



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO
DEPARTAMENTO DE REGULARIZAÇÃO DO PARCELAMENTO DO SOLO

Programa URB-AL – Rede 7 | PROJETO COMUM – R7-A3-03

“O ACESSO AO SOLO E A HABITAÇÃO SOCIAL EM CIDADES GRANDES DE REGIÕES
METROPOLITANAS DA AMÉRICA LATINA E EUROPA”

Cidade Coordenadora: São Paulo – Brasil

PRÉ-DIAGNÓSTICO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

São Paulo, Novembro de 2004

Coordenadora Geral do Projeto

Dra. Ana Lúcia dos Anjos – Assistente Social
Diretora do Departamento de Regularização do Parcelamento do Solo

Coordenação Técnica

Profa. Dra. Maria Lúcia Refinetti Martins – Arquiteta e Urbanista
Msc. Nara R. Leal Argiles – Arquiteta e Urbanista

Equipe Técnica - LAB-HAB FAUUSP

Ana Carolina Louback Lopes – Arquiteta e Urbanista
Gustavo Pires de Andrade Neto – Graduando de Arquitetura e Urbanismo FAU/USP
Msc. Karina Oliveira Leitão – Doutoranda Arquitetura e Urbanismo FAU/USP
Msc. Roberta M. Rodrigues – Doutoranda Integração América Latina PROLAM/USP

1. INTRODUÇÃO

A problemática urbana de acesso ao solo e à habitação social compreende uma complexidade de análise de abrangência interdisciplinar — geográfica, antropológica, histórico-cultural, social, política e econômica — determinante à compreensão do tema, no entanto, neste documento, cabe uma breve caracterização de processos relevantes que permitam apresentar um quadro geral e preliminar do tema, no contexto dos objetivos do projeto “O acesso ao solo e à habitação social em cidades grandes de regiões metropolitanas da América Latina e Europa”.

1.1 CONTEXTO BRASILEIRO

O Brasil é um país de dimensões continentais, com uma história urbana recente caracterizada por uma ocupação territorial fortemente vinculada à exploração da produção agro-exportadora. A partir da década de 1930, entretanto, o desenvolvimento da economia industrial nacional promoveu um período de intensa transformação urbana no Brasil, configurada numa polarização regional da economia (especialmente no Sudeste), com concentração da produção e dos investimentos, dando sustentação a uma urbanização acelerada que foi característica do modelo de desenvolvimento urbano brasileiro a partir de então.

Em 1940, a população urbana representava 26,3%, em 1960 era de 44,7% da população total do país e em 1970 55,9%. De 1960 a 1996 a população urbana aumentou de 31 milhões para 137 milhões, ou seja, as cidades receberam 106 milhões de novos moradores nesse período. No ano 2000 81,2% da população brasileira vivia em cidades (Maricato, 2001).

O período de expansão da economia nacional não acompanhou, no entanto, o processo de urbanização, resultando em um significativo índice de exclusão social da população, onde as políticas públicas foram omissas ou ineficientes na perspectiva de atuar como reguladoras dos desajustes estruturais desse crescimento.

Entre a década de 1960 e de 1980, o Estado foi o centralizador das políticas e do modelo de planejamento adotado. O Banco Nacional da Habitação (BNH)¹ foi o principal mecanismo de uma política que mudou o perfil das cidades (promovendo a intensificação do processo de verticalização, de periferização e expansão da rede de infra-estrutura urbana).

As sucessivas políticas de financiamento habitacional (implementadas a nível nacional) têm sido pouco eficazes em alcançar a parcela da população com baixa renda. De 1995 a 1999, foi destinado para programas de atendimento à população de baixa renda, pouco mais de 10%² do total financiado à habitação com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

Assim, o déficit habitacional do Brasil atinge a ordem de 6,6 milhões de moradias³ sendo, em sua maioria, concentrado entre a população mais pobre, ou seja, de até 3 salários mínimos, na área urbana. Isso se reflete na morfologia das cidades brasileiras que demonstram um abismo sócio-econômico e espacial entre a porção legal dotada de infra-estrutura e a ilegal com grandes precariedades.

A criação do Ministério das Cidades em 2003 marca mais um momento na busca de alternativas através das políticas urbanas, uma vez que o novo ministério passou a integrar as diversas áreas (habitação, saneamento ambiental, trânsito e transportes), na perspectiva de promover a inclusão social, buscando a articulação entre as esferas de poder e a população para a implementação de seus programas.

1.2 REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO

O estado de São Paulo abriga a maior e mais importante área metropolitana do país, que tem o município de São Paulo como pólo irradiador de outros 39

¹ O BNH integrado, pelo regime militar, ao Sistema Financeiro da Habitação (SFH) financiou 4,5 milhões de unidades habitacionais entre 1964 e 1986, sendo que apenas 33,5% dos financiamentos foram ofertados ao setor de baixa renda. Esse processo gerou especulação imobiliária nas cidades aumentando o preço da terra em até 290%. A política urbana do período posterior foi fortemente abalada pela crise fiscal do Estado, que resultou no processo de redemocratização da nação.

² O financiamento à habitação foi de 6 bilhões de reais nesse período, sendo que apenas 700 milhões em habitações para a população de baixa renda (Instituto Cidadania, 2002).

³ Segundo dados do Ministério das Cidades, disponível em <http://www.cidades.gov.br>, consultado em novembro/2004.

municípios paulistas. A chamada Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) foi criada pela Lei complementar n°14, de 8 de junho de 1973, a qual abrange uma área de 8.051 km² – sendo 2.139 km² de área urbanizada – e comporta uma população, segundo o Censo de 2000, de 17.878.703 habitantes.

Atualmente a RMSP, embora venha apresentando uma queda na taxa anual de crescimento populacional, supera o crescimento do município, cujas taxas acusam um decréscimo proporcionalmente maior. Isto evidencia o incontido processo de periferação característico da evolução urbana da cidade de São Paulo, que veio a extrapolar os limites do município, alcançando territórios vizinhos. Estes, por sua vez, passaram por rápidos e intensos processos de urbanização e crescimento populacional, tornando-se importantes centros urbanos, como é o caso de Guarulhos, Osasco e o chamado ABC⁴, cujos surtos de desenvolvimento aconteceram, sobretudo, a partir dos anos 50, com a instalação de grandes parques industriais (IPEA/INFURB/NESUR, 2002).

Quadro 1: Evolução da População Residente

Unidades	População residente (em milhares de habitantes)					
	1960	1970	1980	1991	1996	2000
Brasil	70.191	93.139	119.003	146.825	157.080	169.799
Estado de São Paulo	12.824	17.772	25.041	31.589	34.121	37.032
Região Metropolitana de São Paulo	4.791	8.140	12.589	15.445	16.583	17.879
Município de São Paulo	3.783	5.825	8.493	9.646	9.839	10.405

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). In: Paz, 2004.

A Região Metropolitana São Paulo, conforme o quadro apresentado, concentra 10,5% da população brasileira e responde por aproximadamente 18% do PIB⁵ nacional. No entanto, assim como no caso paulistano, a ausência de um planejamento prévio permitiu que os municípios vizinhos a São Paulo viessem também a comportar problemas de ordem metropolitana, fruto do crescimento descontrolado⁶.

⁴ Composto pelos municípios de Santo André, São Bernardo, São Caetano, Diadema, entre outros.

⁵ Fundação SEADE. São Paulo – guia de investimentos e de geração de empregos. São Paulo, a metrópole das economias emergentes. Disponível em <http://www.seade.gov.br>, consultado em 16/03/2003.

A partir de 1967, o Estado, ao implementar uma política de regionalização administrativa, passou a assumir a gestão da Região Metropolitana de São Paulo, a qual, em 1969, seria transferida para a União e, pouco mais tarde, instituída oficialmente. Entretanto, a Constituição Federal de 1988, baseando-se em uma política de descentralização administrativa e de autonomia dos estados, viria a devolver mais uma vez tal competência à esfera estadual, quadro este que persiste até os dias atuais (Paz, 2004).

Apesar de constituída essa instância de atuação de âmbito metropolitano, o que se verifica atualmente é um grande vácuo neste sentido, não havendo integração entre as políticas urbanas e sociais e, tampouco, uma articulação entre os municípios, que vise o enfrentamento de problemas que vão além dos limites territoriais de cada um, em esfera coletiva, como é o caso da ocupação das áreas de mananciais. O tratamento deste caso específico, por exemplo, demandou a criação de uma nova unidade de planejamento territorial, baseada em bacias hidrográficas, sobre a qual são formuladas políticas e ações de âmbito estadual.

Diante dessa carência de uma gestão de caráter metropolitano, o Ministério das Cidades elaborou o Plano de Ação em Regiões Metropolitanas, a ser implementado em onze metrópoles, sendo nove regiões metropolitanas, entre elas São Paulo, cujas ações iniciais priorizam o déficit habitacional e de saneamento.

1.3 BASE LEGAL RELATIVA À QUESTÃO URBANA

A Constituição Federal de 1988 estabelece que a política habitacional é de competência comum entre União, Estados e Municípios⁷. A Constituição Estadual de São Paulo, no entanto, enfatizou a responsabilidade municipal no desenvolvimento de políticas habitacionais de interesse social, especificando a construção de conjuntos, a regularização e urbanização de assentamentos e loteamentos irregulares, com a melhoria das condições habitacionais e de

⁶ A RMSP, apesar de apresentar uma participação elevada no PIB nacional, acumula uma taxa de desemprego da ordem de 17,6% e um déficit habitacional equivalente a quase 12%, além de, em parcelas de seu território, verificarem-se os mais altos índices de violência no país (Martins, 2003).

⁷ A Constituição Federal, de 1988, consolidou o processo de redemocratização da nação e abarcou várias conquistas dos movimentos sociais, descritas no Título VII, Capítulo II desta lei, que trata de Políticas Urbanas.

saneamento básico⁸. A Lei Orgânica Municipal – LOM, por sua vez, atribuiu como competência do município tanto a elaboração de políticas e ações de cunho habitacional, quanto a instituição de linhas de financiamento, captação, gerenciamento e fiscalização dos recursos e a formação de estoque de terras, ficando a cargo do Estado e da União apenas a cooperação técnica e financeira.

Apesar de ter sido incluído na Constituição brasileira de 1988 um capítulo específico que trata de política urbana e define a função social da cidade e da propriedade urbana, além de determinar a obrigatoriedade da elaboração de planos diretores para as cidades com mais de vinte mil habitantes (considerado ser esse o instrumento mais abrangente para a intervenção do poder público, no espaço urbano), foi somente com a Emenda Constitucional 26/2000 que se garantiu, entre os direitos sociais, o direito à moradia (regulado pelo acesso ao solo urbano), e ainda, somente em 2001, com a promulgação da Lei Federal de Desenvolvimento Urbano n° 10.257 — Estatuto da Cidade — foi regulamentado o capítulo constitucional da política urbana.

O sistema jurídico brasileiro passou a contar, então, com dispositivos voltados à indução de políticas de controle do uso e da ocupação do solo pelos municípios, bem como, com mecanismos destinados à ampliação das condições da participação popular na gestão pública e à agilização dos processos de regularização fundiária.

Assim, do ponto de vista jurídico, a principal legislação referente à orientação das intervenções da política habitacional é o Estatuto da Cidade, uma lei federal de caráter estritamente regulamentador, cujo objetivo está em garantir o exercício da função social da propriedade. Para tanto, regulamenta diversos instrumentos urbanísticos, cujo emprego efetivo está, entretanto, atrelado a legislações municipais, sobretudo os Planos Diretores.

No âmbito estadual, a legislação que mais interfere na política urbana e habitacional do município de São Paulo, é a Lei de Proteção aos Mananciais — Lei n° 898/75 e sua regulamentação n° 1172/76 — que, ao impor inúmeras restrições à ocupação do território, visando a preservação ambiental, gerou uma

⁸ Define as competências em seus artigos 181 e 182.

grande desvalorização imobiliária na área, o que ocasionou uma ocupação não só ilegal, mas inadequada, do território. Atualmente tal legislação configura um entrave à formulação de políticas que visem a recuperação das áreas ocupadas, uma vez que não se aplica à realidade encontrada. Tal contexto levou à elaboração da nova Lei de Proteção das Bacias Hidrográficas dos Mananciais de Interesse Regional do Estado de São Paulo n° 9866/97, que, enquanto encontra-se submetida a um lento processo de regulamentação, vem sendo discutida pelos Comitês de Bacias, visando a criação das Áreas de Proteção e Recuperação dos Mananciais.

Na esfera municipal, várias leis e decretos regulamentam o uso do solo e a produção habitacional⁹. O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo — Lei n° 13.340/2003 — dispõe sobre o parcelamento do solo, disciplina e ordena o uso e ocupação do território. A partir destas definições gerais, voltadas ao conjunto do município, o atual Plano Diretor busca aproximar a análise do território, determinando a necessidade da formulação dos Planos Regionais¹⁰, juntamente com o Plano Municipal de Habitação, o Plano de Circulação e Transporte e a nova Lei de Ocupação e Uso do Solo. Além desta inovação, o Plano Diretor atual carrega a importância de viabilizar a utilização dos instrumentos instituídos pelo Estatuto da Cidade, dentre os quais merece destaque a delimitação das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS — perímetros urbanos destinados prioritariamente à habitação de interesse social¹¹.

2. ELEMENTOS CONJUNTURAIS DA PROBLEMÁTICA HABITACIONAL E URBANA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

⁹ O executivo municipal, em articulação com o legislativo, tem desempenhado um importante papel na formulação e aprovação de leis específicas relativas ao uso do solo urbano, garantindo alguns avanços em abrangência e diminuição das restrições da atuação em áreas de ocupação irregular.

¹⁰ Para cada uma das 31 Subprefeituras da cidade existe um Plano Regional Estratégico, que visa contemplar as características específicas de cada região.

¹¹ As ZEIS abrangem áreas de características diferenciadas, em toda a cidade, atendendo a áreas de favelas ou loteamentos que demandem urbanização, áreas vazias sujeitas à provisão de moradia de interesse social ou ainda terrenos ou imóveis sub-utilizados em áreas com infraestrutura urbana, geralmente nas áreas centrais.

Com uma população de 10.405.867¹² habitantes, o município de São Paulo é provavelmente a cidade mais representativa do modelo de desenvolvimento urbano brasileiro por concentrar o maior parque industrial brasileiro e desempenhar a função de grande centro financeiro. Desde a década de 1990, no entanto, o município vem passando por uma profunda reestruturação industrial e produtiva, mudando o perfil de suas atividades econômicas para setores de serviços.

Os contrastes profundos, no que se refere a sua configuração sócio-espacial, caracteriza uma dualidade explícita — uma estrutura urbana privilegiada em termos do saneamento básico e do sistema viário, por exemplo, e um enorme território em situação de miséria e destacada iniquidade no acesso a direitos sociais, inclusive ao de garantia à moradia digna.

A população da cidade de São Paulo tem cerca de três milhões de pessoas vivendo em habitações precárias ou mesmo sem teto — o que representa cerca de 30% da população que ocupa de forma irregular aproximadamente um quinto do território do município¹³ —, explicitando, mais uma vez, que as sucessivas políticas sociais e urbanas foram ineficazes em atender a uma significativa parcela da população, reproduzindo o ciclo estrutural da pobreza e da desigualdade de renda. Os assentamentos informais — favelas e loteamentos irregulares — e as ocupações precárias — cortiços — constituem a face mais visível desse desenvolvimento excludente. A exclusão territorial se manifesta, também, no processo de esvaziamento das áreas centrais, que perdem moradores, enquanto cresce a população das áreas periféricas, carentes de infraestrutura e serviços urbanos.

Quadro 2: Estimativa populacional, por tipo de assentamento (ou sem teto)

Estimativa populacional residente em São Paulo				
Indicadores	Favelas*	Loteamentos**	Cortiços***	Moradores de Rua****
População	1.160.597	1.597.986	500.000	10.000

Fontes: * Cadastro de Favelas – HABI/CEM, 2003.

¹² Censo de 2000, IBGE.

¹³ Em cerca de 3.000 áreas, sendo que aproximadamente 1.000 delas situam-se em regiões de proteção ambiental.

- ** Relatório Diagnóstico dos Loteamentos Irregulares – RESOLO/SEHAB, 2002.
- *** SAS / PMSP, 2004
- **** FIPE, 2003

O quadro supra citado expõe o desafio posto à política habitacional no município, de enfrentar a precariedade das condições urbanas e de habitabilidade e garantir a segurança na posse para parcela significativa da população do município que vive em condições de pobreza, sob a perspectiva da moradia digna como um direito social, no reconhecimento da função social do solo urbano e do papel do poder público de intervir em situações de exclusão social.

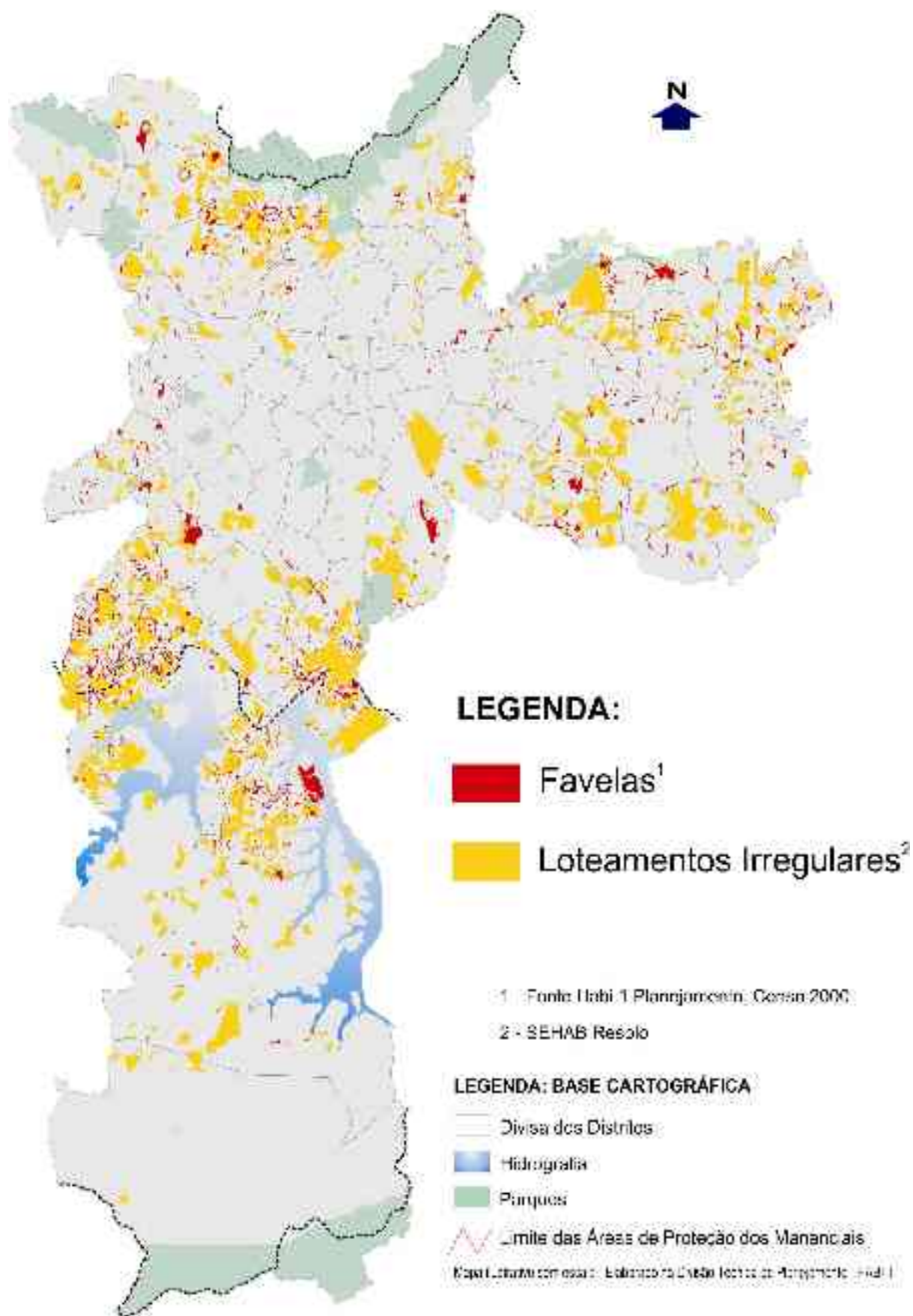
2.1 ACESSO AO SOLO E À HABITAÇÃO

No Brasil, a produção habitacional pelo mercado privado às faixas de renda mais baixa (aqui se inclui também a produção por cooperativas) tem sido historicamente inexpressiva do ponto de vista quantitativo. Mesmo as unidades habitacionais financiadas por fundos públicos, têm privilegiado tradicionalmente as classes médias. Assim, sem que houvesse uma alternativa habitacional à classe baixa, restou a esta a habitação fora do mercado, marcada pela irregularidade (loteamentos irregulares, ocupações informais e favelas), formando a chamada “cidade ilegal” (os mapas que seguem permitem visualizar a localização e a dimensão dessa ocupação). Foi esse o modo predominante de crescimento urbano que gerou a periferia de São Paulo, ocupando inclusive as áreas ambientalmente mais sensíveis como as áreas de mananciais do sul da cidade. Nestes assentamentos, pode-se identificar a precariedade das condições físicas de moradia e dos serviços públicos oferecidos, assim como a escassez de equipamentos urbanos.

A produção do mercado formal de São Paulo, no que se refere à produção de moradias para população de baixa renda, é extremamente baixa (dados da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo – SEHAB, apontam que de agosto de 2002 a julho de 2003 foram aprovados 70 empreendimentos de Habitação de Interesse Social - HIS, que correspondem a 3792 unidades habitacionais, nenhum deles na área central). Isso porque, não havendo acesso a linhas de financiamento, essa parcela da população necessita buscar alternativas no mercado informal (não significando necessariamente que por um valor inferior ao do mercado formal) ou acaba dependendo de iniciativas de produção habitacional pública.

Os avanços na regulamentação de mecanismos legais que garantam a segurança na posse (que normalmente está associada ao título de propriedade, assegurando a permanência da população na área em que vive) são fundamentais quando há conflitos sejam eles: imobiliários, por pressão do crime organizado ou por mudanças políticas que quebrem o pacto sócio-político gerador da percepção de segurança na posse (Fernandes, 2002). A questão da segurança da posse é

relevante, também, no sentido do reconhecimento de direitos à moradia, de não submeter a população em ocupações informais, em geral em áreas já consolidadas, à incerteza contínua de expulsão de sua moradia.



2.2 FORMAS DE FINANCIAMENTO PÚBLICO DA POLÍTICA HABITACIONAL

Atualmente, a Política Habitacional no Brasil se desenvolve nas três esferas do poder (União, Estados e Municípios), com linhas de financiamento e programas estruturados de forma diversificada, mas que não têm conseguido alcançar uma grande parcela da população que permanece excluída do mercado imobiliário, seja por não apresentar a renda mínima exigida pelos agentes financeiros, seja pela incapacidade de comprovar renda formal e oferecer garantias para assegurar a quitação de compromissos.

Da estimativa do déficit habitacional brasileiro, cerca de 65% corresponde às famílias com renda de até 3 salários mínimos¹⁴ (Instituto Cidadania, 2002). Isso indica a necessidade de altos investimentos subsidiados para o desenvolvimento de uma política que possa efetivamente reverter tal quadro.

Na esfera Federal, através do Ministério das Cidades, são desenvolvidos e coordenados programas que utilizam principalmente recursos do FGTS e do Orçamento Geral da União (OGU). A Caixa Econômica Federal (CEF) repassa os recursos aos estados e municípios que estejam capacitados a desenvolver programas como: Carta de Crédito, Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), Programa de Arrendamento Residencial (PAR), Pró-Moradia e Morar Melhor.

O Governo do Estado de São Paulo desenvolve, através da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) e da Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo, programas diversificados, para os quais a maior parte dos recursos foram garantidos através do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) arrecadado no Estado, tendo sido aumentado em 1% sua arrecadação para este fim.

Na instância municipal, a política é implementada através da SEHAB, juntamente com a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP), com

¹⁴ Totalizando cerca de USD 280,00 por mês.

recursos provenientes do Fundo Municipal de Habitação (FMH)¹⁵, de convênios com os governos federal e estadual, e da cooperação de agências internacionais.

É importante destacar que parte dos programas implementados nas 3 esferas de governo tem seus recursos oriundos das Agências Multilaterais de investimento como o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, o Banco Mundial, entre outros, o que representa um direcionamento dos investimentos e da produção de padrões habitacionais e de gestão que por vezes não correspondem às reais necessidades e especificidades locais.

Ainda assim, frente ao déficit habitacional brasileiro, faz-se necessária a consolidação efetiva de uma Política Habitacional, articulada com as demais políticas urbanas e sociais, consistentemente voltada à produção de moradia para população de baixa renda.

3. ANTECEDENTES DA POLÍTICA HABITACIONAL DO MUNICÍPIO

Um diagnóstico das gestões da década de 90 demonstra que o município não constituiu uma política habitacional propriamente dita neste período, talvez pela própria carência de uma política nacional orientadora e financiadora comprometida. Como Silva (1997) afirma, a cada administração corresponde um discurso, um elenco de programas e um arranjo institucional diferente. Mais do que isso, a alternância política permite a sucessão de políticas contraditórias, anulando os efeitos das anteriores.

Destacadamente, os empreendimentos de iniciativa pública têm se baseado, segundo Bueno (2003), na aquisição da casa própria, ou pelo menos na sua promessa, através de permissão de uso ou promessa de concessão de direito de uso (que é o caso de favelas urbanizadas, que tiveram seus projetos de regularização enviados à Câmara de Vereadores, mas não aprovados).

¹⁵ A Lei Municipal nº 13.425/02 instituiu o Fundo Municipal de Habitação (FMH) e extinguiu o Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (FUNAPS). A principal fonte de recursos desse fundo é o próprio orçamento municipal, podendo receber também recursos de outras fontes, como é o caso de operações urbanísticas.

Para uma avaliação das políticas habitacionais do período (1989-2000), serão apresentados os principais programas de cada gestão.

| **1989-1992** – Primeira gestão de um partido de esquerda (Partido dos Trabalhadores - PT) no município, comprometido com os movimentos populares da habitação. A habitação foi considerada uma das prioridades (com aumento substancial da participação da SEHAB no orçamento geral do município). Os projetos participativos envolveram mais de 10.000 pessoas e suas famílias em atividades comunitárias e urbanas. Esta administração se destacou pela provisão de novas unidades, executadas através de empreiteiras ou por mutirão, e pelo programa de urbanização de favelas.

- * **Construção por Mutirão** – Neste programa a Prefeitura adquiria os terrenos e, através de convênio com associações de mutirantes, financiava a construção das unidades. Verificou-se a adoção de grande diversidade de soluções arquitetônicas e escolhas tecnológicas, traduzindo-se em um aumento do padrão de qualidade dos conjuntos produzidos.
- * **Urbanização de Favelas** – O Programa de urbanização de favelas incluía a execução de melhorias, a execução de projetos completos de urbanização e a execução de remoções e desadensamentos de favela em áreas de risco.

| **1993-1996** – Parte dos programas que estavam em andamento foram interrompidos, houve desmobilização das equipes técnicas e de acompanhamento administrativo, das equipes operacionais nos mutirões e deterioração das obras começadas¹⁶.

- * **Programa Cingapura** - Praticamente o único programa dessa administração na política habitacional. Tratava-se de construir, no mesmo local onde havia favelas, edifícios com apartamentos de 42 m², em condições legais de abrigar famílias de até 6 pessoas. Apesar das metas do programa preverem a construção de 30 mil unidades, somente um terço disso foi executado. Nota-

¹⁶ A maior parte das obras paralisadas era em sistema de mutirão, sendo retomadas apenas na gestão atual (2001-2004).

se, também, que algumas áreas foram atendidas parcialmente, ou seja, permaneceram trechos da favela precária junto aos conjuntos¹⁷.

| **1997-2000** - A administração priorizou as obras do Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga em conjunto com o governo do Estado de São Paulo e o Banco Mundial.

- * **Programa Guarapiranga** – Seu objetivo principal é recuperar a água do manancial, garantindo sua utilização para o abastecimento público. A partir de 1996, a PMSP ampliou o escopo ao programa, por conta própria. As principais obras e ações foram: urbanização de favelas (pouco mais da metade dos recursos investidos) com os conseqüentes reassentamentos da população localizada em área de risco e a adequação de infra-estrutura em loteamentos irregulares. Entre 1994 e 2000, foram atendidos mais de 10.000 domicílios em favela e 14.000 domicílios em loteamentos e gastos três vezes mais do que inicialmente previsto¹⁸.

4. POLÍTICA URBANA E HABITACIONAL NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

A administração municipal, na gestão (2001-2004), comprometeu-se a investir na modernização do setor público. Consolidou estruturas descentralizadas do poder, através da institucionalização de 31 Sub-Prefeituras, com a coordenação da Secretaria Municipal das Sub-Prefeituras. A par disso, a instituição de Conselhos Municipais e do Orçamento Participativo, dentre outras medidas adotadas, visam aumentar a capacidade de operacionalização das ações do governo municipal, com ênfase em promover formas democráticas de gestão e controle social. Buscou-se, também, conduzir a gestão a uma nova geração de políticas sociais e do trabalho, capazes de resultar em condições mais adequadas de rompimento do ciclo estrutural da pobreza e da desigualdade de renda.

¹⁷ As obras paralisadas foram retomadas na atual gestão (2001-2004).

¹⁸ Apesar disso, o principal objetivo do programa — melhorar a qualidade da água do reservatório, foi apenas parcialmente alcançado, pois ainda hoje grande quantidade de esgotos domésticos provenientes principalmente de favelas continua sendo lançada nos córregos contribuintes. Não houve controle do adensamento populacional, resultando que mesmo com maior interceptação, o lançamento geral praticamente não foi reduzido.

A SEHAB¹⁹ juntamente com a COHAB-SP²⁰, que são os principais responsáveis pelo desenvolvimento e implantação das políticas habitacionais da Prefeitura de São Paulo (seja através da provisão de novas moradias, urbanização ou regularização), integraram-se a esses propósitos do governo municipal a partir da definição de seus programas.

4.1 POLÍTICA IMPLEMENTADA | GESTÃO (2001-2004)

A complexidade da problemática urbana em São Paulo suscita a implantação de um modelo de gestão capaz de atuar de maneira abrangente sobre o amplo conjunto de carências habitacionais e urbanas da cidade.

Nesse sentido, o desenho da política de habitação implementada na gestão municipal (2001-2004) em São Paulo, assumiu como princípios norteadores:

- * O direito à moradia digna como direito social;
- * O acesso democrático à cidade, mediante a intervenção no processo de uso, ocupação e valorização do solo, de modo a evitar a exclusão social;
- * A participação da sociedade civil na definição, gestão e no controle da política habitacional;
- * A articulação da política de habitação com as políticas urbanas e sociais, considerando a qualidade da moradia no que se refere à infra-estrutura e aos equipamentos sociais e coletivos;
- * A prioridade no atendimento à população de baixa renda, com redistribuição dos recursos públicos e aplicação de subsídios que garantam o acesso à moradia;

¹⁹ A SEHAB é responsável pela elaboração e execução da política habitacional do município, atendendo a demanda direta por moradia, como também, atuando na melhoria das condições gerais da qualidade do ambiente construído.

²⁰ A COHAB-SP é uma empresa de economia mista, criada como agente do Sistema Financeiro da Habitação. Sua função é de promover a produção habitacional para a população de baixa renda (com recursos provenientes do Fundo Municipal de Habitação e de convênios com agentes financeiros), além de atuar na aquisição e comercialização de terrenos e edifícios com a finalidade de provisão habitacional de acordo com as diretrizes da política habitacional da SEHAB e da própria COHAB.

- * A garantia de permanência nas áreas ocupadas, sempre que isso não implicar em risco de vida para os moradores ou em comprometimento do meio ambiente.

Diante desses princípios, essa política se propôs a dar respostas a três questões básicas: a diversidade da demanda habitacional, a necessidade de articulação das políticas urbanas com as políticas sociais, assim como, a viabilização de recursos e parcerias para sua execução.

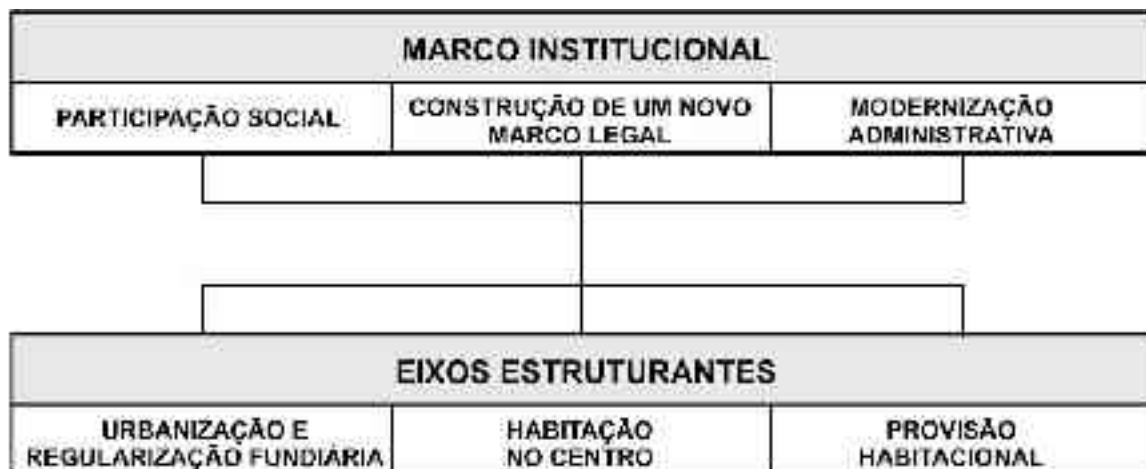
Sendo assim, dentre as demandas específicas relacionadas à precariedade das condições de habitabilidade no município, tomou-se como prioridade: a intervenção em loteamentos irregulares, nos assentamentos em áreas de proteção de mananciais e em favelas; o atendimento à população em situação de risco, moradores de rua e em baixos de viaduto; o investimento em melhorias nos conjuntos habitacionais já existentes na cidade; e ainda, a ampliação da oferta habitacional e dos canais de financiamento para atender a grupos sociais mais vulneráveis.

Em consonância com os princípios e prioridades estabelecidos nessa política, o município aprovou pela primeira vez, um Plano Municipal de Habitação²¹, que objetivou criar as bases necessárias para uma intervenção pública planejada sobre o precário quadro habitacional da cidade, estabelecendo diretrizes e critérios para a utilização de recursos.

Dentro dessa perspectiva, a SEHAB e a COHAB-SP, elaboraram o seu amplo conjunto de programas e linhas de atuação de acordo com os seguintes princípios e eixos estruturantes da política de habitação municipal:

²¹ O Plano Municipal de Habitação foi elaborado em conformidade com a exigência do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei 13.430/02) e apresentado à Câmara Municipal de São Paulo em agosto de 2003. Sua publicação no Diário Oficial do Município data de 13 de maio de 2004 (SEHAB, 2004). Esse plano sistematizou uma série de objetivos e ações estratégicas para a política de habitação municipal, estabeleceu uma demanda prioritária, indicou uma estimativa de recursos, bem como, definiu instrumentos econômicos, financeiros e jurídicos necessários para atender a essa demanda.

Quadro 3: Marco Institucional e Eixos Estruturantes da Política de Habitação Municipal.



4.1.1 Marco Institucional

| Participação Social ²² – Na SEHAB e COHAB-SP, estruturaram-se instâncias participativas de gestão da política habitacional, desde os níveis mais locais até os gerais (isso é, desde a consulta na definição de projetos, ou formação de agentes comunitários e representantes de rua, até a representação em Conselhos e fóruns). Dentre essas instâncias, destaca-se a realização das Conferências Municipais de Habitação (em 2001 e 2003) e a criação e do Conselho Municipal de Habitação.

O Conselho Municipal de Habitação foi criado em junho de 2003. É composto por 48 conselheiros (sendo 16 representantes do poder público e 32 representantes da sociedade civil) e tem o objetivo estabelecer, acompanhar, controlar e avaliar os programas e projetos habitacionais desenvolvidos pela administração pública,

²² A participação social orienta a condução do processo de elaboração e implementação das políticas municipais como um todo, através do Orçamento Participativo (OP), cujo objetivo principal é a democratização do orçamento da administração municipal, possibilitando que a sociedade interfira na alocação de recursos a partir da definição de prioridades quanto às ações do poder público referentes a diversas políticas setoriais. São eleitos delegados e conselheiros, em cada distrito da cidade, os quais representam a população nos fóruns de deliberação do OP.

e ainda, de supervisionar a gestão do Fundo Municipal de Habitação, instituído junto à COHAB-SP.

| Construção de um Novo Marco Legal – A SEHAB teve participação ativa em diversas iniciativas no campo jurídico-legislativo da política habitacional, entre as quais a elaboração e aprovação do novo Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo e de leis específicas (e ainda, decretos e normas), que buscam inovar e dinamizar a sua atuação, sejam elas: a regulamentação das leis referentes às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); a regulamentação dos convênios de assessorias técnicas com associações de moradores, em projetos de Habitação de Interesse social (HIS); a concessão de incentivos tributários para a produção de HIS; o aprimoramento da lei municipal no tocante à regularização de loteamentos; a priorização da concessão de titularidade às mulheres como beneficiárias finais dos programas habitacionais; e por fim, a criação de programas de subsídios, como é o caso do Bolsa Aluguel (destinado a famílias de baixa renda que por viver em situação de risco ou insalubridade, têm que ser remanejadas por projetos da Prefeitura).

| Modernização Administrativa – Pressupõe um processo de aperfeiçoamento de procedimentos e adequação da estrutura organizacional da SEHAB, em consonância com a reforma administrativa e a descentralização do governo municipal (mediante a criação de 31 Sub-Prefeituras). Nesse sentido, a SEHAB descentralizou vários serviços e procedimentos, reforçando o papel de suas seções regionais, aproximando-as das problemáticas de cada uma das Sub-Prefeituras. Ainda dentro dessa perspectiva, foi criado o programa “Plantas *On-Line*” que tem o intuito de melhorar as condições de atendimento da SEHAB, informatizando a aprovação de plantas e consolidando o licenciamento integrado com a aprovação.

4.1.2 Eixos Estruturantes

| Urbanização e Regularização Fundiária / Programa Bairro Legal
– O Programa objetiva a urbanização e regularização de assentamentos urbanos informais, visando a inclusão social sustentável da população afetada, a garantia de acesso a equipamentos urbanos e a segurança na posse.

O Bairro Legal atua: na urbanização e regularização de favelas; na regularização fundiária e urbanização de loteamentos irregulares e clandestinos; na qualificação de conjuntos habitacionais já existentes; na melhoria de moradias auto-construídas; na produção de novas moradias (tanto por meios convencionais, com por programas de mutirões); na instalação de infra-estrutura urbana e na melhoria do acesso aos serviços, equipamentos públicos, áreas verdes e de lazer.

As diferentes ações englobadas pelo Bairro Legal ocorrem de forma articulada às políticas e programas sociais de diversas áreas do governo e aos mecanismos de participação social instituídos nessa gestão.

Dentro da estrutura do Bairro Legal, inserem-se os seguintes sub-programas:

- * **Programa de Urbanização e Regularização Fundiária em Favelas** – Os projetos desenvolvidos visam eliminar situações de risco, promover o parcelamento do solo, buscar condições adequadas de salubridade e a possibilidade de regularização e consolidação da inserção da favela no planejamento da cidade, sua inclusão na legislação, nos mapas e cadastros relativos ao controle do uso e ocupação do solo, nos programas de serviços de manutenção e conservação de equipamentos públicos. Atuando em 27 áreas prioritárias selecionadas entre as 2018 favelas do município, atendendo 67.859 famílias²³.

Além da dimensão urbanística, a urbanização de favelas envolve a intervenção social, dirigida de forma a incentivar o exercício da cidadania pela população que, pela apropriação dos seus direitos e deveres, constitui-se em sujeito do processo de urbanização e conservação das melhorias conquistadas.

No que se refere à regularização fundiária, o programa estabelece como objetivos a integração de áreas ocupadas por moradias, antes irregulares, no contexto legal da cidade e o reconhecimento do direito dos ocupantes de assentamentos informais ao uso dos imóveis ocupados. Considera, também, a diversidade das áreas e da população moradora e procura respeitar os diversos interesses presentes nas estruturas físicas e sociais existentes. A primeira fase de

²³ Fonte: SEHAB, 2004.

implantação do programa contemplou 160 áreas, envolvendo 45.000 domicílios²⁴ beneficiados com títulos de concessão de uso, o que garantiu aos moradores envolvidos a segurança na posse.

- * **Programa Lote Legal** – Os principais objetivos do programa de regularização fundiária e urbanização de loteamentos irregulares são de: reverter a situação de exclusão territorial em que se encontra a maioria dos loteamentos irregulares da cidade, recuperando para a cidade extensões contínuas de seu tecido; envolver a participação da população durante todo o projeto e capacitá-la para o exercício da gestão compartilhada; potencializar os efeitos da regularização urbanística, executando infra-estrutura de maneira a concorrer para a qualificação espacial e a revitalização dos usos coletivos dos assentamentos; intensificar os esforços para avançar no processo de regularização cartorária dos assentamentos, atuando na gestão junto às demais instituições envolvidas no processo.

O programa desenvolve ação integrada visando a reabilitação e a qualificação habitacional e urbana de áreas territorialmente definidas, ocupadas por população predominantemente de baixa renda. Atende a um total de 69 loteamentos, priorizados entre os 1.241 do município, beneficiando 41.371 famílias²⁵. As obras nos loteamentos estão praticamente concluídas — foram realizadas obras de drenagem, implantação de redes de água e esgoto, pavimentação de vias e vielas de pedestres, contenção de encostas para implantação de viário, além de intervenções paisagísticas nas áreas verdes reservadas. Foram expedidos, até o momento, 41 autos de regularização técnica e suas Plantas de Regularização Urbanística (denominadas de plantas AU) dos loteamentos incluídos no Programa Lote Legal.

- * **Programa Mananciais** – 32,6% do território municipal é abrangido pela legislação estadual destinada à proteção das bacias dos reservatórios de abastecimento de água da cidade. No entanto, apesar da legislação que limita rigidamente o adensamento urbano nesse território, essa região apresenta o

²⁴ Fonte: Cadastro de Favelas – HABI/CEM, 2003.

²⁵ Fonte: SEHAB, 2004.

maior índice de favelas e de loteamentos irregulares do município²⁶. O Programa Mananciais tem como objetivo geral a recuperação sócio-ambiental das bacias dos reservatórios Guarapiranga e Billings e para tanto prioriza: a conservação da qualidade das águas dos reservatórios, a melhoria das condições de vida da população residente nessas áreas e a sustentabilidade das intervenções empreendidas pelo poder público. Esse programa se desenvolve através de ações: de adequação da infra-estrutura urbana das favelas e loteamentos precários; de saneamento e educação ambiental; e ainda, de capacitação, requalificação e inclusão social das famílias beneficiadas. As obras de infra-estrutura e construção de equipamentos urbanos, realizadas neste período, beneficiaram diretamente 10.083 famílias²⁷ (incluído o reassentamento de 818 famílias, para conjuntos habitacionais fora dos mananciais).

- * **Programa Viver Melhor** – Pressupõe a requalificação dos conjuntos habitacionais da COHAB-SP, promovendo a sua integração na cidade. Cerca de 530.00 pessoas vivem nos 84 conjuntos habitacionais da COHAB-SP. A maioria desses conjuntos tem várias décadas de uso e precário estado de manutenção. Muitos deles acabaram se tornando conjuntos-dormitório devido à inadequação de condições urbanas, ao reduzido número de equipamentos e áreas de lazer e ao isolamento e distância em relação à cidade – fatores esses que contribuem também para os altos índices de violência e tensão social nessas áreas.

Desenvolvido em parceria com outros órgãos municipais, entidades privadas, organizações não governamentais e as comunidades locais, esse programa tem uma atuação abrangente e engloba ações que visam principalmente: a destinação de áreas livres e a otimização do uso de núcleos comerciais e centros comunitários; a implementação de equipamentos urbanos; a regularização de áreas e de conjuntos habitacionais; e ainda, iniciativas que contribuam para a regularização da situação contratual dos moradores. O processo de regularização

²⁶ De acordo com o Censo de 2000 (IBGE), a população residente em áreas de mananciais da região sul do município de São Paulo totaliza 968.232 moradores, dentre os quais cerca de 21% vivem em favelas e 22% em loteamentos irregulares precários.

²⁷ Fonte: SEHAB, 2004.

de conjuntos habitacionais da COHAB-SP beneficiou 21.168 famílias²⁸, através da emissão de alvarás e registros de imóveis.

O Viver Melhor tem realizado, também, reformas de edifícios comerciais e implantado serviços e equipamentos como telecentros, padarias comunitárias, ruas de lazer e postos de saúde. Além disso, tem desenvolvido programas sócio-econômicos de geração de emprego e renda (Renda Mínima, Começar de Novo, Bolsa Trabalho, Oportunidade Solidária, Operação Trabalho e Banco do Povo).

* **Programa de Reassentamento de famílias** – Tem como objetivo intervir em áreas degradadas em que a urbanização não é tecnicamente possível, por questões de insalubridade e risco, ou ainda, porque as moradias existentes no local inviabilizam as obras necessárias. Nesses casos, onde a única opção viável é o reassentamento das famílias envolvidas, o programa atua minimizando ao máximo os deslocamentos populacionais, reassentando as famílias em empreendimentos nas áreas próximas às de origem, ou na própria área em questão. O programa prevê como alternativas a produção de novas unidades habitacionais, a aquisição de imóvel regularizado²⁹, e ainda, o deslocamento das famílias dentro da própria área atingida, cruzando dados como possibilidade de endividamento, necessidades familiares e vínculos sociais e empregatícios na área e seu entorno. Dentre as diversas ações promovidas pelo Programa de Reassentamento, foram beneficiadas cerca de 13.327 famílias³⁰.

| Habitação no Centro / Programa Morar no Centro - Ainda que a área central da cidade de São Paulo seja dotada de excelente infra-estrutura, agrupe relevante número de equipamentos públicos e privados e concentre cerca de

²⁸ Fonte: Idem, ibidem.

²⁹ As novas unidades habitacionais desse programa são financiadas pelo Fundo Municipal de Habitação (FMH) e por recursos orçamentários, com desconto do valor já investido pela família na moradia a ser removida, já a aquisição de imóvel regularizado é realizada através de Carta de Crédito concedida de acordo com a renda familiar. Para o caso de necessidade de moradia provisória, vincula-se aos programas Bolsa Aluguel e Moradia Transitória, que visam evitar o uso de abrigos provisórios que não ofereçam qualidade habitacional digna.

³⁰ Incluindo o reassentamento de famílias propriamente dito, o atendimento em áreas de risco, baixos de viadutos e situações de emergência, e ainda, o atendimento pelo programa Bolsa Aluguel (SEHAB, 2004).

28,85% dos empregos formais do município³¹, apresenta uma significativa perda de população nos últimos anos.

Como forma de aliar produção de moradias e preservação do patrimônio histórico e cultural da região, a Prefeitura de São Paulo desenvolve o Programa Morar no Centro que, através de intervenções integradas, objetiva melhorar as condições de habitação nas áreas centrais da cidade de São Paulo, viabilizar moradias adequadas para pessoas que moram ou trabalham na região e atrair novos moradores. Prioriza-se através de intervenções a reforma de prédios vazios; a combinação de soluções habitacionais, com iniciativas de geração de renda e a busca da diversidade social na área central. Entre os diversos sub-programas desenvolvidos, foram atendidas (com unidades habitacionais), no âmbito do Programa Morar no Centro, 2.768 famílias. E foram, ainda, viabilizadas 6.269 unidades habitacionais³², até o final de 2004. Fazem parte do Programa Morar no Centro, as seguintes ações ou sub-programas:

- * **Projetos Habitacionais em Terrenos ou Edifícios Vazios** – como forma de utilização do potencial existente na área e de viabilizar a diversidade social, também induzindo novos investimentos na região;
- * **Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat (PRIH)** – tratam-se de intervenções em conjuntos de quadras, com a participação da comunidade local, envolvendo ações integradas de produção habitacional, criação de equipamentos urbanos, áreas verdes e de lazer, associadas a programas de inclusão social;
- * **Projetos Especiais** – em áreas ou edifícios que necessitam de intervenções mais complexas do ponto de vista de projeto e envolvem intrincados problemas sociais, demandando a articulação de diversos órgãos municipais e

³¹ Segundo dados da Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho (RAIS).

³² Para sua viabilização, tem sido desenvolvidas as seguintes modalidades de atendimento: o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), nesse caso PAR/Reforma, em que se financia a compra e a reabilitação de imóveis destinados à produção de habitações para população de baixa renda; o Programa de Locação Social, que contempla a produção de unidades habitacionais novas ou a compra e reforma de edifícios, para alugar a famílias de baixa renda por valores subsidiados, compatíveis com seus rendimentos; e ainda, o Programa Bolsa Aluguel, que concede subsídios a famílias em áreas de risco ou insalubridade.

federais. Estes projetos priorizaram a intervenção no Edifício São Vito (que por apresentar elevado grau de deterioração, necessitava que fossem restauradas as suas condições de segurança e a habitabilidade do condomínio) e a requalificação da Foz do Rio Tamanduateí, que estava parcialmente ocupada pela Favela do Gato (através do reassentamento dos moradores da área em um novo conjunto habitacional, para o qual foram criados um parque linear e equipamentos sociais e urbanos);

- * **Programa de Intervenção em Cortiços** – de reabilitação das condições de habitabilidade de moradias coletivas com financiamento público, enfocando a capacitação dos moradores de cortiços, a fiscalização e a regulamentação dos imóveis em questão.

| Provisão Habitacional - Objetivou ampliar a oferta de novas moradias em condições acessíveis à população de renda inferior a 6 salários mínimos e atender as necessidades de reassentamento de famílias, geradas nas intervenções de urbanização de favelas e de loteamentos precários.

Esse programa objetivou complementar as ações dos dois eixos estruturantes já citados, dando continuidade às políticas de provisão habitacional iniciadas em gestões municipais anteriores e fomentando a produção de novas moradias. Nesse sentido, envolveu ações voltadas para a retomada dos programas de mutirões; a continuidade dos programas PROVER (Programa de Urbanização e Verticalização de Favelas) e PROCAV (Programa de Canalização de Córregos, Implantação de Vias e Recuperação Ambiental e Social de Fundos de Vale); além da produção de moradias, seja através de convênios com os governos estadual e federal, seja através de recursos advindos tanto do Fundo Municipal de Habitação, como das Operações Urbanas desenvolvidas na cidade.

- * **Programa de Mutirões** – Consiste em um programa de produção de moradias em regime autogerido, em que se prevê o financiamento pelo Fundo Municipal de Habitação, sendo que a infra-estrutura e o gerenciamento das obras ficam sob a responsabilidade da COHAB-SP. O financiamento concedido às associações de moradores ou às sociedades civis sem fins lucrativos, pode destinar-se tanto à aquisição de terreno, quanto à construção da infra-estrutura

básica pública e condominial das unidades habitacionais e dos equipamentos comunitários. Os chamados mutirantes, representados pelas associações, são responsáveis pela construção da moradia, pela contratação da assessoria técnica e pela administração dos empreendimentos. Esse programa deu seguimento à política de mutirões, interrompida desde a gestão 1989-1992, beneficiando 14.484 famílias³³.

- * **PROVER e PROCAV** – Ambos programas dão continuidade a políticas públicas iniciadas em gestões municipais anteriores, no intuito de evitar a interrupção de obras, que além de ser típica da cultura brasileira, pode ser extremamente onerosa aos cofres públicos. No caso do PROVER³⁴, mantiveram-se os programas de construção de conjuntos habitacionais verticalizados em favelas (programa Cingapura), concluindo todo os conjuntos que ainda estavam em obras, viabilizando a produção de 2.180 unidades. Vale ressaltar que a SEHAB promoveu mudanças na forma de condução do programa, por meio de intenso trabalho social e de revisão de critérios de seleção de demanda.

O PROCAV também foi um programa mantido na gestão (2001-2004). Ele tem por objetivo melhorar a qualidade de vida e as condições de salubridade dos moradores dos fundos de vale das sub-bacias municipais que se encontram em estado mais crítico. O programa pressupõe a construção de unidades habitacionais para o reassentamento das favelas situadas próximas aos córregos afetados. Através de suas ações, que são desenvolvidas de maneira intersecretarial e executadas pela Secretaria de Infra-estrutura Urbana, cerca de 2.837 unidades foram viabilizadas.

- * **Produção de Moradias** – No intuito de reduzir o déficit de habitações do município, a SEHAB firmou um convênio com a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU),

³³ Sendo que desse total, 7.678 famílias foram atendidas em mutirões que foram retomados na presente gestão, e 6.806 famílias em mutirões iniciados na presente gestão (2001-2004) (SEHAB, 2004).

³⁴ O Cingapura teve financiamento externo do BID (entre 1996 e 2004), claramente marcado em sua origem por uma política de visibilidade do programa, os quais foram localizados em áreas limdeiras às grandes vias públicas da cidade. As mudanças empreendidas pela SEHAB partiram de uma não concordância com os princípios que conduziam o processo de verticalização de favelas, sem um acompanhamento dos impactos sociais que acarretavam, entre outros.

para a produção de moradias a serem destinadas à população de áreas de risco, favelas e loteamentos clandestinos, que beneficiaram até o momento cerca de 3.800 famílias.

Na instância federal, a parceria que foi firmada com a Caixa Econômica Federal, através do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), atendeu famílias com renda entre 4 e 6 salários mínimos, por meio de financiamento de 180 meses, resultando em 7.706 unidades³⁵. Na presente gestão foram implementados o PAR/COHAB e o PAR/Iniciativa Privada³⁶.

No caso do PAR/COHAB, a COHAB-SP selecionou e alienou os terrenos; promoveu a licitação para a escolha de construtoras; elaborou analisou e acompanhou a aprovação de projetos; propôs e obteve a aprovação de adequações de normas e critérios estabelecidos para o PAR à realidade da cidade de São Paulo; assumiu o trabalho social e sobretudo efetuou a gestão do programa, realizando o acompanhamento e a coordenação das atividades sob a responsabilidade dos vários agente envolvidos (SEHAB, 2004).

Além desses convênios, a gestão atual produziu cerca de 1.791 unidades em conjuntos habitacionais, as quais foram viabilizadas com recursos provenientes do Fundo Municipal de Habitação, e cerca de 1.515, com recursos provenientes das Operações urbanas desenvolvidas em várias regiões das cidades (idem, ibidem).

³⁵ O número total de unidades habitacionais produzidas nessa gestão através do PAR (incluindo PAR/COHAB, PAR/Iniciativa Privada e PAR/Reforma).

³⁶ Além da modalidade de financiamento, já citada, PAR/Reforma (destinada à reabilitação de edifícios na região central da cidade), através da qual foram produzidas 1.523 unidades.

5. NOTAS FINAIS

O fenômeno da irregularidade de acesso ao solo e habitação se expressa de forma impositiva no Brasil, marcadamente nas grandes cidades e regiões metropolitanas.

O último Censo Demográfico (2000) demonstra que a população brasileira cresce em um ritmo mais lento do que o crescimento da população em áreas irregulares e, ainda, segundo o Censo, 1 em cada 10 residências particulares estão vagas (a maior ocorrência desses domicílios está nas pequenas cidades do interior do país e no centro das grandes cidades brasileiras). O centro se esvazia enquanto que a periferia cresce. Esses dados confirmam a evidência de que a maioria da população não consegue se fixar nas áreas em que o mercado imobiliário está mais bem organizado (devido ao custo da moradia adequada em locais com infraestrutura).

Consideramos como válido que tanto as legislações quanto as políticas de regulação urbana (do solo) resultaram em uma maior informalidade urbana. No entanto, devemos destacar que frente ao empobrecimento da população, surge uma quantidade maior de tipos de informalidade e mercados no interior dos assentamentos informais. A questão da segregação territorial não se desvincula, portanto, do contexto sócio-econômico adverso, isso é, os altos índices de desemprego, de baixa escolaridade e de acesso a serviços intensificam a situação de vulnerabilidade social de grande parte da população.

Os avanços na legislação vigente e as reivindicações dos movimentos populares passaram a exigir uma nova agenda política das administrações públicas locais e um comprometimento maior acerca da questão urbano-habitacional. No entanto, ainda há grandes problemas a serem superados, tanto no que se refere a regulação, a organização da sociedade civil e na gestão e financiamento da política habitacional e de desenvolvimento urbano, pública e da iniciativa privada (de atendimento a setores de baixa renda).

As linhas de atuação e os programas desenvolvidos pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do município partem do reconhecimento de que os

problemas a serem enfrentados dizem respeito à competência concorrente das três esferas de governo (União, Estado e Município). Cabe ao município, todavia, a responsabilidade de oferecer planos e programas abrangentes, que compreendam os aspectos essenciais do problema, e que sirvam para orientar as diferentes intervenções a serem realizadas. Nesse sentido, entende-se, também, como necessárias a articulação e a consolidação de parcerias público-privadas para a viabilização de programas habitacionais. Entendemos, ainda, como fundamental uma atuação diversificada, diante das especificidades da demanda e da complexidade da questão habitacional e social que a cidade de São Paulo apresenta.

Atentamos que, sem a construção de um pacto político e social amplo, no sentido de mobilizar esforços em promover o acesso à moradia digna para todos, através de processos planejados de urbanização e regularização de assentamentos informais (mesmo que de forma gradual, devido a diversas ordens de questões que entram os processos e, fundamentalmente, frente ao montante de recursos necessários) dificilmente construiremos uma situação de equidade de acesso à moradia digna e uma situação de formalidade a uma grande parte da população. Acreditamos, por fim, que as bases para que se evolua nesse sentido foram propostas e plantadas em pequenas e grandes determinações desta gestão municipal, sejam elas na criação do Conselho da Habitação, das articulações para concretizar parcerias em programas de micro-crédito junto a instituições privadas ou na consolidação de uma política que garanta segurança na posse à população.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BUENO, Laura Machado de Mello; JUNQUEIRA, Ada Maria Gravina Prates. **Relatório de Avaliação de Políticas Habitacionais Recentes**. São Paulo: LabHab / SEHAB, 2003.

GABINETE VEREADOR NABIL BONDUKI. **São Paulo: Plano Diretor Estratégico**. Cartilha de Formação. São Paulo: Caixa Econômica Federal, 2003.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Moradia**. 2ª d. São Paulo: Instituto Cidadania, 2002.

IPEA / INFURB / NESUR. **Gestão do Uso do Solo e Disfunções do Crescimento Urbano – vol. 4: Instrumentos de Planejamento e Gestão Urbana: São Paulo e Campinas**. Brasília: IPEA, 2001.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARTINS, Maria Lúcia Refinetti. **São Paulo – além do Plano Diretor**. IN: Estudos Avançados, n°47. São Paulo: USP/IEA, 2003.

PAZ, Rosângela. **Observatório da Habitação da Cidade de São Paulo: caracterização, processos e situações críticas de encaminhamento. Projeto Pobreza urbana: estratégia orientada para a ação dos governos e instituições municipais da América Latina e Caribe**. São Paulo: CEPAL/PMSP, 2004.

SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO – SEHAB. **Balanco de Gestão 2001/2004**. São Paulo, PMSP, 2004.

_____. **Plano Municipal de Habitação**. São Paulo, PMSP, 2003.

SILVA, Helena Menna Barreto. **Terra e moradia: que papel para o município?** São Paulo, 1997 (Tese de Doutorado apresentada à FAU-USP).

SITE DO MINISTÉRIO DAS CIDADES (<http://www.cidades.gov.br>).