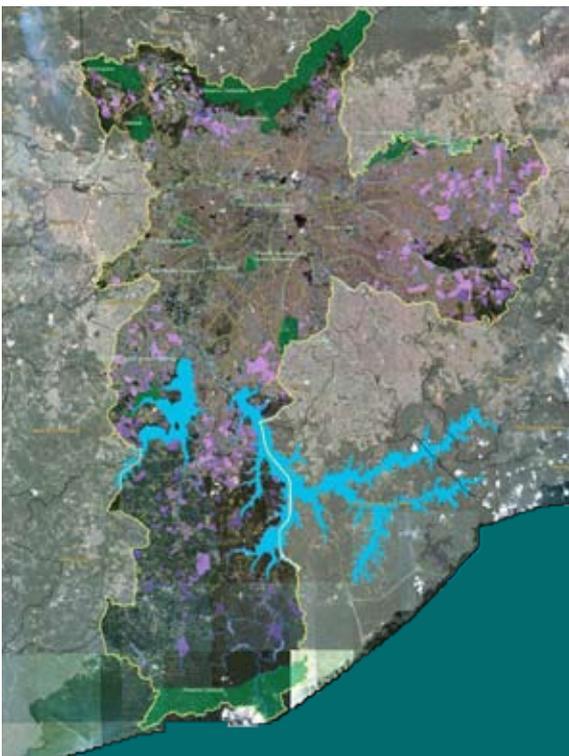
A inserção de dados num único sistema permitiu ainda a apreensão global das ocupações de território, muitas das quais concentradas e contíguas a bacias hidrográficas, o que exige soluções integradas. O sistema inclui, em suas bases cartográficas, a delimitação das bacias de esgotamento sanitário, fornecidas pela Sabesp, o que permite obter um retrato mais claro e preciso da situação de ocupação de cada uma das 103 sub-bacias hidrográficas da cidade.



sem escala

**Figura 45.** Grau de priorização de intervenções para favelas.

Fonte: PMSP, Habisp, 2008.



sem escala

**Figura 46.** Grau de priorização de intervenções para loteamentos irregulares.

Fonte: PMSP, Habisp, 2008.

A partir da definição conceitual de cada tipo de assentamento e da atualização de seus dados cadastrais, foi possível iniciar duas outras atividades para aprofundar este conhecimento:

- 1.** Elaboração de um sistema de análise dos dados coletados pelas equipes, que permitisse identificar o grau de precariedade dos assentamentos e priorizar as intervenções.
- 2.** Realização de uma pesquisa amostral para identificar o número de domicílios e de habitantes em favelas e loteamentos irregulares e seu perfil socioeconômico.

As informações cadastrais sobre os assentamentos permitiram elaborar os critérios e pesos do sistema de priorização de intervenções. Além disso, o sistema Habisp conta com dados das famílias atendidas pelos programas habitacionais desde 2005 – urbanização de favelas, Programa 3Rs (Recuperação do Crédito, Revitalização do Empreendimento e Regularização Fundiária), locação social etc. –, bem como de todos os títulos de concessão de uso especial outorgados durante a segunda etapa do Programa de Regularização de Áreas Públicas Municipais. Há ainda informações sobre verbas destinadas à relocação de famílias para atendimento habitacional.

A construção do sistema Habisp é permanente: as possibilidades de sobreposição e cruzamento de informações estão sendo permanentemente ampliadas, assim como estão sendo abertos novos campos de informação sobre as obras em andamento e sobre o acervo técnico da biblioteca da Habi. O sistema de informações deverá incorporar todos os indicadores do sistema de monitoramento e avaliação para cada programa habitacional da Sehab, possibilitando o monitoramento dos programas por toda a sociedade, pela internet.

Além destas, estão previstas outras melhorias, como a possibilidade de o usuário externo poder produzir seus próprios mapas temáticos pela sobreposição das informações e de mapas existentes. Esses novos conteúdos podem ser armazenados no sistema para posterior consulta por qualquer outro usuário. Está em estudo o processo de registro e acompanhamento de todo o trabalho social desenvolvido nos programas da Sehab.

Todo o pessoal da Secretaria vem recebendo treinamento continuado para a utilização do sistema. Os técnicos passaram por um ou mais dos quatro módulos do treinamento – mapas, dados sobre habitação social, cadastro habitacional, elaboração dos títulos de concessão de uso especial do Programa de Regularização de Áreas Públicas Municipais. Os manuais de treinamento encontram-se disponíveis para acesso público no site do Habisp.

Os próximos passos envolvem a formação conceitual sobre a construção do sistema, abrangendo desde sua estrutura física até a construção dos mapas e dos bancos de dados. O material para essa nova etapa está em fase de preparação. Também está previsto o treinamento de técnicos das 31 subprefeituras que compõem o município de São Paulo.

### 2.1.3. Sistema de priorização de intervenções

O sistema de priorização de intervenções estabelece quatro etapas para definir a prioridade de atendimento de um determinado programa habitacional: caracterização dos assentamentos, classificação, elegibilidade por programa e grau de priorização de atendimento por programa.

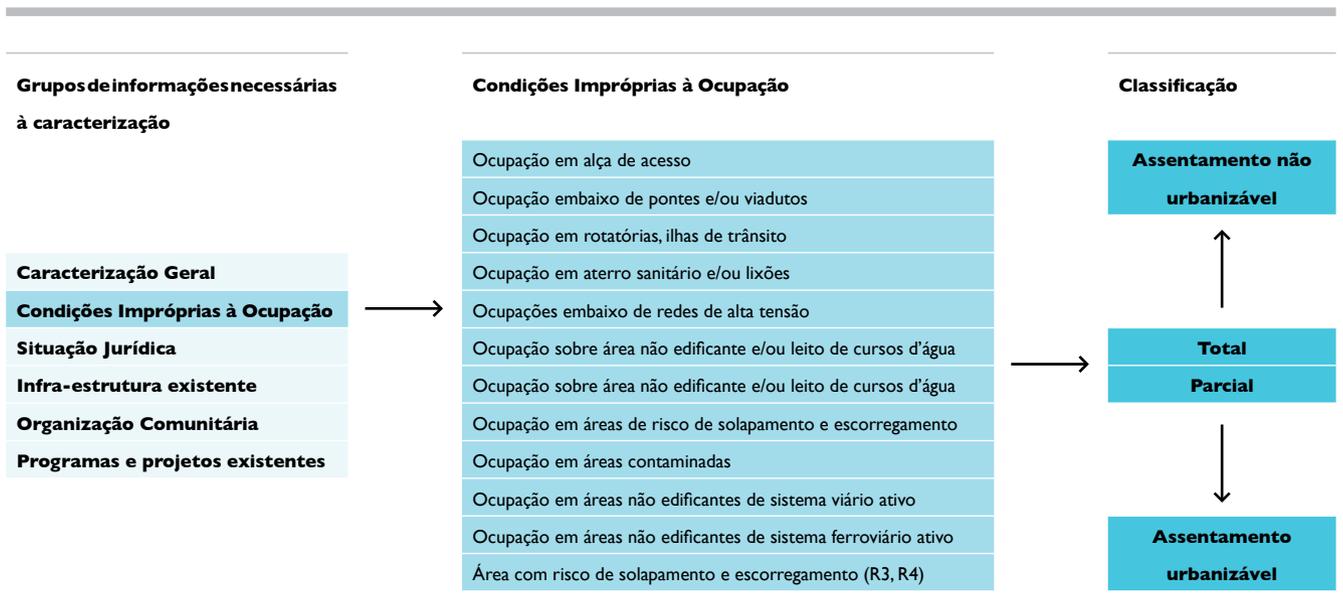


Figura 47. Passos do sistema de priorização de intervenção.

#### Caracterização do assentamento

As informações coletadas na atualização dos dados cadastrais dos assentamentos forneceram um panorama da sua situação física, urbanística e fundiária.

Figura 48. Dados de caracterização do assentamento precário para a ficha cadastral.



No caso de favelas e loteamentos irregulares, a caracterização pode apontar o conjunto de assentamentos que se localizam totalmente em áreas impróprias à ocupação (como por exemplo, sobre oleodutos, ou em áreas de risco) e, portanto, não são urbanizáveis. Este grupo de assentamentos deve fazer parte de um programa de reassentamento de famílias para remoção total da ocupação, em função dos riscos oferecidos à vida dos moradores.

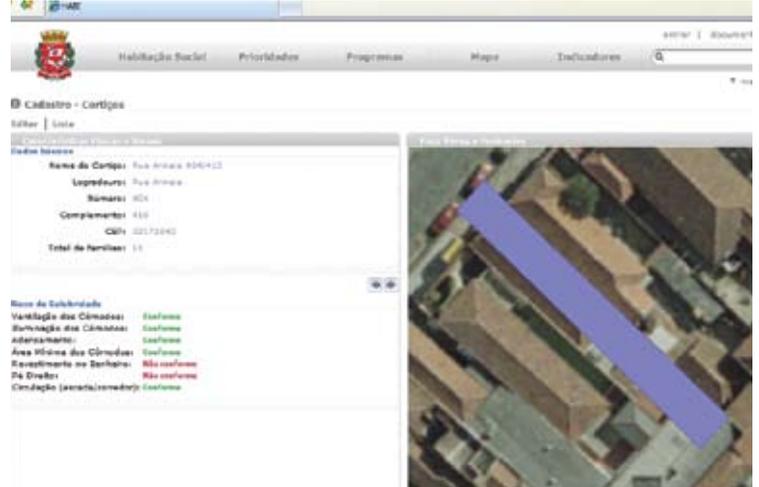
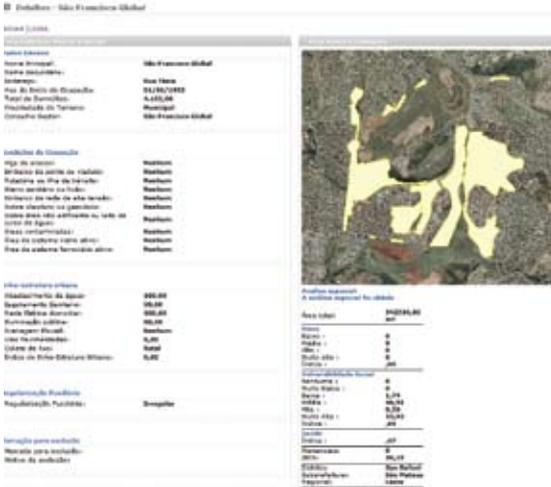
### Classificação

No caso em que as remoções são parciais ou totalmente desnecessárias, os assentamentos são considerados urbanizáveis, e passam a ser classificados em função do nível de urbanização e regularização fundiária.

**Figura 49.** Classificação dos assentamentos precários conforme graus de urbanização e regularização fundiária.

Do total de favelas inicialmente registradas no cadastro da Habi, foram destacadas as já urbanizadas, isto é, com 100% de infra-estrutura implantada, mas ainda não regularizadas. Estas passaram a se chamar núcleos urbanizados.

	Favelas	Loteamentos Irregulares ocupados por população de baixa renda	
↑	Áreas integradas à cidade	Núcleo urbanizado e regularizado	Loteamento urbanizado e regularizado registrariamente
↑	Áreas com toda a cobertura de infra-estrutura que não demandam obras	núcleo urbanizado	Loteamento urbanizado
↑	Áreas cuja as obras e procedimentos para a regularização estão em andamento	Favela em processo de urbanização	Loteamento em processo de urbanização e regularização registrária
↑	Áreas com situações de precariedade que não inviabilizam o processo de consolidação da ocupação através da urbanização	Favela urbanizável	Áreas com situações de precariedade que não inviabilizam o processo de consolidação da ocupação através da urbanização
	Áreas com situações de precariedade elevada, que demandam a remoção da população moradora	Favela não urbanizável	Loteamento não urbanizável
			Loteamento não regularizável registrariamente

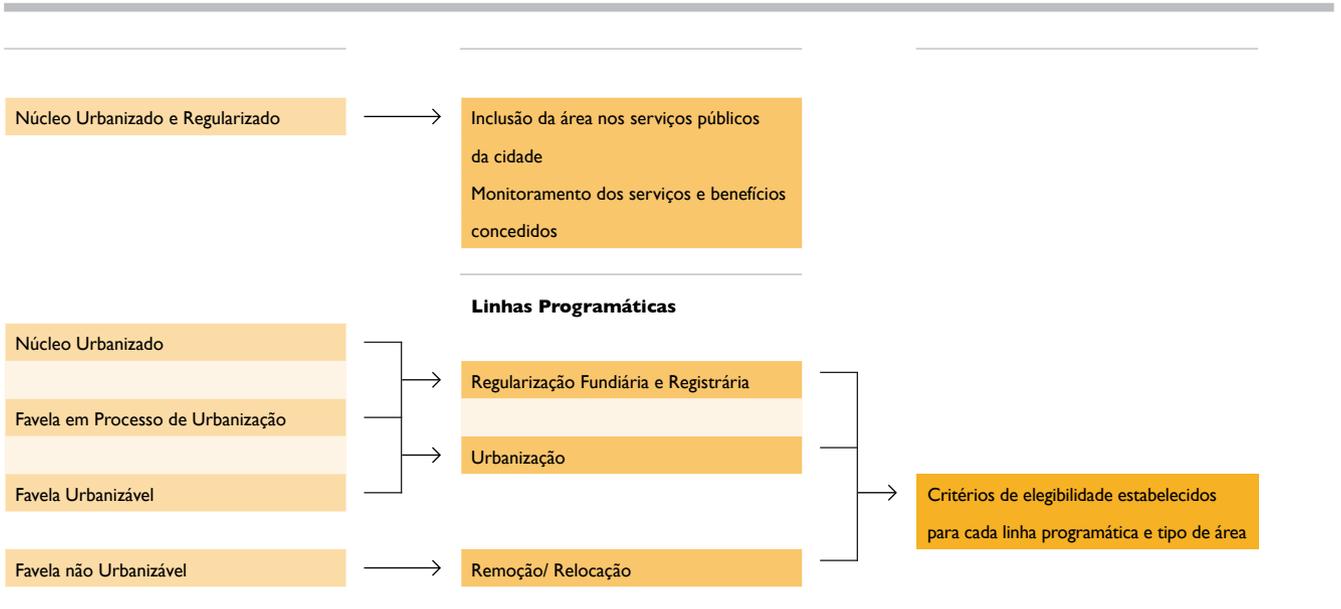


**Figuras 50 e 51.** Dados cadastrais Habisp para favelas e cortiços.

**Elegibilidade**

Com estas características é possível determinar em qual programa habitacional o assentamento deve receber atendimento. No caso de favelas e loteamentos irregulares, o assentamento pode ser enquadrado no Programa de Regularização Fundiária de Áreas Públicas Municipais, no de Urbanização de Favelas, no de Regularização Fundiária de Loteamentos Irregulares ou ainda no Programa Mananciais. No caso de cortiços, ele estará enquadrado no Programa de Melhorias de Cortiços. Caso um cortiço não tenha condições de enquadramento no programa, o proprietário do imóvel deverá ser notificado sobre a interdição da construção.

**Figura 52.** Elegibilidade do assentamento para os programas habitacionais.



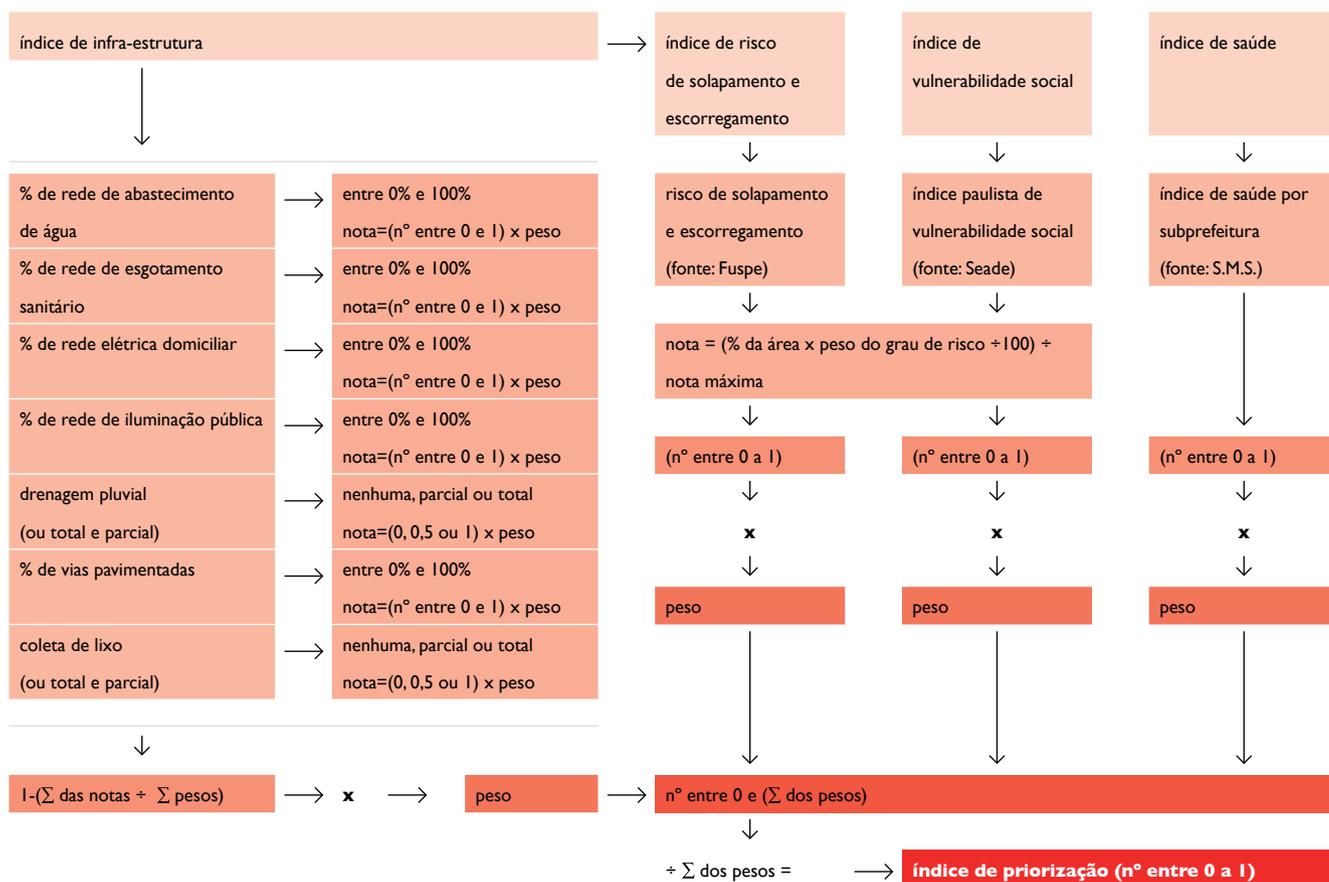
15. Para identificar o grau de vulnerabilidade social, foi adotado o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS), produzido pela Fundação Seade.

## Priorização

Os critérios de priorização de atendimento foram definidos de acordo com as especificidades técnicas de cada programa. No caso de urbanização e regularização de favelas e loteamentos irregulares, por exemplo, o critério adotado para priorizar o atendimento é seu grau de precariedade. Quanto mais precário é um assentamento, mais prioritário ele se torna na programação das intervenções. Foram definidos quatro indicadores para aferição do grau de precariedade dos assentamentos: porcentagem de infra-estrutura e serviços urbanos instalados (abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica, pavimentação, drenagem, coleta de lixo), incidência de áreas de risco geotécnico, indicador de saúde (que aponta a incidência de doenças transmissíveis por meio hídrico) e índice de vulnerabilidade social<sup>15</sup>.

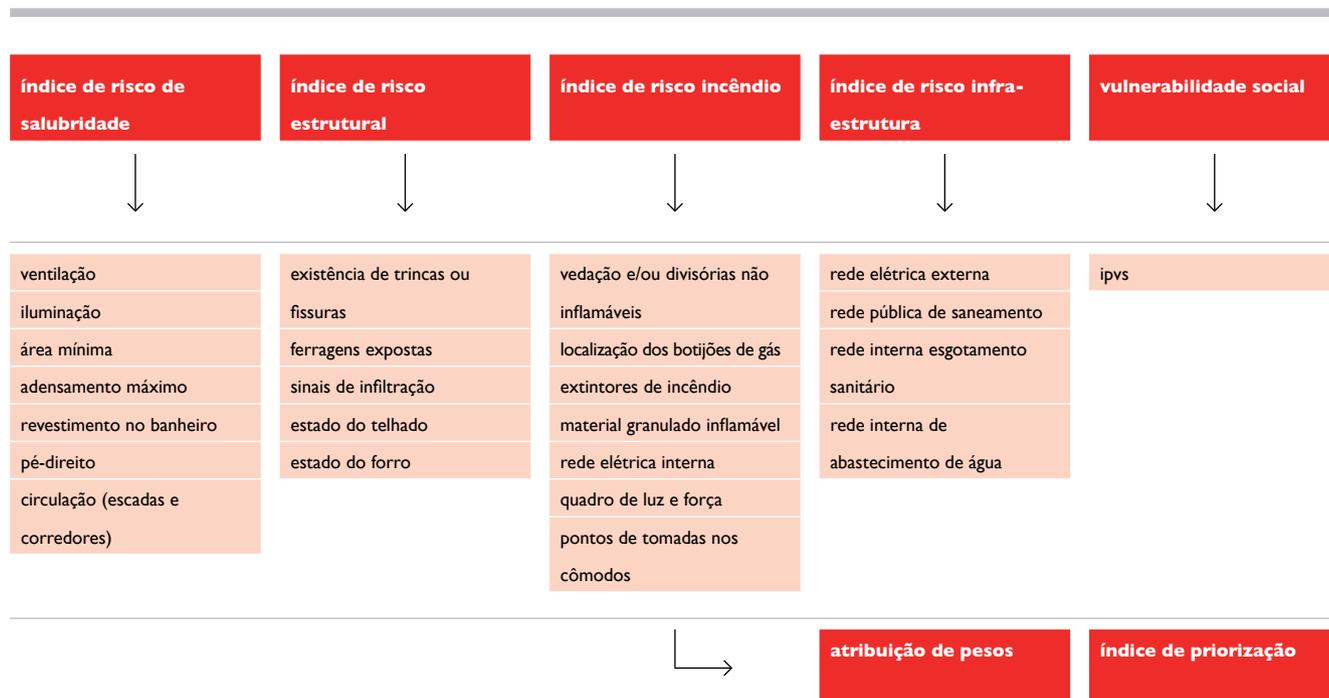
**Figura 53.** Composição de notas e pesos para definição do grau de priorização de intervenções – urbanização e regularização fundiária de favelas e loteamentos irregulares.

Cada indicador recebe uma nota e a composição dos quatro índices, feita por ponderação de pesos definidos pelas equipes da Sehab, gera uma classificação do conjunto de assentamentos em grau de precariedade que varia de 0 a 1.



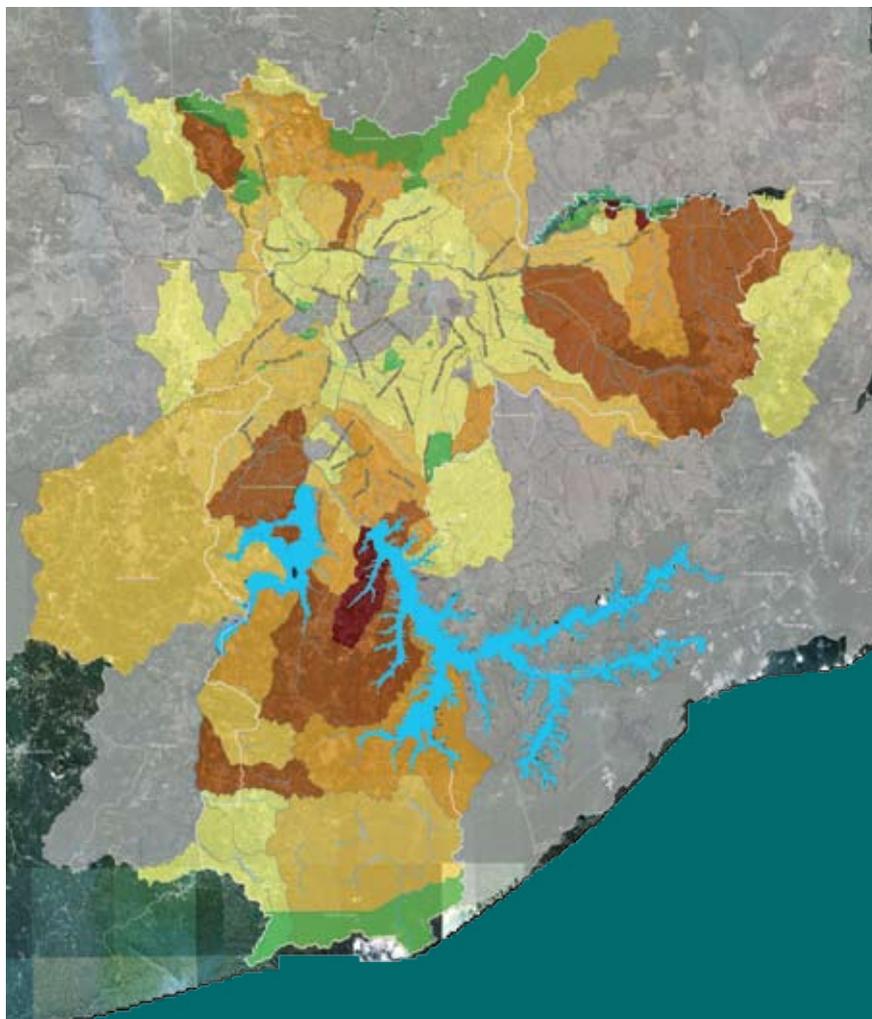
Estes critérios vêm sendo constantemente aprimorados à medida que as informações são atualizadas e que novos indicadores são analisados. Para cada linha programática (urbanização de favelas, regularização fundiária, remoções, entre outras) são aplicados critérios de priorização específicos. No caso das favelas, o sistema já está sendo aplicado desde 2007, para escolha de áreas de intervenção do programa Sabesp (complementação de redes de água e esgoto, para conclusão de urbanização de favelas) e do programa de limpeza de córregos, entre outros. O sistema vem sendo utilizado também para a definição dos critérios de intervenção no programa de melhorias de cortiços na área central do município.

**Figura 54.** Composição de notas e pesos para definição do grau de priorização de intervenções – programa de melhorias em cortiços.



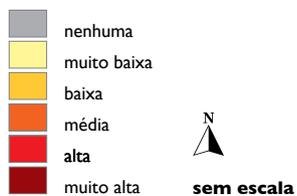
Foram aplicados também critérios de priorização para o conjunto de assentamentos precários de cada uma das 103 sub-bacias hidrográficas separadamente, com o objetivo de comparar a situação de precariedade entre as sub-bacias. Esta comparação foi feita a partir da análise do grau de precariedade de cada assentamento em si, ponderando-o com o grau de incidência de assentamentos precários em cada sub-bacia. Quanto mais assentamentos por sub-bacia e quanto mais precários estes assentamentos, pior a situação ambiental da sub-bacia, o que aponta a prioridade de intervenção com programas habitacionais associados ao seu saneamento.

O mapa a seguir mostra a situação das sub-bacias hidrográficas por grau de precariedade.



**Figura 55.** Grau de priorização de intervenções por sub-bacia hidrográfica do MSP.

Fonte: PMSP, Habisp, 2008.



A atualização das informações cadastrais no sistema de informações gera automaticamente um novo quadro de precariedade dos assentamentos e das sub-bacias, permitindo avaliar e revisar a política de atendimento habitacional quase que em tempo real. Isto permite avaliar e, eventualmente, reorientar a aplicação dos recursos técnicos e financeiros disponíveis constantemente. É, o que é muito importante, com a transparência que permite o monitoramento por toda a sociedade civil, por meio de consultas diretas ao sistema de informações.

Um conjunto de informações e indicadores está sendo tratado para aprimorar o sistema de priorização de intervenções. O cálculo de remoções em cada assentamento será feito pela sobreposição de mapas com os limites das áreas *non aedificandi* ao longo dos córregos, em função do conjunto das diretrizes dos órgãos competentes e estabelecidas em legislação e do desenho das construções feito sobre a foto aérea de 2007. Além disso, a análise dos mapas de declividade, associada à análise da geomorfologia dos terrenos poderá indicar a possibilidade de risco geotécnico, principalmente em ocupações de áreas com alta declividade. As fórmulas de atribuição de pesos e cálculos para obtenção da nota final também receberão tratamento estatístico.

Mas, mais importante ainda que o detalhamento das informações, é que os critérios, os pesos e o cálculo para obtenção do grau de priorização para intervenção em cada programa são determinados com ampla participação dos funcionários e total transparência, com a publicação dos critérios técnicos no sistema Habisp, acessível ao conjunto da sociedade.

## 2.1.4 Indicadores de monitoramento

A partir da análise do material utilizado para cadastro de famílias a serem atendidas em diferentes programas habitacionais, de pesquisas socioeconômicas e do monitoramento de ações, foi proposto um conjunto simples e eficaz de indicadores permanentes de avaliação dos diversos programas habitacionais.

Anteriormente, os instrumentais utilizados pela Habi nos cadastros destes programas eram ricos em si, mas os dados gerados estavam desarticulados em mais de um banco de dados. Com a implantação do Habisp, dados coletados foram compatibilizados.

Os oito indicadores definidos pelo estudo permitem a comparação entre diferentes programas, indo além da verificação da eficiência de um único programa de atendimento habitacional. Além disto, permitem comparar os resultados de determinados programas com os resultados de programas semelhantes em outras cidades e países. Finalmente, os indicadores padronizados permitem a comparação de séries históricas, com informações homogêneas, possibilitando avaliar a eficácia destes programas no tempo.

Foram estabelecidos cinco indicadores de produção e três indicadores que visam a auferir o efeito dos programas na qualidade de vida dos moradores. São eles:

- 1.** domicílios beneficiados: total de domicílios efetivamente atendidos por um programa ou projeto.
- 2.** aumento da segurança de posse documentada do imóvel: alteração no grau de segurança de posse documentada dos domicílios atendidos pelo programa.
- 3.** consumo de água tratada: incremento na porcentagem de domicílios com acesso a água corrente tratada.
- 4.** tipo de esgotamento sanitário: alteração na porcentagem de domicílios com ligações de esgoto – rede pública, rede local, fossa ou sem ligação (despejo a céu aberto).
- 5.** densidade ocupacional do domicílio: evolução do número de pessoas por domicílio.
- 6.** escolaridade do responsável pelo domicílio: anos de estudo do responsável pelo domicílio como determinante de outros comportamentos.
- 7.** rendimento médio do responsável pelo domicílio: rendimento do trabalho no último mês, em reais, declarado pelo responsável, como determinante de outros comportamentos.
- 8.** idade do responsável pelo domicílio: idade declarada do responsável pelo domicílio, como determinante de vulnerabilidade e focalização de programas.

Estes indicadores já estão sendo adotados para formatar o quadro lógico de todos os programas habitacionais da Sehab, permitindo sua avaliação, e serão incorporados no conjunto de informações do sistema Habisp.

## **2.2. Estudos técnicos de apoio**

Para as oficinas de planejamento estratégico, foram definidos alguns temas relevantes da política habitacional, que exigiram estudos técnicos específicos. Estes estudos podem ser agrupados em três eixos temáticos: o primeiro sobre a caracterização da demanda habitacional, o segundo sobre questões relativas à melhoria da capacidade de gestão dos programas e o terceiro sobre alternativas de financiamento à política habitacional.

### **2.2.1. Demanda por atendimento habitacional em assentamentos precários**

Este eixo temático abrangeu a contratação de um estudo para atualizar os dados censitários sobre moradores em favelas e loteamentos irregulares do município de São Paulo. A partir da atualização dos dados cadastrais destes assentamentos, a Aliança de Cidades, por meio do Banco Mundial, contratou a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade) com o objetivo de realizar uma pesquisa amostral para quantificar o número de domicílios, o número de habitantes e o perfil socioeconômico da população moradora em favelas e loteamentos irregulares no município de São Paulo. Os resultados desta pesquisa foram inseridos no banco de dados do sistema Habisp e calibraram o número de domicílios e habitantes para cada classe e categoria de assentamento, conforme estabelecido no sistema de priorização de intervenções, possibilitando dimensionar o atendimento e os recursos necessários para os diferentes programas habitacionais.

Após a delimitação dos perímetros de todas as favelas e loteamentos irregulares no banco de dados georreferenciados, foram desenhadas cada uma das construções de todos os assentamentos, por meio da leitura de ortofotos fornecidas pela Sabesp (vôo de 2003, escala 1:8.000). Assim, definiu-se o universo a pesquisar, formado por 1.573 favelas, 222 núcleos urbanizados e 1.235 loteamentos irregulares existentes em dezembro de 2007.

A Fundação Seade formulou um plano amostral dividindo as favelas em três estratos diferentes: favelas em mananciais, favelas com mais de mil domicílios e demais favelas. Este último grupo foi subdividido, por sua vez, em quatro segmentos, os com alto índice de infra-estrutura, com condições impróprias à ocupação, demais situações e sem informação. Os loteamentos irregulares foram divididos em quatro estratos: em área de mananciais, com 0 a 49 domicílios, com 50 a 499 domicílios e com mais de 500 domicílios.

O plano amostral sorteou 517 áreas nos diferentes estratos, que poderiam abranger a totalidade de um assentamento, ou apenas alguns setores deles (no caso de assentamentos maiores como, por exemplo, Heliópolis ou Paraisópolis). A pesquisa de campo identificou em cada área sorteada o número de domicílios por construção. Com este número, foi possível verificar tanto correções necessárias nos desenhos anteriormente elaborados, como o uso de alguma construção para fins não-residenciais e a existência de construções vazias. Além do número de domicílios por construção, a pesquisa também identificou o perfil sociodemográfico desta população e o número de pessoas por família, com uma amostra de sete domicílios em cada uma das 517 áreas sorteadas, totalizando 3.619 domicílios.

Os resultados mostram que cerca de 30% da população total do município habita em favelas e loteamentos irregulares, totalizando cerca de 890 mil domicílios, conforme já exposto no capítulo I. Suas famílias são compostas por quatro pessoas em média, número superior ao encontrado entre todos os habitantes do município, de 3,2 pessoas por família, segundo os dados da PNAD 2005 para a RMSP. São famílias cujos rendimentos atingem a média de três salários mínimos mensais, o que indica a impossibilidade quase total de acesso a um financiamento para aquisição da casa própria.

As conclusões podem apontar para a necessidade de investir na implementação de alternativas à aquisição da moradia, como o programa de locação social, ou de aprimorar a aplicação de subsídios habitacionais para atender a esta faixa de renda. E, certamente, de se investir na consolidação destes assentamentos com programas de urbanização e regularização fundiária.

Porém, é importante compreender por que estes assentamentos continuam a crescer a taxas superiores à média de crescimento demográfico do município. Para tanto, este trabalho foi construído com o objetivo de estabelecer uma metodologia de atualização constante dos dados cadastrais, que permitem avaliar a dinâmica de crescimento dos assentamentos no território. As etapas percorridas por esta pesquisa podem ser repetidas a intervalos de tempo pré-estabelecidos (uma vez a cada ano, por exemplo), de forma a permitir um monitoramento constante da evolução das favelas e loteamentos irregulares.

Estas etapas são:

- 1.** Atualização dos perímetros de assentamentos existentes ou novos, diretamente no sistema de informações, sobre bases cartográficas e fotos aéreas atualizadas e ortorretificadas. Atualizar os dados tendo sempre as mesmas referências geográficas é fundamental para o cálculo das áreas e estimativa de construções. A atualização feita diretamente pelo profissional que conhece a área em campo também é fundamental para garantir a correção dos dados.
- 2.** Atualização dos dados cadastrais pelos técnicos que conhecem o campo, a dinâmica social dos assentamentos e também por dados das empresas concessionárias de serviços públicos que podem intercambiar informações georreferenciadas. Isto garante a homogeneidade do tratamento das informações sobre infra-estrutura para o conjunto de mais de três mil assentamentos e para intervalos de tempo pré-definidos.
- 3.** Atualização dos perímetros das construções, pela atualização dos desenhos feitos sobre fotos aéreas ortorretificadas para o conjunto das favelas e loteamentos irregulares. Esta atualização pode ser feita manualmente por desenhos ou por um software especial para contagem de construções por leitura de imagem, em fase de desenvolvimento pela equipe de tecnologia da informação da Habi.
- 4.** Realização de pesquisas amostrais periódicas, com aprimoramento do plano amostral, tendo em vista a melhoria constante dos dados sobre o universo total de assentamentos.

A atualização sistemática dos dados sobre a mesma base cartográfica e sobre os mesmos procedimentos metodológicos será fundamental para garantir a comparabilidade entre momentos diferentes e as condições técnicas para verificar a evolução destes assentamentos no tempo e no espaço. Esta última condição é fundamental para verificar a evolução da ocupação do conjunto de sub-bacias hidrográficas da bacia do Alto Tietê e avaliar os efeitos da política habitacional sobre o saneamento ambiental.

### **2.2.2. Melhoria da capacidade de gestão da Sehab**

O desafio de melhorar a capacidade de gestão da política habitacional do município levou à necessidade de elaboração de um conjunto de estudos, além da implantação de instrumentos de administração e planejamento. Um primeiro levantamento diz respeito a alternativas de arranjo institucional da Sehab, para dar conta dos novos desafios de urbanizar e regularizar os assentamentos precários e promover a produção de novas moradias. Isso exigiu duas etapas, uma de diagnóstico e outra de propostas.

O diagnóstico do atual arranjo institucional da Secretaria, desenvolvido durante a primeira etapa do programa, identificou os principais problemas da estrutura organizacional. Destacam-se a sobreposição e lacunas de funções entre diferentes setores, falta de uniformização de procedimentos e de transparência no acompanhamento dos processos, além de baixa capacidade de tomar decisões pelo corpo técnico e gerencial.

Este estudo foi desenvolvido paralelamente às oficinas de planejamento estratégico, o que propiciou o reconhecimento dos problemas apontados no diagnóstico pelo conjunto dos funcionários. A atualização de informações sobre demanda e oferta, organizadas no Habisp, estabelecimento de critérios de priorização e metas de produção acabaram por conduzir a própria reflexão sobre o trabalho, e os problemas apontados no diagnóstico do estudo ficaram evidentes para todos.

A partir daí, a segunda etapa consistiu em indicar um novo arranjo institucional interno. Uma das propostas apontou a necessidade de fortalecer o setor de planejamento habitacional, medida fundamental para consolidar que esse procedimento se torne sistemático e para estabelecer um programa de melhoria continuada do sistema Habisp.

Outra questão é reduzir as sobreposições de funções pela integração funcional entre os departamentos que executam tarefas e programas semelhantes (urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários). Isso permitiria a racionalização e uniformização dos procedimentos, otimização da aplicação dos recursos financeiros, humanos e materiais e a integração das intervenções tendo como foco principal a requalificação urbana e ambiental do território.

Por fim, foi identificada a necessidade de uma agência de fomento à produção de HIS pela iniciativa privada. A intenção seria orientar e estimular o atendimento de parcela da demanda pelas empresas privadas, que já atuam no mercado popular, possibilitando a concentração de esforços e verbas públicas para o atendimento das camadas mais pobres da demanda por habitação social.

Um segundo estudo foi desenvolvido para diagnosticar problemas e apontar alternativas para os programas de regularização fundiária da Sehab. A questão da regularização fundiária é de especial importância, considerando o caráter inovador, ainda em fase experimental, de um conjunto de instrumentos legais trazidos pelo Estatuto da Cidade. A ampliação significativa da atuação do poder público na regularização tanto de áreas públicas quanto de áreas particulares contribui ainda mais para a aproximação técnica das equipes de diferentes órgãos envolvidos com a questão, como indicado neste estudo.

São inúmeros os benefícios sociais e econômicos advindos da regularização fundiária. A posse e os direitos contratuais por parte da população pobre significam a garantia econômica de ressarcimento de investimentos realizados na produção da moradia. Em caso de conflitos domésticos e mesmo com vizinhos, também há mais segurança. Apesar de os ganhos sociais serem variados, os programas de regularização fundiária apresentam problemas de gestão e de formação de jurisprudência para a generalização de avanços conquistados na aplicação do novo aparato jurídico.

O estudo aponta que, de 1993 a 2006, foram regularizados 465 assentamentos, abrangendo cerca de 74 mil lotes, e concedidos cerca de 45 mil títulos de concessão em 160 favelas, conforme a Lei Municipal nº 13.514/03. A segunda fase do programa está sendo implantada com base na Lei Municipal 14.665/08, que desafetou 108 áreas, abrangendo cerca de 23.000 famílias.

A lei traz avanços em relação à anterior, pois considera a situação fática (apontada no levantamento planialtimétrico cadastral) como atestado jurídico de ocupação da área, o que agiliza a abertura das matrículas da gleba e, posteriormente, a emissão dos títulos para as famílias. Além disso, em seu Artigo 5º, permite que áreas municipais situadas em Zeis sejam desafetadas com base em decreto municipal, desde que observadas as exigências contidas na Medida Provisória nº 2.220/2001.

Até o final de 2008, as famílias das 108 áreas terão recebido seus títulos, complementados com títulos em áreas cuja urbanização esteja concluída ou em andamento e áreas urbanizadas no âmbito do Programa Guarapiranga, totalizando mais 5.000 títulos ainda em 2.008.

A nova legislação resolveu o maior dilema da Medida Provisória 2.220/2001 ao autorizar a contagem do prazo do antecessor na posse para a concessão de uso especial para fins de moradia tanto na forma coletiva, quanto na individual. A extrema dificuldade que é a comprovação da posse desde 30 de junho de 1996, através de documentação, visto que raramente as pessoas encontram documentos antigos, poderá ser superada com a comprovação da ocupação da área por foto aérea de 1996. Os programas de regularização fundiária são distribuídos entre os diferentes órgãos envolvidos com políticas habitacionais, o que já indica sobreposição de funções e dificuldades para a disseminação de avanços conquistados de forma homogênea entre as equipes, em especial as jurídicas, mais complexas e desafiadoras.

Sob responsabilidade da Habi estão o Programa de Regularização Urbanística e Fundiária em áreas públicas municipais e o Programa de Regularização Urbanística e Fundiária de Paraisópolis. Vale notar que este último é o primeiro a utilizar a transferência do direito de construir ou a remissão de débitos tributários e anistia de multas incidentes em terrenos cujos proprietários estejam interessados em doá-los à Prefeitura para viabilizar a regularização da gleba. Outro programa de regularização implementado pela Habi é o 3Rs – Regularização Fundiária, Recuperação de Crédito e Revitalização do Empreendimento – aplicado aos conjuntos habitacionais dos antigos programas Guarapiranga, Prover e Procav. Além de contar com a reforma de prédios e áreas comuns, a regularização fundiária e registrária das unidades dos 52 conjuntos produzidos nestes programas possibilitará a conclusão da comercialização e recuperação dos investimentos realizados. Até o momento o programa já foi aplicado em 25 conjuntos, beneficiando 12.119 famílias.

No Resolo, há o programa de regularização de loteamentos irregulares feito com recursos do Fundo de Urbanização da Secretaria Municipal de Planejamento – Fundurb, que abrange 59 loteamentos e irá beneficiar 28.150 famílias, além de ações de assistência a comunidades organizadas em loteamentos de pequeno e médio porte. Na Cohab, por fim, existem 210 empreendimentos habitacionais com cerca de 72 mil unidades em fase de regularização fundiária. Uma vez completada, será possível regularizar contratos de comercialização das unidades e a recuperação de parte do que foi investido.

Além de calcular a demanda e os custos, baseados na média praticada para cada tipo de programa (urbanização de favelas, regularização de loteamentos irregulares e regularização de conjuntos habitacionais), o estudo aponta algumas alternativas para envolvimento da população e obtenção de aportes financeiros para viabilização do programa, tais como a recuperação (ainda que parcial) dos investimentos financeiros definidos por meio de sondagens técnicas sobre a disposição das famílias de pagar pelos benefícios recebidos.

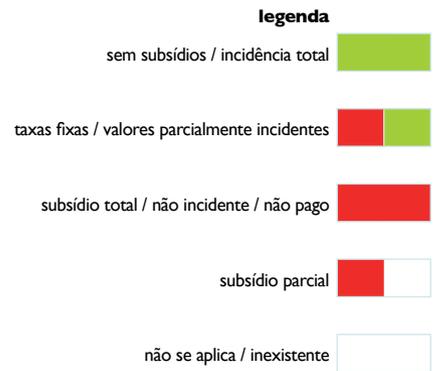
A questão de custos de produção é outro tema chave para estabelecer metas de atendimento em cada programa habitacional, que devem constar do Plano Municipal de Habitação. Estes dados foram estimados a partir de um estudo de caso de empreendimentos executados em diferentes programas.

O estudo analisou o valor do investimento, o valor da comercialização das unidades, as condições de financiamento e os subsídios praticados para 19 empreendimentos comandados por agentes públicos e privados, assim distribuídos: cinco empreendimentos da Habi, dois do Resolo, quatro da Cohab, três da CDHU, dois da Caixa e três do setor privado. Os empreendimentos apresentam tipologias semelhantes, com variações nas áreas construídas, de 41,4 m<sup>2</sup> a 50,9 m<sup>2</sup>. Porém, nem todos os empreendimentos analisados foram comercializados. Alguns deles ainda apresentam situação fundiária irregular, o que não permite a individualização e registro das matrículas das unidades e, conseqüentemente, sua venda às famílias moradoras. Nestes casos, são estabelecidos instrumentos de permissão de uso onerosa, cujos valores das prestações devem ser abatidos do valor da comercialização, quando esta se efetivar.

A comparação dos valores entre os empreendimentos, no entanto, fica bastante prejudicada, em função de procedimentos diferentes de contabilização dos custos incidentes nos empreendimentos – problema crônico apontado durante as oficinas de planejamento estratégico –, além da variedade de critérios de atualização e outras formas de correção monetária do que foi aplicado.

incidência	itens parcial ou totalmente subsidiados	HABI	COHAB	CDHU	CAIXA
------------	---	------	-------	------	-------

		Urb(lotes)	Urb(fav)	Cingapura	Mutirão	Conjuntos	Locação	Mutirão	Urb(fav)	Conjuntos	PAR
na composição do investimento	Terreno			Red	Green	Green		Red		Red	
	Projetos, Obras e Serviços			Red	Green	Green		Red	Green	Red	Green
	Infra-estrutura Geral			Red	Green	Green		Green		Green	
	Infra-estrutura Condominial			Red	Green	Green		Green		Green	
	Gerenciamento / Assist.Técnica			Red	Green	Red	Green	Red	Green	Red	Green
	Equipamentos Comunitários			Red						Green	
	Legalização / Regularização			Red	Red	Green	Red	Green		Red	Green
	Despesas Comercialização			Red	Red	Green	Red	Green		Red	Green
	Impostos / Taxas / Emolumentos			Red	Red	Red	Red	Red		Red	Red
	Alojamentos / Indenizações			Red							
Juros na Carência			Red	Red	Red		Red		Red		
valor de venda	Subsídio Direto			Red	Green	Green		Green		Green	Red
prestação mensal do financiamento	Taxa de Juros			Red	Red	Red		Red		Red	
	Bônus			Red	Red	Red		Red		Red	
	Acessórios			Red	Green	Red	Green	Red	Green	Red	Green
	Seguros			Green	Green	Green		Green		Green	
retribuição mensal operacional	Aluguel / Taxa Permissão	Red	Red			Red		Red		Green	
Administrção de Pagamentos		Red	Red	Green	Red	Green	Red	Green	Red	Green	



**Figura 56.** Quadro de componentes para apropriação de custos de produção habitacional por programa.

Os órgãos públicos responsáveis por esta produção não adotam uma sistemática de apropriação de custos individualizada por obra. Os custos apropriados por gerenciadoras são obtidos para um lote de obras, o que impede a análise individual e posterior comparação. Os dados encontram-se dispersos em vários setores dos órgãos públicos e muitas vezes são conflitantes. Os custos operacionais dos órgãos promotores e financiadores não são incluídos no custo final do empreendimento. Esse conjunto de fatores dificulta a elaboração de estudos de viabilidade técnico-econômica dos empreendimentos. Há falta de organização de dados financeiros: a aplicação dos subsídios mascara os efeitos do desperdício dos investimentos e a eficiência social é questionável, uma vez que os recursos não são otimizados, o que impede a extensão do atendimento a um número maior de famílias.

O estudo conclui com um conjunto de sugestões para melhorar a organização dos programas e racionalizar a aplicação de verbas do qual destacamos as seguintes:

- 1.** cadastrar a demanda com os mesmos critérios que serão utilizados na fase posterior de comercialização, para aprimorar a aplicação dos subsídios de acordo com critérios socioeconômicos claros e transparentes.
- 2.** desenvolver um sistema comum a todos os órgãos de acompanhamento e controle de custos.
- 3.** estabelecer o valor mínimo de retorno do investimento (inclusive para monitorar a eficiência dos programas).
- 4.** e, principalmente, desenvolver um sistema único e integrado entre as três instâncias de governo para aplicação e monitoramento de subsídios, além de estabelecer parâmetros e indicadores para os tipos de urbanização, elaborar estudos de viabilidade técnico-econômica e acompanhar os resultados de cada empreendimento.

Duas parcerias contribuíram para a capacitação gerencial das equipes. A primeira foi estabelecida com a GTZ (Cooperação Técnica Alemã), fornecedora de curso sobre a metodologia de gestão de projetos, abordando aspectos teóricos e práticos. Para isso, foram utilizadas ações em desenvolvimento pela própria Sehab na urbanização da Favela Paraisópolis e no Programa de Regularização Fundiária de Áreas Públicas Municipais.

Participaram do treinamento vinte profissionais que multiplicaram seus conhecimentos com as equipes da Habi e do Resolo, em especial com os diretamente envolvidos na urbanização de favelas e loteamentos irregulares. Esta oficina capacitou as equipes a produzirem o quadro lógico das ações de cada um dos programas habitacionais em andamento na secretaria.

A segunda atividade de capacitação das equipes técnicas foi uma oficina sobre prevenção de criminalidade e violência em favelas e loteamentos. A especialista do Banco Mundial, Bernice Van Bronkhorst, coordenou um workshop no canteiro de obras da favela Nova Jaguaré com vinte técnicos que trabalham na área social e em arquitetura e engenharia, com exercícios práticos de análise da urbanização daquela favela. Os resultados serviram de orientação para novas linhas de ação, abordando o tratamento paisagístico, localização de áreas públicas e equipamentos sociais e participação da comunidade.

### 2.2.3. Financiamento da moradia popular: alternativas públicas e privadas, provisão e melhorias

Este terceiro e último eixo temático abrange estudos sobre alternativas de financiamento público e privado para a moradia. Foram realizados dois estudos: um sobre a atual política de subsídios públicos aplicados em diferentes programas habitacionais de provisão e outro sobre a viabilidade de o próprio mercado privado financiar a melhoria de casas autoconstruídas em assentamentos urbanizados e regularizados.

As características socioeconômicas da demanda, atualizadas pela pesquisa da Fundação Seade, apontam uma distância grande entre a capacidade de pagamento destas famílias e o preço dos diversos produtos oferecidos por programas de provisão habitacional das três esferas de governo. Tradicionalmente esta distância foi diminuída com a aplicação de subsídios financeiros ou de produção, aplicados tanto para o produtor quanto para o consumidor da moradia popular. No entanto, esta solução vem se mostrando insatisfatória, quer seja por destinar recursos que são posteriormente apropriados por outras camadas de renda da população (quando da venda dos imóveis pelas famílias do atendimento original), quer seja por drenar investimentos aplicáveis na ampliação da produção, reduzindo a capacidade de provisão dos programas.

Desde a criação do BNH e do SFH em meados dos anos 60, a política habitacional nos níveis federal, estadual e municipal se pautou preferencialmente pela oferta de um único produto: a casa ou o apartamento de dois dormitórios, em prédio de quatro ou cinco andares sem elevador, em grandes conjuntos habitacionais implantados em terrenos baratos da periferia, acessíveis por programas de aquisição financiada. Esta limitação a uma única forma de acesso e a inadequação do produto a determinados setores da demanda explicam, ao menos em parte, os altos índices de inadimplência dos programas públicos de provisão habitacional e a rotatividade da população originalmente atendida nos programas.



**Figuras 57 e 58.** Oficinas sobre projetos de prevenção de violência na Nova Jaguaré.

Neste sentido, um estudo sobre a política de subsídios habitacionais comparou a produção e o financiamento público e privado de produtos semelhantes com casos exemplares da produção recente. O quadro da produção pública das três esferas de governo aponta para um conjunto de programas semelhantes, com públicos-alvo semelhantes e que, no entanto, oferecem produtos e condições de subsídio e comercialização diferentes. No caso em que um empreendimento habitacional é realizado com orçamento proveniente de convênios dos governos estadual e federal, produtos semelhantes podem receber subsídios diferenciados, aplicados de acordo com a política de financiamento específica de cada órgão. Isto acaba gerando prestações diferenciadas para produtos semelhantes e conflitos entre moradores de um mesmo conjunto, que estimulam a inadimplência.

No caso da produção pública, foram levantados os subsídios explícitos (oferecidos sobre o produto, também conhecidos como “subsídios na cabeça”) e os subsídios implícitos (oferecidos sobre as condições de financiamento) que são praticados como forma de tornar o produto acessível às camadas mais pobres da população. Além dos subsídios, foram analisados problemas de gestão – inadimplência e ausência de comercialização, entre outros – que interferem negativamente nas condições de recuperação dos investimentos feitos.

Em linhas gerais, o estudo levantou três questões a serem consideradas na formulação da política pública municipal de habitação:

- 1.** O mercado privado de produção de unidades habitacionais viveu recentemente uma fase de expansão, que permitiu consolidar seu atendimento para camadas da população com rendimento médio familiar de, no mínimo, seis salários mínimos. Se considerarmos que parte da população alvo da política habitacional é composta por esta faixa de rendimento, pode-se supor que esta parcela poderia ser atendida pelo mercado privado, sem necessidade de subsídios. Este mercado poderia contribuir com a produção direta de unidades para camadas mais pobres, caso os subsídios explícitos fossem transferidos para aquele setor.
- 2.** De maneira geral, o nível de retorno dos investimentos públicos é muito baixo, em função de altas taxas de inadimplência ou dos altos níveis de subsídios implícitos.
- 3.** É altamente recomendável que os três níveis de governo estabeleçam ação conjunta para harmonizar a aplicação dos subsídios às famílias nos diferentes programas habitacionais.

O estudo é concluído com a recomendação de melhorar procedimentos de administração comercial para diminuir os índices de inadimplência e também de considerar a possibilidade de transferência de parte da produção de novas unidades para o mercado privado em expansão, pela destinação dos subsídios explícitos diretamente aos agentes privados de promoção e financiamento.

É necessário, sobretudo, racionalizar a aplicação de recursos financeiros e adequar o produto à demanda, diversificando as soluções habitacionais e os programas de acesso à moradia. Esta necessidade se torna mais premente face ao crescente aporte de verbas destinadas aos programas habitacionais na cidade de São Paulo, o que requer, fundamentalmente, melhoria na capacidade de gestão e de elaboração e monitoramento de políticas de atendimento mais adequadas.

Por outro lado, existe um mercado não atendido, representado pela imensa quantidade de casas autoconstruídas em permanente processo de construção, reforma e ampliação no município de São Paulo. Segundo pesquisas da Associação Brasileira da Indústria de Materiais de Construção (Abramat), este mercado é responsável pelo consumo de 70% do material de construção comercializado no país. Como a pesquisa da Fundação Seade aponta, a autoconstrução em assentamentos informais se consolidou como a alternativa viável para 99% de seus habitantes, o que confirma e explica os dados da Abramat. Além disso, os programas de urbanização e regularização fundiária de favelas e loteamentos irregulares proporcionam a segurança na posse do imóvel, o que leva muitas famílias a aplicar novos recursos na melhoria de sua moradia. Estas melhorias, em geral, são feitas de forma paulatina, com a compra de material de construção na medida das possibilidades financeiras de cada família, bastante variáveis, instáveis e mais precárias nas favelas, como aponta a já citada pesquisa da Fundação Seade.

Em 2004, durante a primeira etapa da cooperação técnica com a Sehab, a Aliança de Cidades acompanhou a implantação de dois projetos piloto de microcrédito, para auxiliar as famílias de dois assentamentos a melhorar sua moradia. As experiências no Jardim Limoeiro (loteamento irregular) e na favela Nicarágua-Vila da Paz contaram com apoio de duas instituições financeiras, Banco do Brasil e Bradesco, respectivamente.

Os empréstimos eram da ordem de R\$ 600,00 com taxas de juros em torno de 2% ao mês, concedidos para a compra de material de construção em lojas cadastradas da região. Esses estabelecimentos ficavam responsáveis pela arrecadação dos pagamentos mensais. Ainda que algumas famílias tenham obtido sucesso na reforma de suas moradias, as instituições financeiras não deram continuidade às experiências, o que levantou questões sobre a viabilidade de ampliar este tipo de programa para a escala da cidade.

Nesta segunda etapa, um estudo analisou a viabilidade de um programa de microcrédito para melhoria habitacional no município de São Paulo, considerando as especificidades da demanda e da oferta deste tipo de financiamento. Para avaliar a demanda foi utilizada a técnica de grupos focais, com duas favelas, um cortiço e um conjunto habitacional. Os aspectos abordados estavam relacionados à oferta de crédito por instituições financeiras (públicas e privadas) e por estabelecimentos comerciais.



**Figura 59.** Adensamento habitacional feito com recursos de microcrédito habitacional em Vila El Salvador, Lima, Peru.



**Figura 60 e 61.** Assentamentos precários sem abastecimento de água – Vila Maria del Triunfo, Lima, Peru.

Experiências internacionais foram tomadas como parâmetro para orientar propostas de viabilização de um programa similar em São Paulo e em outras cidades brasileiras. O modelo peruano de microcrédito tanto para empreendedores quanto para melhorias habitacionais foi cuidadosamente analisado por seu sucesso e pioneirismo no mundo. Consultores e técnicos da Sehab foram a Lima conhecer as instituições financeiras que implantaram, ao longo dos últimos dez anos, um sistema bastante abrangente de concessão de créditos.

No caso do Peru, um país com 27 milhões de habitantes, dos quais 1/3 morando em Lima e, destes, um quinto morando em assentamentos precários e informais, o financiamento de melhorias é concedido por uma rede capilar de agências – oriundas de três principais instituições financeiras – estrategicamente instaladas nos bairros populares. Os agentes financeiros contratados por estas instituições são moradores dos bairros onde se localizam as agências, como forma de penetrar na comunidade e conhecer melhor as condições financeiras de cada família. A redução dos riscos de investimento alcançada compensa os gastos operacionais de implantação de uma rede tão ampliada de agências. Porém, o controle técnico da aplicação dos recursos é muito baixo e não há financiamento para a contratação de assessoria técnica, entre outras limitações.

A viagem a Lima possibilitou conhecer os programas de microcrédito associados aos programas habitacionais e analisar suas semelhanças e diferenças com os programas habitacionais de São Paulo. No Peru, um programa de regularização de larga escala foi criado com o objetivo de alavancar a economia dos moradores de assentamentos precários, que poderiam utilizar o título de propriedade como garantia de empréstimos. Isto ainda não se verifica, pois o crédito hipotecário para as camadas mais pobres da população continua inexistente. Ainda assim, a regularização fundiária é importante para dar a segurança jurídica necessária à consolidação da poupança que representa o investimento em habitação para as famílias de baixa renda. Os programas de primeiro piso, ou seja, aqueles diretamente financiados à população por instituições públicas, tendem a ser entendidos como doações, confundidos com programas de transferência de renda, contribuindo para o aumento da inadimplência e reduzindo as condições de replicabilidade em larga escala. A atuação de programas públicos é mais eficiente quando focada no incentivo à poupança, como garantia para a alavancagem de créditos. Nos programas das entidades financeiras peruanas não há o componente da assistência e controle técnicos às famílias interessadas em investir na melhoria de suas moradias. No entanto, os casos de associação entre crédito produtivo e crédito para melhoria habitacional são muito bem sucedidos. Esta pode ser uma diretriz para o caso de São Paulo, em que há muitas famílias que exercem algum tipo de atividade comercial ou de serviços junto à sua moradia. Além do caso peruano, foram estudadas outras experiências internacionais e nacionais sobre microcrédito para melhoria habitacional.

No caso específico de São Paulo foi realizado um levantamento sobre a demanda por microcrédito, que apontou o grande interesse da população por este tipo de financiamento, tanto para compra de materiais como para assistência técnica. No entanto, há uma grande parcela desta população que não tem condições de comprovar renda e tem restrição cadastral nos serviços de proteção ao crédito, o que dificulta o acesso a um financiamento como este. Sem esta opção, essa parcela da população faz pequenas poupanças e compra o material à vista, em pequenas quantidades. A dificuldade de construção e reformas em etapas durante longos períodos de tempo poderia ser reduzida pelo acesso a financiamentos de médio e longo prazo. Os valores de reforma e ampliação levantados variam entre R\$ 500,00 e R\$ 5.000,00.

Com relação à oferta de crédito, foi feita pesquisa sobre agentes financeiros e comerciais. Para o comércio, foi selecionada uma amostra de dez lojas de material de construção, de pequeno e médio porte, próximas aos locais onde era efetuada a pesquisa sobre demanda com os grupos focais. O objetivo da pesquisa era comparar a demanda com os produtos oferecidos pelos estabelecimentos comerciais, para entender a dinâmica de compra do material e seus reflexos para as melhorias habitacionais. De maneira geral, pequenos e médios lojistas enfrentam uma série de dificuldades, que se refletem em pouca capacidade para financiar os consumidores. Os lojistas compram o material à vista (30%) ou com pagamento para trinta dias (70%), em geral de atravessadores e não direto do produtor. Como a maioria das vendas é feita a prazo, em geral de sessenta dias, o lojista tem dificuldade de recuperar o investimento, além de comprar mercadorias a preços mais altos. Tudo isso encarece o produto final e dificulta o financiamento direto ao consumidor. Assim, as compras a prazo são feitas por cartão de crédito ou por financiadoras.



**Figura 62.** Reunião com comunidades de Paraisópolis sobre microcrédito.

**Figura 63.** Assentamentos precários sem abastecimento de água – Vila Maria del Triunfo, Lima, Peru.

A oferta de microcrédito por instituições financeiras é restrita a programas de entidades públicas: no âmbito federal, a Caixa Econômica Federal, e no âmbito estadual, a Nossa Caixa, em parceria com a Secretaria do Trabalho (Banco do Povo) e a CDHU. O alcance destes programas para o município de São Paulo, no entanto, é bastante restrito. No caso da Caixa, isto ocorre em função das restrições cadastrais e de regularidade do registro do imóvel dos moradores de assentamentos informais. No caso da CDHU, o programa é prioritariamente aplicado em cidades do interior do estado e sua sustentabilidade financeira não está comprovada.

O estudo conclui que a viabilidade do programa está condicionada à adoção, por parte das instituições financeiras, de alguns procedimentos já adotados nos programas de microcrédito produtivo, tais como análise de crédito personalizada que permita crescimento sustentável da carteira, financiamento de material e mão-de-obra especializada, incentivo à poupança como contrapartida, utilização da loja de material de construção apenas como distribuidor do crédito e não como agente operacional e articulação com ações complementares de educação financeira e assistência técnica, possivelmente organizadas e oferecidas pelo poder público municipal.

Atualmente está sendo iniciada uma experiência piloto para financiamento de compra de material de construção para os moradores da favela Paraisópolis, em fase de urbanização e regularização fundiária. O programa conta com recursos do Banco Real Microcrédito, para financiar a compra de material de construção para melhorias habitacionais (valores variáveis de até R\$ 5 mil e taxas de juros em torno de 1,9% ao mês), além de assistência técnica da Prefeitura e cursos de formação de mão-de-obra pela Associação Brasileira de Cimento Portland (ABCP), parceira do projeto.

Todo esse trabalho foi acompanhado pelos funcionários da Sehab e também de outros órgãos do governo municipal, bem como por representantes do Conselho Municipal de Habitação. Porém, a disseminação do conhecimento e dos resultados gerados se ampliou para além destes grupos, tornando-se um componente fundamental do projeto, como veremos no capítulo a seguir.

## Capítulo 3

### Disseminação dos resultados

A relevância de São Paulo, como a maior cidade brasileira – e aquela com os maiores desafios para o atendimento de diferentes demandas habitacionais –, torna a disseminação dos resultados alcançados fundamental para o debate da questão habitacional em outras cidades brasileiras e estrangeiras.

A implantação do conjunto de instrumentos de planejamento estratégico – sistemas de informações e de priorização de intervenções, indicadores de monitoramento – promoveu uma transformação radical na rotina das equipes técnicas da Sehab. As mudanças atingem desde o funcionário até o conjunto de agentes envolvidos com a política habitacional.

O funcionário pode relacionar o seu conhecimento técnico com o conjunto de questões que envolvem o atendimento habitacional e que estão organizadas numa mesma base de dados acessível e amigável. O morador, o pesquisador acadêmico, o empresário, funcionários de outros municípios, enfim, o conjunto da sociedade também acessa a mesma base de dados e pode monitorar o atendimento com condições de intervir na política habitacional de forma mais efetiva. Enfim, um sistema de informações aberto via internet aproxima todos os agentes envolvidos com a questão habitacional do município e potencializa o diálogo sobre seus desafios e soluções.

Em busca da construção deste diálogo, a disseminação e o debate sobre seus resultados foi uma etapa importante no projeto. Isso significa divulgar o conhecimento adquirido durante cada uma das etapas das transformações concluídas e dos temas específicos da questão habitacional. Essas atividades buscaram alcançar tanto agentes locais, quanto de outras cidades do Brasil e do mundo.

## quadro geral das ações dos disseminação de resultados

âmbito	público alvo	tipo de evento	principais resultados
<b>municipal</b>	Conselho Municipal de Habitação – composto por representantes dos movimentos sociais, poder público e sociedade civil	reuniões periódicas para elaboração e acompanhamento da política municipal de habitação e da elaboração do Plano Municipal de Habitação – PMH	acompanhamento da política através do sistema Habisp (acessível pela web) participação na definição de critérios de priorização e demais questões da política municipal de habitação – PMH
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano	apresentação dos resultados do projeto, do sistema Habisp, do Sistema de Priorização de Intervenções e das propostas preliminares do PMH	acompanhamento da política através do sistema Habisp (acessível pela web) participação na definição de critérios de priorização e demais questões da política municipal de habitação – PMH
	Secretarias Municipais de Subprefeituras, de Assistência e Desenvolvimento Social e de Saúde	reuniões de trabalho	fornecimento de informações para subsidiar o Habisp e o Sistema de Priorização de Intervenções – vulnerabilidade social, doenças transmissíveis por meio hídrico, áreas de risco
	todos os órgãos municipais	Prêmio Gestão - evento promovido pela Secretaria Municipal de Gestão para estimular práticas inovadoras na gestão pública municipal	menção honrosa ao sistema de priorização de intervenções
<b>estadual</b>	Sabesp e Secretaria Estadual de Recursos Hídricos	reuniões de trabalho para apresentação do projeto, do Habisp e do Sistema de Priorização de Intervenções	fornecimento de informações para subsidiar o Habisp e o Sistema de Priorização de Intervenções – ortofotos, bases cartográficas e mapa das redes de água e esgoto
	CDHU	reuniões de trabalho para apresentação do projeto, do Habisp e do Sistema de Priorização de Intervenções	integração de informações sobre atendimento habitacional para evitar duplicidade de atendimento
	Ministério Público Estadual	reuniões de trabalho para apresentação do projeto, do Habisp e do Sistema de Priorização de Intervenções	compreensão por parte do Ministério Público Estadual que ações vêm sendo tomadas no sentido de priorizar as intervenções e criar instrumentos de planejamento para programar ações futuras
<b>federal</b>	Caixa	reuniões de trabalho para apresentação do projeto, do Habisp e do Sistema de Priorização de Intervenções	troca de informações sobre demanda por atendimento – necessidades e déficit habitacional
	Petrobras	reuniões de trabalho para apresentação do projeto, do Habisp e do Sistema de Priorização de Intervenções	fornecimento de informações para subsidiar o Habisp e o Sistema de Priorização de Intervenções – mapa de oleodutos e gasodutos

<b>âmbito</b>	<b>público alvo</b>	<b>tipo de evento</b>	<b>principais resultados</b>
<b>internacional</b>	representantes de governos locais e empresas públicas de habitação italianos	seminário sobre locação social	troca de experiências e elaboração de diretrizes para o combate à inadimplência, à melhoria da manutenção dos condomínios e da segurança condominial
	idades latino-americanas, Flacma, CGLU e Aliança de Cidades	seminário Cidades do Futuro em Rosario	troca de experiências exitosas em planejamento estratégico associado ao combate à pobreza, a reformas administrativas e ao desenvolvimento econômico e urbano
	entidades financeiras de microcrédito habitacional	visita técnica a Lima Peru	conhecimento do sistema financeiro, dos programas adotados para viabilidade de replicação no Brasil
	institutos públicos de regularização fundiária		conhecimento dos programas – troca de informações sobre o sistema Habisp
	prefeitura, secretaria de habitação		conhecimento dos programas de regularização física e fundiária dos assentamentos precários
	representantes de movimentos sociais, entidades de apoio e lideranças - Vila El Salvador		conhecimento dos processos sociais de ocupação e regularização física e fundiária – gestão de Vila El Salvador, Lima, Peru.
	missão Governo África do Sul	visita técnica a canteiros de obra de urbanização de favelas e apresentação do projeto, do Habisp e do Sistema de Priorização de Intervenções	troca de experiências e conhecimento dos principais instrumentos de planejamento de Sehab
	missão Governo Índia	visita técnica a canteiros de obra de urbanização de favelas e apresentação do projeto, do Habisp e do Sistema de Priorização de Intervenções	troca de experiências e conhecimento dos principais instrumentos de planejamento de Sehab
	missão Governo Marrocos	visita técnica a canteiros de obra de urbanização de favelas e apresentação do projeto, do Habisp e do Sistema de Priorização de Intervenções	troca de experiências e conhecimento dos principais instrumentos de planejamento de Sehab
	Cidades parceiras da Aliança de Cidades – Cairo, Mumbai, Lagos, Ekurhuleni, Manila – e também Accra, La Paz, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Recife e Salvador	Diálogo Internacional sobre Políticas Públicas seminário de quatro dias com realização de visitas técnicas aos canteiros de cinco obras de urbanização de favelas	troca de experiências e avaliação conjunta sobre os principais instrumentos de planejamento de Sehab implantados no âmbito do projeto
representantes da CGLU, UN-Habitat, WBI, Banco Mundial, CDHU e Caixa			



**Figura 65.** Premiação do Concurso Municipal de Melhores Práticas na Gestão Pública.



**Figura 66.** Reunião com o Conselho Municipal de Habitação.

### 3.1. Disseminação local

A construção do Habisp contou, para o fornecimento de informações que pudessem caracterizar o grau de precariedade e vulnerabilidade dos assentamentos informais, com a participação direta de outras secretarias municipais. Por outro lado, cada uma delas pode obter dados mais atualizados e precisos sobre assentamentos informais do município. Com isto, todos os órgãos ampliaram sua capacidade de gestão e atendimento e otimizaram seus investimentos em tecnologia da informação.

As secretarias municipais de Assistência Social, de Infra-Estrutura Urbana, de Subprefeituras, de Saúde e de Planejamento forneceram um conjunto amplo de informações sobre vulnerabilidade social, programas sociais vigentes, grau de implantação de redes de infra-estrutura, redes de drenagem natural, indicadores de saúde e incidência de áreas de risco, entre outras. Este conjunto de informações, organizado e articulado no Habisp, não só construiu o retrato da precariedade habitacional em São Paulo como possibilitou a cada área da Prefeitura ampliar significativamente o conhecimento e a compreensão destas questões. A integração é um passo fundamental para a construção de programas intersetoriais de combate à pobreza urbana.

Em dezembro de 2007, a Sehab recebeu menção honrosa no Concurso Municipal de Melhores Práticas na Gestão Pública organizado pela PMS, pela implantação do sistema de priorização de intervenções em assentamentos precários.

No âmbito estadual, a divulgação e o compartilhamento de informações foi também bastante profícuo. Foram estabelecidas parcerias com a Eletropaulo, a Secretaria Estadual de Recursos Hídricos, a CDHU e, em especial, a Sabesp. Neste caso, a empresa forneceu a base cartográfica para a implantação do Habisp – com fotos aéreas e restituição aerofotogramétrica atualizadas e ortorretificadas – e o mapa de redes de coleta de esgoto e abastecimento de água, o que possibilita aferir com maior precisão o grau de implantação de redes de infra-estrutura. A simples integração de informações já tem efeitos positivos para se pensar ações de saneamento e atendimento habitacional conjuntamente. A partir da utilização do sistema de priorização de intervenções foram indicadas vinte áreas para o programa da Sabesp de complementação de redes de água e esgoto.

A divulgação dos sistemas de informação e priorização de intervenções para técnicos e promotores do Ministério Público Estadual contribuiu para a divulgação dos compromissos da Sehab com a solução dos problemas ambientais e sociais decorrentes das ocupações irregulares na cidade.

Em setembro de 2008 foi realizado um encontro na sede da Aliança de Cidades em São Paulo, para debater os resultados da pesquisa amostral sobre população moradora em favelas e loteamentos irregulares, realizada pela Fundação Seade. Este debate contou com a contribuição de pesquisadores técnicos e acadêmicos de instituições como o CEM, a Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo, a Caixa, o Ministério das Cidades.

O Conselho Municipal de Habitação acompanhou todas as etapas de implantação dos instrumentos de planejamento que possibilitam um controle mais intenso dos programas habitacionais em andamento. Além disso, seus membros têm contribuído para a formulação do Plano Municipal de Habitação. A divulgação que cada representante faz junto a sua entidade ou associação amplia ainda mais o controle social e o acesso democrático às informações pela sociedade em geral.

### 3.2. Disseminação internacional

A Aliança de Cidades é uma instituição que nasceu da articulação entre diferentes governos e instituições financeiras voltadas ao combate à pobreza urbana e à melhoria das condições de moradia nas cidades do mundo. Por este papel articulador e aglutinador de recursos técnicos e financeiros, a Aliança de Cidades tem como um de seus principais objetivos promover o intercâmbio de experiências entre seus parceiros e as diversas cidades com as quais desenvolve cooperação técnica.

No caso paulistano, em abril de 2007 uma oficina técnica com representantes de governos locais e de empresas públicas de habitação permitiu a troca de experiências sobre os programas de locação social italiano e de São Paulo. Foram compartilhados os principais problemas de gestão do parque locativo, presentes tanto no programa italiano, iniciado há mais de cinquenta anos, quanto no programa iniciado em São Paulo há apenas cinco anos. Estas semelhanças permitiram analisar conjuntamente sugestões e soluções para o combate à inadimplência, manutenção dos edifícios e áreas comuns e questões de segurança.

Ainda em abril de 2007, o projeto foi apresentado na Oficina Cidades do Futuro, na cidade de Rosário, na Argentina, promovida pelas entidades Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), Federação Latino-Americana de Cidades, Municípios e Associação de Governos Locais (Flacma) e Aliança de Cidades. O objetivo do Programa Cidades do Futuro é desenvolver estratégias de desenvolvimento urbano baseadas nos Objetivos do Milênio, da ONU.



**Figura 67.** Oficina Cidades do Futuro em Rosário, Argentina, abril 2007.



**Figura 68.** Diálogo Internacional.



**Figura 69.** Apresentação Habi no Diálogo Internacional sobre Políticas Públicas, São Paulo, março 2008.

Foram apresentadas experiências de diversas cidades latino-americanas sobre planejamento estratégico associado ao combate à pobreza, a reformas administrativas e ao desenvolvimento econômico e urbano. Além das oportunidades e problemáticas comuns a estas cidades, foram destacadas também as diferenças e peculiaridades de cada realidade de desenvolvimento urbano. A cidade de São Paulo pôde apresentar o sistema de informações – o Habisp e o sistema de priorização de intervenções em assentamentos precários – a outras cidades brasileiras, como Guarulhos e Petrópolis, e latino-americanas, como Buenos Aires, Rosário e Tucumán (Argentina), Lima e Villa El Salvador (Peru), Santiago (Chile), Bucaramanga, Medellín e San Juan de Pasto (Colômbia) e Durango (México).

Como parte constituinte do estudo de viabilidade de implantação de programa de microcrédito para melhoria habitacional, foi promovida uma visita técnica a Lima, no Peru, para conhecimento das experiências exitosas em microcrédito habitacional. Durante a visita, os avanços obtidos foram apresentados para entidades governamentais e não-governamentais de vários locais do Peru, especialmente Lima e municípios da região metropolitana. A troca de experiências foi importante para que São Paulo pudesse aprender com os avanços do programa de microcrédito habitacional e Lima pudesse conhecer os avanços das ações integradas entre secretarias municipais e órgãos dos três níveis de governo para a promoção do atendimento habitacional com prevenção de áreas de risco, promoção social, geração de emprego e renda e recuperação ambiental de áreas degradadas. Foi ressaltada a diferença entre os programas de regularização fundiária dos dois casos: enquanto o Peru tem um programa em larga escala de âmbito nacional, mas que independe das ações de urbanização, o programa do município de São Paulo associa, quando possível, a regularização a obras de urbanização, eliminação de riscos e recuperação ambiental. Este intercâmbio poderá ser ampliado, caso o programa de microcrédito habitacional seja implantado em São Paulo.

Delegações internacionais tomaram contato com as estratégias de urbanização de favelas da Prefeitura e conteúdos da cooperação técnica com a Aliança de Cidades. Enviados da África do Sul vieram ao Brasil em julho de 2007, enquanto representantes da Índia e do Marrocos conheceram a iniciativa em abril de 2008.

Mas o principal evento para a disseminação dos resultados no âmbito internacional foi o Diálogo Internacional sobre Políticas Públicas: os desafios da urbanização de favelas em São Paulo, sediado na capital paulista entre os dias 14 e 18 de março de 2008. O evento contou com a participação de delegações técnicas de cinco grandes cidades do Hemisfério Sul: Cairo (Egito), Manila (Filipinas), Mumbai (Índia), Ekurhuleni (África do Sul) e Lagos (Nigéria).

Todas elas enfrentam problemas urbanos, habitacionais e ambientais semelhantes em escala aos enfrentados por São Paulo e desenvolvem projetos a partir de doação da Aliança de Cidades. Participaram também representantes de La Paz (Bolívia), Accra (Gana) e das cidades brasileiras de Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Recife e Salvador, além de representantes de organismos internacionais parceiros da Aliança de Cidades (CGLU, UN-Habitat, World Bank Institute, Banco Mundial, Caixa).

Durante os quatro primeiros dias do evento, foram apresentados os principais resultados da assistência técnica da Aliança de Cidades com a Sehab. Também foram feitas apresentações por parte das cidades convidadas e oficinas de trabalho em cinco áreas em processo de urbanização: Paraisópolis, Heliópolis, Vila Nilo, Jardim Iporanga e Jardim São Francisco. Nas oficinas, os funcionários da Secretaria puderam apresentar, em campo, o conjunto de recursos de planejamento, o sistema Habisp e seu rebatimento direto nas ações de urbanização e regularização fundiária. Ao final, o intercâmbio de experiências foi apresentado para um público nacional ampliado.

As oficinas desenvolvidas em canteiros de obras de cinco favelas, em processo de urbanização possibilitaram que as delegações compreendessem a aplicação direta dos instrumentos criados na seleção das áreas e na programação das obras. A participação da comunidade durante as oficinas evidenciou a importância do caráter social no acompanhamento e organização da comunidade. Por outro lado, os técnicos da Sehab puderam conhecer realidades e desafios bastante semelhantes e as diferentes soluções apresentadas em outros países, com ênfase ora em projeto, ora na gestão institucional e financeira. A principal lição do Diálogo Internacional diz respeito à necessidade de se aprimorar o controle e a administração de custos de produção dos empreendimentos habitacionais, sejam eles novos ou de regularização e urbanização de assentamentos existentes.

Todo este evento foi registrado na publicação organizada pela Aliança de Cidades com a participação da Sehab – Urbanização de Favelas em Foco – A experiência de seis cidades, acessível no site [www.citiesalliance.org](http://www.citiesalliance.org).

A disseminação dos resultados contribui para enriquecer o repertório de soluções habitacionais de técnicos e governantes de outras cidades. É também importante para a capacitação daqueles que realizam o trabalho, por dois principais motivos: primeiro, por exigir que estejam organizados os dados para apresentação a delegados de outros órgãos municipais, cidades ou países e o segundo aspecto positivo é a comparação entre experiências, que permite a percepção de desafios comuns às políticas habitacionais, a valorização de esforços e de resultados alcançados pelas equipes das quais fazem parte.



**Figuras 70, 71, 72 e 73.** Participantes do Diálogo Internacional sobre Políticas Públicas visitam Paraisópolis, Iporanga, Heliópolis e São Francisco.



## Capítulo 4

### A Aliança de Cidades e a política habitacional de São Paulo

Ações de planejamento estratégico combinadas a estudos no âmbito deste projeto contribuíram, como já apresentado, para a elaboração da proposta de Plano Municipal de Habitação. A matéria está em discussão no Conselho Municipal de Habitação, para depois ser enviada à Câmara dos Vereadores. O trabalho compartilhado entre as equipes técnicas da Prefeitura e consultores contratados contribuiu para o avanço de dois aspectos fundamentais da política habitacional, detalhados a seguir.

#### **4.1. A capacitação técnica das equipes para o planejamento e gestão de programas**

As oficinas de planejamento estratégico possibilitaram aos técnicos da Habi e do Resolo abrir espaço para a reflexão sobre o conhecimento acumulado durante os anos de experiência profissional, sobre as formas de apropriação deste conhecimento para a elaboração da política habitacional e sobre as possibilidades de criar alternativas mais eficientes de atendimento habitacional.

Durante a fase de diagnóstico, a primeira constatação feita pelas equipes e consultores foi sobre a necessidade de aprimorar – de forma sistemática – o conhecimento sobre a demanda por atendimento habitacional. Este é, de fato, um grande desafio que todos os níveis de governo têm enfrentado: sistematizar as informações disponíveis e implementar metodologias que consigam apreender a dinâmica de transformação dos assentamentos precários e/ou informais.

Neste sentido, o sistema de informações Habisp representa um avanço importante para o conhecimento destes assentamentos e de suas dinâmicas de localização e crescimento na cidade. A delimitação de perímetros de cada assentamento, feita pelos profissionais que conhecem a realidade local, sobre bases cadastrais e fotos aéreas ortorretificadas em sistema aberto na internet, é ferramenta simples e eficaz para o monitoramento destas ocupações.

Este monitoramento inclui não só a evolução do assentamento em si – crescimento, urbanização, regularização, remoção – como também as conseqüências desta dinâmica para o saneamento das sub-bacias hidrográficas do município e os reflexos para a bacia do Alto Tietê. Este é um monitoramento que deve ser sistemático, contínuo, para permitir a avaliação e eventual redirecionamento das políticas públicas – habitacional, de desenvolvimento urbano, de saneamento ambiental, de educação e de desenvolvimento social.

Além do monitoramento compartilhado entre diferentes agentes, o sistema de informações proposto permite que os próprios técnicos envolvidos com as tarefas cotidianas da implementação da política habitacional tenham condições de avaliar os resultados do que foi desenvolvido e propor mudanças. Neste sentido, o que foi iniciado nas primeiras oficinas de planejamento estratégico se consolidou por meio da introdução do sistema de informações como ferramenta de trabalho dos funcionários da Habi e do Resolo.

Essa construção partiu de uma intensa mobilização para atualizar os dados cadastrais sobre os assentamentos precários. Em menos de seis meses, as equipes executaram mais de duas mil vistorias de campo. Essa tarefa contribuiu para a definição dos principais campos do sistema de informações ao mesmo tempo em que ocorriam os primeiros testes para inserção de dados. Posteriormente, essa etapa seria a base para a pesquisa amostral sobre a população moradora de favelas e loteamentos irregulares realizada pela Fundação Seade (conforme descrito no capítulo 2). Para tanto, após a atualização dos perímetros cadastrais de favelas e loteamentos, todas as construções das favelas e loteamentos irregulares foram desenhadas tendo como base a foto aérea. Com a definição deste universo, foi possível apurar em campo a relação entre domicílios e construções e entre famílias e domicílios.

O sistema foi construído e está sendo utilizado cotidianamente, de modo a possibilitar a atualização constante, com novas fotos aéreas, plantas cadastrais da cidade, dados cadastrais recolhidos e ainda pesquisas amostrais recentes. A atualização das informações socioeconômicas e demográficas, feita a partir de parâmetros metodológicos semelhantes e comparáveis, permitirá a comparação de séries históricas e a identificação das dinâmicas urbanísticas, ambientais e sociais de evolução destes assentamentos.

Todo este conjunto de informações gerou um quadro abrangente dos diferentes tipos de assentamentos, graus de precariedade e necessidades de urbanização, que forneceu as bases para o sistema de priorização de intervenções, instrumento importante para produzir programas de urbanização e regularização de favelas e loteamentos irregulares e de melhoria de cortiços. Os critérios e pesos atribuídos a cada aspecto são imputados pela política de atendimento.

Esta atribuição não é mecânica ou derivada de fórmulas matemáticas do sistema de informações. Ao contrário, os funcionários participam da definição do cálculo atribuindo pesos diferenciados de acordo com o que consideram prioritário ou não. Tudo isto torna o sistema uma ferramenta que capacita o corpo técnico a refletir sobre a situação de atendimento de sua região de atuação, a compor um panorama geral da ocupação territorial e do grau de saneamento ambiental das sub-bacias da região e, principalmente, a partir desta reflexão, a ter condições de decidir, com discernimento e clareza, quais as ações que devem ser priorizadas para otimizar investimentos.

A mobilização dos técnicos para atualizar os dados cadastrais dos assentamentos e definir os critérios de priorização de intervenções focalizou uma questão fundamental do processo: sobreposições e lacunas de atendimento habitacional para favelas e loteamentos irregulares. Como vimos no capítulo anterior, ao identificar duplo tratamento para uma mesma área, os profissionais reconheceram semelhanças e diferenças entre os dois tipos de assentamento, mas concluíram que os pontos em comum são cada vez maiores – e cada vez mais instrumentos jurídicos amplos e abrangentes permitem a sua regularização.

Isso quer dizer que os campos de atuação da Habi (favelas) e do Resolo (loteamentos irregulares) são cada vez mais próximos. As semelhanças podem apontar um novo arranjo institucional interno da Secretaria que considere a possibilidade de junção dos dois departamentos para otimizar o conhecimento técnico e administrativo sobre urbanização e regularização fundiária.

Em princípio, a solução apontada para a integração das ações foi adotar a sub-bacia hidrográfica como unidade de planejamento. Ações de urbanização de favelas e regularização de loteamentos estão sendo pensadas em conjunto, tendo como prioridade de intervenção as condições ambientais das sub-bacias hidrográficas que compõem a bacia do Alto Tietê no território municipal.

Além da atualização sistemática de dados cadastrais sobre os assentamentos precários, o sistema permite o acompanhamento das diferentes frentes que compõem os programas habitacionais. Cada uma tem seu quadro lógico, elaborado pelo conjunto de funcionários da Sehab no âmbito do estudo sobre indicadores de monitoramento e com apoio do curso de capacitação para gerenciamento, promovido pela GTZ.

O acompanhamento das metas de produção pode ser feito por profissionais de diferentes órgãos públicos com ações integradas para o atendimento habitacional. Um exemplo disto é o compartilhamento de informações feito com a Sabesp, o que permite pensar conjuntamente programas habitacionais e de saneamento ambiental. Este compartilhamento vem sendo feito também com a Eletropaulo e CDHU.

O acesso às informações via internet amplia a participação de toda a sociedade. As informações disponíveis no sistema Habisp permitem que diferentes setores da sociedade ou indivíduos obtenham um quadro atualizado dos problemas habitacionais do município e das ações em andamento para enfrentá-los. Além dos membros eleitos que compõem o Conselho Municipal de Habitação, os munícipes poderão acompanhar tanto a execução orçamentária quanto a implementação e cumprimento das metas de produção e gestão contidas no plano. O acesso por pesquisadores acadêmicos poderá facilitar pesquisas e contribuições teóricas à formulação da política habitacional do município.

21. Segundo o estabelecido pelo Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, é considerada Habitação de Interesse Social (HIS) aquela destinada a famílias com renda média mensal de até seis salários mínimos, e Habitação do Mercado Popular (HMP) aquela destinada a famílias com renda média mensal entre seis e dezesseis salários mínimos.

## 4.2. Articulação institucional entre os agentes envolvidos com a política habitacional e gestão mais eficiente dos recursos

O projeto contribuiu ainda para um segundo aspecto fundamental das políticas públicas habitacionais: a otimização da aplicação de recursos humanos, materiais e financeiros para melhorar a eficiência do atendimento. Este tema prevaleceu em diversos estudos que apontaram, como objetivo comum, melhorar a capacidade de realização e recuperação de investimentos (combate à inadimplência e melhora nos índices de regularização fundiária dos empreendimentos e de sua comercialização) e reduzir custos de produção e gerenciamento.

As oficinas de planejamento estratégico, complementadas pelas análises do estudo sobre arranjo institucional, apontaram a necessidade de se pensar as ações da Secretaria de modo integrado. Sugeriram também que se uniformizem procedimentos técnicos de urbanização e que sejam compartilhados avanços recentes no campo do direito urbanístico, para regularizar a ocupação de áreas tanto particulares quanto públicas. A redução de custos administrativos e integração de ações no território visando ao saneamento das bacias hidrográficas também foram conclusões destacadas.

No entanto, a articulação institucional não deve se restringir aos setores internos da Sehab. Como indicam os estudos sobre subsídios habitacionais e alternativas de arranjo institucional, aprofundar a articulação institucional entre as três esferas de governo é fundamental. Esta articulação está favorecida pela integração crescente entre ações dos governos federal, estadual e municipal, o que vem garantindo aporte de recursos suficientes para atender a um terço das famílias moradoras em favelas.

A implantação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, prevista na Lei Federal nº 11.124/05, tornou obrigatória a instituição de fundos de habitação e a construção de planos de habitação nos âmbitos estadual e municipal, para os municípios e estados interessados em receber repasses de recursos do FNHIS. Com isso, cria-se o arcabouço institucional para a articulação das ações entre os três níveis de governo no setor da habitação. No caso de São Paulo, o município já conta com o Fundo Municipal de Habitação e está aprovando seu Plano Municipal de Habitação.

Evidencia-se ainda mais a necessidade de definir critérios para a destinação de verbas das diversas fontes orçamentárias destes três níveis de governo para subsídios habitacionais, tanto para a produção, quanto para as famílias. A ampliação da oferta para o mercado habitacional popular (HMP)<sup>21</sup> pode indicar o redirecionamento da atividade produtiva para esta faixa de renda do setor público para o privado. No entanto, é necessário aprofundar os estudos conjuntos entre as três esferas de governo para verificar a viabilidade de estimular, por meio de subsídios à produção, os empreendedores privados, de modo a atender porções do mercado de famílias com rendimentos inferiores a seis salários mínimos, que correspondem a dois terços da população do município.

A parceria com o setor privado pode se estender para o setor financeiro, caso as primeiras iniciativas em relação ao microcrédito para melhorias habitacionais demonstrem a viabilidade do programa. O estudo no âmbito deste projeto aponta a possibilidade de criação de um programa de microcrédito voltado especificamente para esta finalidade, destinado a famílias moradoras de assentamentos que estejam em fase final de regularização física e fundiária.

A articulação dos setores privado e público é tarefa do poder público municipal, que deve fomentar a participação dos diversos agentes e orientar a produção e ocupação do território da cidade. E esta articulação deve estar refletida nas diretrizes contidas no Plano Municipal da Habitação.

A sistematização de todo o conhecimento acumulado pelas diversas ações realizadas em torno de um eixo comum – o Plano Municipal da Habitação – garantiu o caráter abrangente, bem como a institucionalização dos avanços alcançados.



## Considerações Finais

---

Os instrumentos implantados no âmbito da cooperação técnica entre a Aliança de Cidades e a Sehab representam um passo decisivo na busca por universalizar o atendimento habitacional e garantir a moradia digna a todos os cidadãos de São Paulo, conforme direito estabelecido na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade.

A definição de critérios claros e transparentes para priorizar as intervenções e seu monitoramento permitem racionalizar a gestão dos recursos investidos nos programas habitacionais ampliando a aplicação dos benefícios.

A inserção de informações atualizadas sobre uma mesma base de dados georreferenciada favoreceu a integração dos programas habitacionais com foco na requalificação urbana e ambiental do território da cidade, tendo como unidade de planejamento a sub-bacia hidrográfica. Esta integração pode ter seus efeitos positivos potencializados pela incorporação de ações e planos dos demais agentes públicos estaduais e federais.

A produção de todo este conhecimento com a participação dos técnicos da Secretaria e sua organização no sistema de informações Habisp provocou diversas mudanças práticas, principalmente por proporcionar uma visão abrangente e completa dos problemas habitacionais para cada um dos funcionários. As rotinas foram alteradas e os funcionários podem hoje compartilhar o conhecimento adquirido durante anos de experiência com outros profissionais, agentes públicos e privados, estudantes, moradores, movimentos organizados, enfim, um sem número de pessoas. Isso amplia e reforça o significado social do trabalho de cada um destes funcionários. A troca de experiências no Diálogo Internacional sobre Políticas Públicas, em março de 2008, reforçou ainda mais a importância desta ferramenta que permite pensar ações de modo compartilhado.

A institucionalização dos resultados obtidos e sua aplicação a médio e longo prazo são garantidas pelo fato de os estudos e o planejamento estratégico terem contribuído para a formulação da política, expressa no Plano Municipal de Habitação.

Mas ainda há muito a aprimorar. É necessário consolidar o sistema de informações como recurso de gestão, não só internamente à equipe da Sehab como entre outros departamentos e secretarias da Prefeitura e dos demais níveis de governo. Esta consolidação passa necessariamente pelo processo de avaliação sistemática destes instrumentos, para a correção de rumos.

É necessário ampliar o Habisp, para incluir o controle da produção habitacional em todas as suas etapas – desde os estudos de viabilidade técnico-econômica, definição de alternativas de atendimento, elaboração de orçamentos e projetos, até a execução de obras e a apropriação sistemática de custos.

A divulgação deste conjunto de informações via web permitirá o monitoramento das ações e a avaliação final do atendimento prestado pelo conjunto da sociedade, constituindo ferramenta fundamental para a gestão democrática da política habitacional do município.

# Referências Bibliográficas

---

FRANÇA, Elisabete. *Guarapiranga: recuperação urbana e ambiental no Município de São Paulo*. São Paulo, Marcos Carrilho Arquitetos, 2000.

FUNDO DE POPULAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (UNFPA). *State of World Population*. New York, United Nations, 2007.

IMPARATO, Ivo and RUSTLER, Jeff. *Slum Upgrading and Participation: Lessons from Latin America*. Directions in Development, Washington DC, The World Bank, 2003.

MEYER, Regina Maria Prosperi, GROSTEIN, Marta Dora, BIDERMAN, Ciro. *São Paulo Metrópole*. São Paulo, Imprensa Oficial do Estado e EDUSP, 2004.

SÃO PAULO (SP). Secretaria Municipal de Planejamento. *Olhar São Paulo – Contrastes Urbanos*. São Paulo, 2007.

SÃO PAULO (SP). Secretaria Municipal de Habitação. *HABISP: Mapeando a Habitação na Cidade de São Paulo*. São Paulo, 2008.

SÃO PAULO (SP). Secretaria Municipal de Habitação. *Urbanização de Favelas – a Experiência de São Paulo*. São Paulo, 2008.

SÃO PAULO (SP). Secretaria Municipal de Habitação. *Oficina de Idéias – Urbanização de Favelas (Informal Toolbox – Slum Lab Paraisópolis)*. São Paulo, 2008.

SÃO PAULO (SP). Secretaria Municipal de Habitação e Aliança de Cidades. *Integrando os Pobres – Urbanização e Regularização Fundiária na Cidade de São Paulo*. São Paulo, 2004.

SÃO PAULO (SP). Secretaria Municipal de Habitação e Aliança de Cidades. *Urbanização de Favelas em Foco: Experiência de Seis Cidades – São Paulo, 2008*.

## Sites de Interesse

[www.habisp.inf.br](http://www.habisp.inf.br)

[www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)

[www.citiesalliance.org](http://www.citiesalliance.org)

[www.seade.sp.gov.br](http://www.seade.sp.gov.br)

# Índice de Tabelas

# Índice de Figuras

n°	pág.		n°	pág.		n°	pág.	
1	20	Evolução da população moradora e taxas de crescimento no município e na Região Metropolitana de São Paulo entre 1950 e 2010	1	15	Paraisópolis – antigas favelas de grande porte alçadas à condição de bairros consolidados. <i>Fonte: Daniel Ducci</i>	12	23	Proporção de jovens de 15 a 19 anos fora da escola e do mercado de trabalho – 2000. <i>Fonte: PMSP, Sempla, 2007</i>
2	30	Total de domicílios e habitantes em favelas e loteamentos irregulares no município de São Paulo – 2008	2	16	Heliópolis – antigas favelas de grande porte alçadas à condição de bairros consolidados. <i>Fonte: Daniel Ducci</i>	13	23	Densidade de homicídios dolosos, segundo local de ocorrência do crime – 2002. <i>Fonte: PMSP, Sempla, 2007</i>
3	33	Atendimento por programas habitacionais de Sehab, 2005-2008	3	16-17	Localização do município de São Paulo na Região Metropolitana, Macro-Metrópole e Estado de São Paulo e Brasil. <i>Fonte: IBGE e Emplasa</i>	14	24	Cohab Cidade Tiradentes. <i>Fonte: Frederico Marcondes</i>
4	39	Quadro de Zeis propostas	4	17	Mosaico de tecidos urbanos forma uma cidade heterogênea e dinâmica. <i>Fonte: Daniel Ducci</i>	15	25	Favela Paraisópolis – ocupação de margens de córrego. <i>Fonte: Maria Teresa Diniz</i>
			5	18	Estrutura viária rádio-concêntrica – caminhos de ligação entre o interior e o litoral. <i>Fonte: Google Map e Mapa São Paulo 1885</i>	16	25	Recanto dos Humildes – ocupação nos limites da Reserva Florestal da Cantareira. <i>Fonte: Daniel Ducci</i>
			6	19	Áreas de proteção aos mananciais da RMSP. <i>Fonte: Emplasa e Sehab, 2003</i>	17	26	Favela na década de 60. <i>Fonte: Arquivo Habi</i>
			7	20	Área urbanizada segundo período de expansão – RMSP 1881/2002. <i>Fonte: Emplasa, 2006</i>	18	26	Favela na década de 70. <i>Fonte: Arquivo Habi</i>
			8	20	Taxas de crescimento anual da população – Região Metropolitana e Distritos do Município de São Paulo. <i>Fonte: Emplasa, 2006</i>	19	27	Favela na década de 80. <i>Fonte: Arquivo Habi</i>
			9	21	Taxas de crescimento anual da população – Distritos do Município de São Paulo. <i>Fonte: PMSP, Sempla, 2007</i>	20	27	Favela na década de 90. <i>Fonte: Arquivo Habi</i>
			10	22	Participação de jovens de 15 a 29 anos na população total do município. <i>Fonte: PMSP, Sempla, 2007</i>	21	27	Favela na década de 2000. <i>Fonte: Arquivo Habi</i>
			11	22	Taxas de analfabetismo de jovens de 15 a 29 anos. <i>Fonte: PMSP, Sempla, 2007</i>	22	26	MSP – mancha urbana 1940. <i>Fonte: PMSP, Sempla, 2007</i>
						23	26	MSP – mancha urbana 1950. <i>Fonte: PMSP, Sempla, 2007</i>
						24	26	MSP – mancha urbana 1960. <i>Fonte: PMSP, Sempla, 2007</i>
						25	26	MSP – mancha urbana 1970. <i>Fonte: PMSP, Sempla, 2007</i>
						26	27	MSP – mancha urbana 1980. <i>Fonte: PMSP, Sempla, 2007</i>
						27	27	MSP – mancha urbana 1990. <i>Fonte: PMSP, Sempla, 2007</i>
						28	27	MSP – mancha urbana 2000. <i>Fonte: PMSP, Sempla, 2007</i>

n°	pág.		n°	pág.		n°	pág.	
<b>29</b>	27	Obras de urbanização de favelas anos 80 <i>Fonte: Arquivo Habi</i>	<b>48</b>	53	Dados de caracterização do assentamento precário para a ficha cadastral.	<b>62</b>	73	Reunião com comunidade de Paraisópolis sobre micro crédito. <i>Fonte: ABCP – Associação Brasileira de Cimento Portland</i>
<b>30</b>	27	Obras de urbanização Jardim Olinda <i>Fonte: Daniel Ducci</i>	<b>49</b>	54	Classificação dos assentamentos precários conforme graus de urbanização e regularização fundiária.	<b>63</b>	73	Assentamentos precários sem abastecimento de água – Vila Maria del Triunfo, Lima, Peru. <i>Fonte: Ana Roca</i>
<b>31</b>	27	Obras de urbanização Nova Jaguaré <i>Fonte: Daniel Ducci</i>	<b>50/51</b>	55	Dados cadastrais no Habisp para favelas e cortiços.	<b>64</b>	76-77	Quadro geral das ações de disseminação de resultados.
<b>32</b>	32	Programa de Urbanização de Favelas – Vila Nilo <i>Fonte: Daniel Ducci</i>	<b>52</b>	55	Elegibilidade do assentamento para os programas habitacionais.	<b>65</b>	78	Premiação do Concurso Municipal de Melhores Práticas na Gestão Pública. <i>Fonte: Erika Rocha</i>
<b>33</b>	32	Programa de Urbanização de Favelas – Nova Jaguaré. <i>Fonte: Daniel Ducci</i>	<b>53</b>	56	Composição de notas e pesos para definição do grau de priorização de intervenções – urbanização e regularização fundiária de favelas e loteamentos irregulares.	<b>66</b>	78	Reunião com o Conselho Municipal de Habitação. <i>Fonte: Graco Braz Peixoto</i>
<b>34</b>	33	Programa Mananciais – Jardim Iporanga. <i>Fonte: Violêta Kubrusly</i>	<b>54</b>	57	Composição de notas e pesos para definição do grau de priorização de intervenções – programa de melhorias em cortiços.	<b>67</b>	79	Oficina Cidades do Futuro, Rosario, Argentina, abril 2007. <i>Fonte: Sara Hoeflich</i>
<b>35</b>	34	Sistemas Produtores de Água. Potável da RMSP. <i>Fonte: Emplasa e Sabesp, 2006</i>	<b>55</b>	58	Grau de priorização de intervenções por sub-bacia hidrográfica do município de São Paulo. <i>Fonte: PMSP, Habisp, 2008</i>	<b>68</b>	80	Diálogo Internacional <i>Fonte: Ciete Silvério</i>
<b>36</b>	39	Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) no município de São Paulo. <i>Fonte: Habisp, 2008</i>	<b>56</b>	67	Quadro de componentes para apropriação de custos de produção habitacional por programa. <i>Fonte: Henry Cherkezian</i>	<b>69</b>	80	Apresentação Habi no Diálogo Internacional sobre Políticas Públicas, São Paulo, março 2008. <i>Fonte: Ciete Silvério</i>
<b>37</b>	41	Agentes envolvidos com a política municipal de habitação.	<b>57/58</b>	69	Oficinas sobre projetos de prevenção de violência na Nova Jaguaré. <i>Fonte: Luiz Fernando Fachini</i>	<b>70</b>	81	Diálogo Internacional sobre Políticas Públicas: visita Paraisópolis. <i>Fonte: Ciete Silvério</i>
<b>38</b>	44	Ações do projeto e a elaboração do Plano Municipal da Habitação.	<b>59</b>	71	Adensamento habitacional feito com recursos de microcrédito habitacional em Vila El Salvador, Lima, Peru. <i>Fonte: Ana Roca</i>	<b>71</b>	81	Diálogo Internacional sobre Políticas Públicas: visita Iporanga. <i>Fonte: Ciete Silvério</i>
<b>39</b>	45	Quadro resumo com ações do projeto e responsáveis.	<b>60/61</b>	72	Assentamentos precários sem abastecimento de água – Vila Maria del Triunfo, Lima, Peru. <i>Fonte: Ana Roca</i>	<b>72</b>	81	Diálogo Internacional sobre Políticas Públicas: visita Heliópolis <i>Fonte: Ciete Silvério</i>
<b>40/42</b>	47	Oficinas de planejamento com as equipes de Habi e Resolo. <i>Fonte: Tereza Herling</i>				<b>73</b>	81	Diálogo Internacional sobre Políticas Públicas: visita São Francisco <i>Fonte: Ciete Silvério</i>
<b>43</b>	49	Tela inicial do Habisp.						
<b>44</b>	49	Atualização de perímetros de favelas.						
<b>45</b>	51	Grau de priorização de intervenções para favelas. <i>Fonte: PMSP, Habisp, 2008</i>						
<b>46</b>	51	Grau de priorização de intervenções para loteamentos irregulares. <i>Fonte: PMSP, Habisp, 2008</i>						
<b>47</b>	53	Passos do sistema de priorização de intervenção.						

# Agradecimentos

---

Alberto Paranhos  
Alessandra Bulgarelli Ancesqui Ferreira  
Antonio Augusto Veríssimo  
Bernice Van Bronkhorst  
Cristiana Dannemann  
Darcy Gebara Ramos Francisco  
Helena Monteiro  
João Luiz Lopes  
John Penney  
José Roberto Camargo Juliani  
Kátia Placedino  
Marcos Tibério  
Maria Teresa Diniz dos Santos  
Marta Dora Grostein  
Paulo Massato Yashimoto  
Peter Pfeiffer  
Ricardo Pontual  
Ricardo Shigaki  
Ricardo Toledo e Silva  
Sílvia Schor  
Suzana Pasternack Taschner  
Thomas Nernney  
Waldemar Bon Jr

Caixa Econômica Federal  
Companhia de Saneamento Básico do  
Estado de São Paulo  
Construtora Gomes Lourenço  
Diagonal Urbana Consultoria  
Ductor Implantação de Projetos S.A  
EIT Engenharia  
Estudos Técnicos e Projetos – ETEP  
Schain Engenharia  
Secretaria Municipal de Relações  
Internacionais

# Ficha Técnica

---

## **Secretaria Municipal de Habitação**

Orlando Almeida Filho  
*Secretário Municipal da Habitação*  
Elton Santa Fé Zacarias  
*Secretário Adjunto de Habitação*  
José Frederico Méier Neto  
*Chefe de Gabinete*  
Marcelo Rehder  
*Presidente da Cohab*

## **Superintendência de Habitação Popular – Habi**

Elisabete França  
*Superintendente de Habitação Popular*

Eliene Corrêa Rodrigues Coelho  
*Assessora Técnica*  
Ricardo Shigaki  
*Assessor Técnico*  
Vanessa Padiá  
*Assessora Técnica*  
Violêta Saldanha Kubrusly  
*Assessora Técnica*

Alonso Lopez  
*Divisão Técnica Regional Centro*  
Carlos Alberto Pellarim  
*Divisão Técnica Regional Sul*  
Darcy Gebara Ramos Francisco  
*Divisão Técnica Regional Sudeste*  
Felinto Carlos Fonseca da Cunha  
*Divisão Técnica Regional Leste*  
Helen Mara Monpean  
*Divisão Técnica Financeira*  
Luiz Henrique Tibiriçá Ramos  
*Divisão Técnica de Obras e Projetos*  
Márcia Maria Fartos Terlizzi  
*Divisão Técnica de Planejamento*

Maria Cecília Sampaio Freire Nammur

*Divisão Técnica Regional Norte*

Nancy Cavallette da Silva

*Divisão Técnica de Trabalho Social*

Nelci Alves da Silva Valério

*Divisão Técnica de Contratos*

Ana Maria Gomes de Lacerda Fuzioka

*Divisão Técnica Administrativa*

Ademir Moreno Escribano

*Desenvolvimento do Habisp – Sistema de  
Informações para Habitação Social na Cidade  
de São Paulo*

Ana Paula Bruno

*Programa de Regularização Fundiária de  
Áreas Públicas Municipais*

Luiz Fernando Arias Fachini

*Projeto de Urbanização da Nova Jaguaré*

Maria Teresa Diniz dos Santos

*Projeto de Urbanização de Paraisópolis*

Jairo Borges Ferreira

*Projeto de Urbanização de Heliópolis*

Ricardo Correa Sampaio

*Programa Mananciais do Alto Tietê*

**Departamento de Regularização  
de Loteamentos Irregulares –  
Resolo**

Ana Lucia Callari Sartoretto

*Diretora de Resolo*

Luiza Harumi Martins

*Assessora Técnica*

Maria Helena M. H. Cintra

*Assessora Técnica*

Maria Eulina Martins Ullhôa Cintra

*Assessora Técnica*

Hatsumi Miura

*Divisão Técnica Administrativa*

Claudia Emília D. H. Abduch

*Divisão Técnica Resolo I*

George Artur Falsetti

*Divisão Técnica Resolo II*

João Justiniano dos Santos

*Divisão Técnica Resolo III*

Maria José P. Martins Stoqui

*Divisão Técnica Social*

Igor Ostler

*Coordenador Técnico Resolo II*

**Aliança de Cidades / Cities  
Alliance**

William Cobbett

*Diretor Geral*

Kevin Milroy

*Diretor Geral Adjunto*

Chii Akporji

*Diretora de Comunicação*

Giorgio Romano Schutte

*Coordenador Geral*

Mariana Kara José

*Urbanista*

Alex Abiko

*Consultor*

Regianne Bertolassi

*Assistente*

**Projeto de Cooperação Técnica  
Aliança de Cidades – Sehab  
(2005-2008)**

Ivo Imparato

*Gerente do Projeto, Banco Mundial*

Tereza Herling

*Coordenadora Geral*

**Consultores**

Antonio Augusto Veríssimo

*Diagnóstico do Arranjo Institucional da Sehab*

Eduardo Rottmann

*Financiamento e Subsídios Habitacionais*

Eliene Corrêa Rodrigues Coelho

*Sistema de Priorização de Intervenções*

Fabrizio Rigout

*Padronização dos Indicadores de*

*Monitoramento*

Frederico Celentano

*Estudo de Viabilidade de Programa de Micro*

*Crédito para Melhorias Habitacionais*

Fundação Seade

*Pesquisa amostral em favelas e loteamentos*

*irregulares no município de São Paulo*

Gustavo Riofrío

*Preparação e acompanhamento da viagem*

*técnica ao Peru – Experiências de micro*

*crédito habitacional*

Henry Cherkezian

*Análise de custos de produção habitacional*

Ricardo Pontual

*Programas de regularização fundiária no*

*município de São Paulo / Alternativas para o*

*arranjo institucional de Sehab*

Thomas Hagenbrock

*Plano Estratégico da Habitação*

*Social – Sehab-SP – 2006-2012*

