Plano Municipal de Habitação

"Toda pessoa sonha com uma moradia digna. Milhões de famílias brasileiras estão longe disso. Recursos existem. Deixar a situação como está custa muito mais para toda a sociedade. Vamos, portanto, tornar esse sonho realidade."

Luiz Inácio Lula da Silva
Projeto Moradia – Maio/2.000

1 – Objetivos e diretrizes da Política e do Plano Municipal de Habitação

1.1 – Objetivo Geral

A Lei 13.430 de 13 de Setembro de 2002, que instituiu o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, estabelece em seu artigo 79 os objetivos da política habitacional do município, ratificando o artigo 6º da Constituição Federal que consagra o direito à moradia digna enquanto direito social. Assegurar este direito, com prioridade para os grupos populacionais mais vulneráveis e carentes, passa a ser o objetivo primordial da Política e do Plano Municipal de Habitação.

Por moradia digna compreende-se aquela que garante ao morador a segurança na posse e ainda "*dispõe de instalações sanitárias adequadas, que garanta as condições de habitabilidade, e que seja atendida por serviços públicos essenciais, entre eles: água, esgoto, energia elétrica, iluminação pública, coleta de lixo, pavimentação e transporte coletivo, com acesso aos equipamentos sociais básicos*". (PDE, art. 79, § único).

Ainda que a moradia digna seja reconhecida como direito de todos os brasileiros pela Constituição Federal, a questão habitacional constitui, no Município de São Paulo, um dos maiores e mais complexos desafios para as políticas públicas. A crise social e a desigualdade de renda expulsam constantemente, ainda que não de forma explícita, a população mais pobre das áreas equipadas e bem servidas de infra-estrutura, resultando na contínua ampliação e adensamento dos cortiços, favelas e loteamentos precários e irregulares de periferia. A distribuição, por distritos, das taxas de crescimento populacional apuradas pelos censos demográficos nos períodos 1980/1991 e 1991/2000 evidencia o agravamento dessa tendência (incluir mapas censo). Acentua-se a segregação espacial urbana, conjugando efeitos da inserção de São Paulo na rede de cidades mundiais, no contexto da globalização: por um lado a concentração de funções de informação, inovação, irradiação e articulação das oportunidades econômicas do país, por outro o crescimento do desemprego, da precarização do trabalho, da violência urbana e da exclusão social. A ocupação desordenada das áreas de proteção aos mananciais hídricos, reservas

florestais, margens de córregos e encostas erodíveis compromete o equilíbrio físico do ambiente urbano, enquanto o abandono e a marginalização sócio-espacial dos bairros populares expõem os moradores à ação do crime organizado. Para consolidar seu papel estratégico na alavancagem de um novo padrão de desenvolvimento, socialmente justo e ecologicamente equilibrado, a cidade precisa enfrentar e superar a condição de sub-cidadania que atinge grande parcela da sua população e, indiscutivelmente, isso inclui a garantia do direito básico à moradia digna.

Dada sua abrangência, relevância e complexidade, o desafio da questão habitacional envolve a participação de toda a sociedade: executivo, legislativo, judiciário, empresariado, movimentos sociais, organizações não governamentais, universidades, agentes técnicos e entidades de classe. No âmbito do poder executivo, cabe reafirmar que a responsabilidade pela satisfação do direito à moradia digna é concorrente às três esferas de governo e aos órgãos a elas vinculados. A completa desarticulação entre as aplicações realizadas pelas administrações municipais, governos estaduais, governo federal e particularmente pela Caixa Econômica Federal, enquanto operadora dos recursos do FGTS, tem contribuído para a manutenção do quadro de crescimento do déficit habitacional, apesar dos vultuosos recursos que lhe foram destinados. Não raro as ações se sobrepõem, os recursos atendem a demandas fora da faixa de prioridade e os custos de implantação e manutenção de serviços públicos não são otimizados, em função da ausência de um planejamento integrado. Nesta questão, em especial, destaca-se o protagonismo do governo municipal como coordenador da política habitacional e urbana, com o papel de mobilizar, otimizar, fiscalizar, articular e adequar os agentes, instrumentos e recursos necessários, de forma democrática, garantindo a participação direta da sociedade no controle e na definição dos programas e prioridades.

Nessa perspectiva, o Plano Municipal de Habitação tem o objetivo de constituir-se como instrumento de referência para a articulação da política habitacional e controle dos seus resultados. Partindo do diagnóstico das necessidades habitacionais atuais no Município, e de estimativas quanto à sua evolução, o Plano identifica os instrumentos, os recursos e os órgãos diretamente envolvidos no atendimento dessas necessidades, sistematizando um leque de programas adequados à especificidade da demanda e coerentes com as diretrizes da política habitacional aprovadas pelo Plano Diretor Estratégico. Finalmente, o Plano de Habitação aponta metas e prioridades de atendimento até 2012 e apresenta o Plano de Ação da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da atual gestão municipal.

1.2 – Objetivos Específicos e Diretrizes da Política Habitacional

Visando orientar com maior clareza a articulação dos meios e o equacionamento dos programas habitacionais que integram o Plano Municipal de Habitação, os objetivos

específicos e as diretrizes da política habitacional aprovadas no Plano Diretor Estratégico do Município (Lei nº 13.430/02, art. 79 e 80) foram consolidados segundo quatro áreas, sendo duas pertinentes aos grandes temas da política de desenvolvimento do município, do cumprimento da função social da propriedade e da gestão democrática: da política urbana e da participação e inclusão social; e duas mais específicas da política habitacional: do financiamento da habitação social e dos projetos urbanístico-arquitetônicos. Esses objetivos específicos e diretrizes são apresentados a seguir:

1.2.1 – Da política urbana:

a) Integrar as ações em habitação com as demais políticas urbanas e sociais, de forma a garantir o direito à habitação como direito à cidade, incluindo o fornecimento de meios de transporte coletivo de qualidade, o acesso a equipamentos sociais e de infraestrutura urbana, bem como a proteção dos recursos naturais e da paisagem.

b) Garantir o melhor aproveitamento da infra-estrutura instalada e das edificações existentes, de forma a reverter a atual tendência de expulsão da população de baixa renda para as periferias não dotadas de infraestrutura, áreas de risco e de proteção ambiental.

c) Consolidar, através de ação conjunta da população e do poder público (municipal, estadual e federal), a moradia social nas áreas centrais, mediante a requalificação das áreas de cortiços, a reforma/reciclagem de edifícios vazios ou subutilizados, a recuperação para uso habitacional de imóveis de valor histórico arquitetônico, e a produção de novas unidades habitacionais de interesse social, compatibilizando os programas de reabilitação das áreas centrais com garantias de não expulsão da população de baixa renda que nelas habita e trabalha.

d) Articular os programas dirigidos à consolidação da habitação de interesse social nas áreas centrais com programas de incentivo ao retorno das famílias de renda média para o centro, de forma a garantir, nessas áreas, a máxima diversidade social e de usos.

e) Garantir a manutenção da população de baixa renda nas áreas afetadas por planos e programas de renovação urbana, tendo em vista os efeitos destes na valorização imobiliária.

f) Aproveitar os investimentos na habitação já realizados pela população de baixa renda, promovendo a urbanização e recuperação física de favelas e loteamentos precários, bem como a regularização fundiária desses assentamentos e a melhoria das moradias existentes.

g) Garantir, no caso de necessidade de remoção de área de risco ou por necessidade de obra de urbanização, o atendimento habitacional das famílias a serem removidas, preferencialmente na mesma região ou, na impossibilidade, em outro local, com a participação das famílias no processo de decisão.

h) Coibir novas ocupações por assentamentos habitacionais nas áreas inadequadas para essa finalidade, em especial áreas de preservação ambiental e de proteção aos mananciais, áreas de risco, áreas contaminadas e bens de uso comum do povo.

i) Priorizar ações nas áreas de risco.

j) Aplicar os instrumentos do Estatuto da Cidade visando facilitar o acesso à terra urbanizada para viabilizar Programas Habitacionais de Interesse Social.

k) Organizar e manter programas de aquisição de imóveis e terras para Habitação de Interesse Social.

l) Incentivar a produção pelo mercado de moradias de padrão acessível aos grupos de renda média e baixa, simplificando, agilizando e dando transparência aos processos de aprovação de novos empreendimentos habitacionais.

m) Incentivar, na revisão da legislação de uso e ocupação do solo, a diversidade de atividades e de tipologias habitacionais, evitando todo o tipo de segregação.

n) Desenvolver mecanismos de negociação de conflitos relacionados com o uso e a posse de imóveis, visando evitar despejos e ações reintegratórias.

o) Manter informação atualizada sobre a situação habitacional do Município, especialmente em relação ao déficit e às necessidades habitacionais, através da criação de um Observatório Habitacional e Urbano.

p) Fortalecer a relação com os demais municípios da região metropolitana, estabelecendo parcerias na formulação de planos e programas habitacionais, e desenvolvendo ações integradas em áreas de interesse regional, como as de proteção ambiental e de mananciais.

1.2.2 – Da participação e inclusão social

a) Propiciar a participação da população moradora e dos movimentos que lutam por moradia, bem como das universidades, ONGs e entidades empresariais, na definição das ações e prioridades e no controle social da política habitacional.

b) Consolidar o Conselho Municipal de Habitação e demais instâncias de participação do setor como as Conferências Municipais de Habitação e o Orçamento Participativo.

c) Fornecer gratuitamente assessoria jurídica, bem como de engenharia e arquitetura, a indivíduos, entidades, grupos comunitários e movimentos na área de habitação de interesse social.

d) Articular as ações da política habitacional com os programas dirigidos à inclusão social através da geração de renda, emprego e capacitação dos grupos excluídos.

e) Reservar parcela das unidades habitacionais de interesse social para o atendimento aos idosos e aos portadores de deficiências, físicas ou mentais.

f) Desenvolver programa de atendimento habitacional dirigido à população em situação de rua, em parceria com a Secretaria de Assistência Social – SAS.

1.2.3 – Do financiamento da habitação social

a) Articular de forma democrática as instâncias municipal, estadual e federal de política e financiamento habitacional, visando a otimização dos recursos disponíveis.

b) Buscar financiamento internacional para os programas habitacionais de interesse social.

c) Facilitar o acesso e a permanência das famílias de baixa renda nas linhas de financiamento público da Habitação de Interesse Social.

d) Destinar recursos provenientes da outorga onerosa do direito de construir para investimentos em programas habitacionais de interesse social e recuperação dos assentamentos da população de baixa renda.

e) Estimular o auto-financiamento da moradia através de associações e cooperativas.

f) Incentivar a autogestão como instrumento de controle, pela população, dos empreendimentos habitacionais de interesse social e de redução dos custos de produção.

g) Manter e ampliar programas de financiamento para a auto-construção da moradia.

h) Desenvolver ações visando a solução de pendências contratuais e de regularização de registros imobiliários, relacionadas com a produção habitacional pública do passado.

1.2.4 – Dos projetos urbanístico-arquitetônicos

a) Estimular a diversidade de soluções e a adequação dos projetos aos condicionantes do meio físico, visando melhoria da qualidade paisagística e ambiental dos empreendimentos habitacionais de interesse social.

b) Considerar as características diferenciadas da demanda, desenvolvendo programas e projetos habitacionais coerentes com suas necessidades.

c) Estabelecer parâmetros edilícios e urbanísticos, bem como procedimentos de aprovação, específicos para os empreendimentos habitacionais de interesse social.

d) Adotar tecnologias de projeto, construção e manutenção dos empreendimentos habitacionais voltados para os princípios do desenvolvimento sustentável, contemplando alternativas de conservação de água e energia, reciclagem de resíduos sólidos e valorização das áreas verdes e de lazer, dentre outros.

e) Adequar os empreendimentos habitacionais de interesse social ao atendimento dos portadores de necessidades especiais.

2 – A Questão Habitacional em São Paulo

2.1 – Antecedentes

A questão habitacional que direta ou indiretamente aflige hoje a grande maioria dos moradores de São Paulo, começou a se constituir há mais de um século, em torno de 1870, quando se concentraram na capital paulista os efeitos modernizantes do processo de acumulação capitalista baseado na produção e no comércio internacional do café. O início da imigração subvencionada pelo Governo da Província e a implantação de um sistema ferroviário que interligava São Paulo, o porto de Santos e as principais zonas produtoras, foram responsáveis por uma "segunda fundação" da cidade, cuja população cresceu de 23.000 para 240.000 habitantes, entre 1872 e 1900 (Paula, 1954; Singer, 1968). A mudança dos fazendeiros para a cidade, o crescimento da população e a diversificação dos investimentos provocaram uma rápida transformação na paisagem da antiga vila colonial. Num breve intervalo de tempo surgiram em São Paulo: (I) uma classe capitalista, liderada pelos fazendeiros, mas constituída também por europeus ricos ligados ao grande comércio de importação e exportação, ao setor bancário e aos primeiros industriais; (II) uma classe média formada por militares, burocratas, profissionais liberais, e também por prestadores de serviços e pequenos comerciantes autônomos, provenientes dos extratos mais qualificados e empreendedores dos contingentes imigrantes; (III) uma classe trabalhadora, constituída majoritariamente pelos imigrantes que permaneceram na capital ou que abandonaram a lavoura depois de alguns anos, e também pelos ex-escravos (Fernandes, 1976).

Constituindo-se no próprio momento da "segunda fundação" de São Paulo, essa nova ordem social provocou uma reorganização do espaço urbano, adequada a suas funções, necessidades e interesses. Nesse marco, as demandas habitacionais da classe trabalhadora foram atendidas pelos cortiços, mediante o pagamento de um aluguel mensal. Os cortiços eram, e ainda são, habitações coletivas, construídas especialmente para essa finalidade ou como adaptações de casarões deteriorados, com instalações sanitárias de uso comum das famílias moradoras. A insalubridade dos cortiços decorrente da precariedade das instalações sanitárias, falta de ventilação, de insolação e congestionamento dos cômodos levaram, já em 1886, à edição das primeiras posturas municipais regulamentando o seu funcionamento. Todavia, essas normas foram aplicadas apenas para viabilizar as obras destinadas a "embelezar e modernizar" a cidade (Villaça, 1986). O investimento nos cortiços era altamente rentável em virtude do super aproveitamento dos terrenos, da baixa qualidade dos materiais utilizados na construção e da ausência de custos de manutenção. Por outro lado, na ausência de qualquer política habitacional, eram a única modalidade de alojamento compatível com os baixos níveis de remuneração dos trabalhadores. Até o final da Primeira República, a quase totalidade das alternativas habitacionais oferecidas aos setores sociais de baixa e média renda eram moradias de aluguel, englobando, além dos cortiços, vários tipos de vilas e conjuntos de casas geminadas, às quais tinham acesso apenas os empregados mais qualificados (Bonduki, 1998).

A era Vargas marcou o início da intervenção estatal na questão habitacional e, no caso de São Paulo, a superação do modelo "casa de aluguel", a partir da década de 1940. A partir de 1930, São Paulo assumiu a liderança do processo de industrialização do país, com todas as conseqüências daí decorrentes, no que se refere às suas taxas de crescimento demográfico. A presença das massas urbanas proletárias deixou de ser uma imagem importada para tornar-se uma realidade e um elemento estrutural da cidade. O valor dos aluguéis atingiu níveis cada vez mais elevados com o crescimento da demanda. Paralelamente, as políticas de habitação social baseadas na reorganização do setor previdenciário, através da criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões – IAPs e da liberação dos recursos destes para investimentos no setor habitacional, não conseguiram atender o crescimento da demanda, inclusive porque foram, em grande parte, apropriadas pelas faixas de renda média alta e por grupos privilegiados pelas estruturas corporativas dos Institutos.

Para garantir os interesses da indústria, controlar as pressões sobre o salário e reafirmar seus compromissos com o trabalhador, o governo populista resolveu interferir no mercado de aluguéis, tabelando-os e controlando os despejos, a partir de 1942. Apesar do apoio popular, essa legislação teve resultados contraditórios. Por um lado, desestimulou os investimentos privados na produção de habitações e direcionou os capitais para a produção industrial. Por outro lado, contribuiu para agravar a crise da moradia popular, a partir da redução da oferta de casas de aluguel. Para enfrentar essa nova situação, surgiu durante a década de 40, um novo pacto, não explicitado, entre Estado, capital e trabalho (Bonduki, 1998). Para atender uma necessidade básica de reprodução da força de trabalho, sem pressionar as taxas de acumulação do capital, o Estado abriu mão do seu poder de controle sobre a produção do espaço urbano e passou a ignorar a impressionante expansão da auto-construção da casa própria, pelo trabalhador, em loteamentos periféricos, irregulares, clandestinos e precários. Em outras palavras, os trabalhadores, mesmo aqueles empregados no setor formal, não tiveram seus salários regulados pelas necessidades de sua reprodução, as quais deveriam incluir os gastos com a moradia (Maricato, 2001). Para viabilizar essa solução, concorreu, em grande medida, a substituição gradual, a partir de 1924, dos bondes pelos ônibus como base do sistema de transporte coletivo. Desde então, o modelo da autoconstrução da moradia na periferia tornou-se a grande "solução" habitacional da metrópole paulista. A propriedade do imóvel começou a substituir gradualmente o aluguel na forma de acesso à moradia, como demonstra a Tabela 1.

Tabela 1. Município de São Paulo. Domicílios segundo a condição de ocupação (%)

Condição de ocupação	1920	1940	1950	1970	1991	2000
Alugados	79%	67%	58%	38%	28,75%	21,6%
Próprios	19%	25%	37%	54%	63,57%	69,4% (1)
Outros (2)	2%	7%	5%	8%	7,68%	9,0%

(1) – Abrange imóveis próprios quitados e em aquisição.
(2) - Abrange domicílios cedidos e outras formas de acesso.
Fontes: para 1920, Boletim da Diretoria de Indústria e Comércio, *apud* Bonduki, (1998); para 1940, 1950 e 1970, IBGE, *apud* Bonduki (1998); para 1991 e 2000, censo IBGE .

Além do sacrifício que representa para o próprio trabalhador e sua família, o modelo de auto-construção da moradia, em loteamentos precários de periferia, teve sérias repercussões sobre as condições ambientais do conjunto da metrópole. Os loteamentos surgiram em descontinuidade com a mancha urbanizada, sem as infra-estruturas necessárias, sem reservas de áreas livres, com lotes implantados em áreas inundáveis ou com declividades excessivas. Tudo isso desencadeando processos erosivos, concorrendo para o assoreamento constante dos grandes rios que respondem pela macrodrenagem da cidade e provocando inundações periódicas. Paralelamente, a grande extensão urbana, destituída de áreas verdes significativas, produz alterações indesejáveis no micro-clima e dificulta a dispersão dos poluentes atmosféricos. A partir dos anos 70, os loteamentos irregulares começaram a avançar sobre as áreas de proteção dos mananciais hídricos.

Em 1964, com a criação do BNH, teve início uma nova etapa da história da habitação e da própria história econômica do Brasil, caracterizada pela penetração do capital financeiro (Villaça, 1986). A organização do Sistema Financeiro da Habitação, que acompanhou a criação do BNH, foi uma das peças fundamentais da política habitacional implementada, ao garantir recursos permanentes e em grande escala para o setor (Azevedo, 1996). Tais recursos eram provenientes: (i) da poupança compulsória instituída sobre as folhas de salários através do FGTS; (ii) e das poupanças voluntárias captadas pelo sistema de cadernetas de poupança, que passaram a ter garantias governamentais. O BNH tornou-se o órgão gestor do FGTS, cujos recursos eram destinados ao financiamento de unidades habitacionais para a população de baixa renda, e o órgão regulador do SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo) que integrava recursos da poupança voluntária destinados ao financiamento de unidades habitacionais para as faixas de maior renda. Em ambos os casos tratou-se de incentivos à obtenção da casa própria através da produção de unidades habitacionais novas e de sistemas regidos pelo princípio de auto-sustentação financeira, ou seja, em nenhum dos dois sistemas haveria subsídios e os custos das unidades deveriam ser repassados integralmente aos mutuários, inclusive mediante mecanismos de correção monetária das prestações. No caso dos recursos do FGTS, captados a custos mais baixos, o sistema oferecia financiamentos a taxas de juros inferiores aos oferecidos pelo SBPE . Os programas habitacionais de interesse social tinham de atender um valor teto de custos e foram implementados através da criação, nos estados e municípios, de empresas de economia mista, com controle acionário do poder público local: as COHABs. Devido à inexistência de subsídios do âmbito federal e à crescente defasagem entre os custos da construção e os salários do trabalhador, estados e municípios adotaram estratégias de barateamentos dos custos das unidades habitacionais de interesse social, através da doação de terrenos e/ou infra-estrutura, e o próprio BNH acabou criando programas alternativos, baseados na auto-construção e destinados aos segmentos mais carentes, tais como o PROFILURB, PROMORAR e João de Barro, que tiveram baixo desempenho quantitativo (Arretche, 1990; Azevedo, 1996). Finalmente, devido aos altos índices de inadimplência que começaram a se verificar no sistema, e da defasagem entre inflação e salários, o governo passou a indexar as prestações proporcionalmente aos salários, criando descompasso entre o ressarcimento do valor financiado e o

saldo devedor. As tentativas de reverter essa situação, mediante a volta da correção das prestações dos mutuários de maior renda pelos índices de inflação, gerou a organização de movimentos de mutuários e aumento da inadimplência. Em 1986 o BNH foi extinto num momento de grande desequilíbrio financeiro do sistema SFH. Entre as 4,5 milhões de unidades habitacionais financiadas durante a existência do BNH, somente 33,5% foram formalmente destinadas aos setores populares, denotando que o enorme déficit gerado pelos subsídios creditícios concedidos indiscriminadamente aos mutuários, beneficiou diretamente as famílias de maior renda e constituiu-se numa política redistributiva às avessas (Azevedo, 1996).

Em São Paulo, assim como em outras capitais do Brasil, a escolha dos terrenos para programas populares financiados pelo BNH foi condicionada pelas definições básicas da política habitacional desse órgão. Os terrenos das COHABs tinham que se adequar ao produto casa própria e ao financiamento sem subsídio. Para acomodar-se às condições de pagamento da população de baixa renda, esses produtos deveriam ter o menor custo possível, acontecendo o mesmo com os terrenos. Sem instrumentos de política urbana para interferir na formação de preços fundiários e atuando no ambiente de maior dinâmica econômica e, por conseqüência, de maior valorização imobiliária do país, a solução encontrada pela COHAB/SP foi adquirir os terrenos oferecidos no mercado a menor preço: geralmente os piores, localizados em áreas rurais e não dotados de infra-estrutura urbana. Em outras palavras, a produção de habitações de interesse social através dos recursos e instrumentos viabilizados pela política estatal acabaram reproduzindo e ampliando a estratégia de localização dos loteamentos clandestinos e irregulares de periferia. Aproveitando-se da facilidade de financiamento e do preço relativamente baixo, a COHAB/SP fez um estoque de terras de péssima qualidade, em áreas rurais da região metropolitana, algumas com impedimento de utilização pela legislação ambiental. Paralelamente, e como conseqüência do *boom* da construção civil possibilitado pelos financiamentos do BNH, os preços médios de terrenos em São Paulo quadruplicaram, entre 1964 e 1976 (Silva, 2000). O aumento da demanda por terrenos pelo mercado e a valorização do solo tiveram efeitos nas condições de produção das moradias auto-construídas, em terreno próprio, pela população de baixa renda. A produção de lotes populares e de imóveis de baixo custo diminuiu e foi empurrada para localizações cada vez mais remotas e inadequadas. As medidas tomadas pelo governo federal para impedir a abertura de loteamentos precários através da criminalização dos loteadores irregulares a partir da aprovação da Lei Federal nº 6.766 de 1979, contribuíram para reduzir a oferta de lotes populares (Rolnik, 1997). Desse modo, ao mesmo tempo em que não conseguiu apresentar resposta efetiva para a demanda habitacional da população de baixa renda, a dinamização da produção imobiliária provocada pelo BNH contribuiu para a elevação do preço da terra e, por conseqüência, para aumentar o número de excluídos de qualquer solução que não fosse a invasão de terrenos. De fato, a partir da década de 1970 as favelas não pararam de crescer em São Paulo, conforme mostra a tabela 2:

Tabela 2: Relação entre a população favelada e a população do Município

Ano	1973 (1)	1980 (2)	1987 (3)	1991 (4)	2000 (4)
População favelada	71.840	594.527	815.450	891.673	1.160.597
População do MSP	6.590.826	8.493.226	9.108.854	9.646.185	10.434.252
Relação entre população favelada e total do MSP (%)	1,1%	5,2%	8,9%	9,24%	11,12%

Fontes:
(1) Cadastro de Favelas do Município, *apud* Taschner (1999)
(2) Estimativa de Taschner (1999) a partir de cadastro da Eletropaulo e pesquisa de campo.
(3) Censo de favelas do Município de São Paulo, SEHAB, 1987
(4) Estimativas elaboradas pelo CEM (2002), a partir da cartografia oficial de favelas e dados do censo IBGE

Apesar dos efeitos indesejáveis da política habitacional definida pelo SFH, a COHAB/SP foi responsável pela produção de um número significativo de unidades habitacionais de interesse social. Desde que foi criada através da Lei Municipal nº 6.738 de 1965, como sociedade de economia mista com controle acionário da Prefeitura de São Paulo, a COHAB/SP produziu 130.574 unidades de interesse social, em 55 conjuntos localizados na Região Metropolitana, além de 4.326 apartamentos destinados à população de média renda (Slomiansky, 2002). Do total produzido pela COHAB, destacam-se 114. 472 unidades de interesse social, predominantemente destinadas a famílias com renda de até 5 salários mínimos e localizadas no Município de São Paulo, em 52 conjuntos. A partir dos dados do censo demográfico IBGE, 2000, estima-se que 68,13% das famílias moradoras em conjuntos da COHAB apresentam renda do chefe de até 5 salários mínimos, conforme apresentado na Tabela 3.

A década de 1990 marcou o início ou o fortalecimento de inúmeras alternativas à forma de provisão de moradias sociais novas, acabadas e financiadas com recursos do FGTS, que tinha caracterizado o período de maior atividade do SFH. No Município de São Paulo, na gestão 1989/92, a Prefeitura iniciou com recursos orçamentários e através do FUNAPS (Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal, criado pela Lei Municipal nº 8.906/79) um programa importante de urbanização de favelas e outro de financiamento de mutirões auto-geridos, em terrenos da Prefeitura ou da COHAB. Com a mudança da administração, esses programas não tiveram continuidade, com exceção do Programa Guarapiranga, de urbanização de favelas na área de mananciais, em parceria com o Governo do Estado. Por outro lado, teve início o Programa de Verticalização de Favelas – PROVER, que buscou a substituição (total ou parcial) das moradias localizadas em favelas, por conjuntos habitacionais construídos nos próprios terrenos das favelas. Paralelamente foi extinto o FUNAPS e substituído pelo FMH (Fundo Municipal de Habitação, criado pela Lei Municipal nº 11.632/94), dirigido ao financiamento habitacional para famílias com renda de até 10 salários mínimos, com prioridade para as famílias de até 5 salários.

Nessa mesma conjuntura, o governo do Estado de São Paulo que atuava na área de habitação social apenas com recursos orçamentários e da Loteria da Habitação, e que vinha buscando autonomia em relação aos recursos do FGTS/BNH desde 1983, aprovou em 1989 a Lei Estadual nº 6.556 que destinou à produção habitacional parcela da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transporte e Comunicação (ICMS). A partir de 1990, com os recursos do ICMS, houve aumento significativo no número de unidades produzidas pela CDHU, destinadas a famílias com renda entre 1 e 10 salários mínimos (SEADE/CDHU, 2001). No Município de São Paulo foram comercializadas pelo CDHU 43.950 unidades habitacionais entre 1991 e 2003, sendo que: 27.513 foram produzidas através de "empreitada global" e destinadas a famílias da "demanda geral", escolhidas através de sorteio público; 15.949 foram produzidas através de mutirão associativo, em regime de auto construção, em terrenos remanescentes de glebas desapropriadas pelo CDHU e mediante convênios com Associações Comunitárias; 483 integram o Programa Carta de Crédito destinado às famílias de policiais militares e 5 foram destinadas a famílias indígenas. A partir dos dados do censo demográfico IBGE, 2000, estima-se que 85,48% das famílias moradoras em conjuntos da CDHU apresentam renda do chefe de até 5 salários mínimos, conforme apresentado na Tabela 3.

Tabela 3: Distribuição dos domicílios em conjuntos da COHAB/SP e CDHU, segundo a renda do chefe, Município de São Paulo, 2000.

Órgão	Renda do chefe em salários mínimos				
	0 a 1 SM	+1 a 3 SM	+3 a 5 SM	+5 a 10 SM	+10 SM
COHAB	18,38%	26,31%	23,44%	25,06%	6,82%
CDHU	25,80%	39,13%	20,55%	12,58%	1,90%

fonte: censo IBGE 2000.

Por outro lado, e especialmente a partir de 1995, com a redução dos índices de inflação e aumento dos juros praticados pelo mercado financeiro (estes últimos com efeitos inibidores no processo de especulação imobiliária e aumento constante do preço da terra urbana, segundo autores), surgiram novas condições para que empresas de assessoria técnica, cooperativas habitacionais e sindicatos passassem a atuar na produção habitacional para as faixas de renda média baixa através do sistema de autofinanciamento, ou seja, sem interferência direta do poder público. Entende-se que essa produção deve ser incentivada, inclusive porque, através dela, recursos públicos aplicados em subsídio à habitação popular deixam de ser absorvidos pela faixa de renda média baixa, permitindo maior focalização das políticas públicas na demanda das faixas de renda baixa.

2.2 – Necessidades habitacionais prioritárias do Município de São Paulo

Partindo do pressuposto de que assegurar o direito à moradia digna enquanto direito social, com prioridade para os grupos populacionais mais vulneráveis e carentes, constitui o objetivo primordial da Política e do Plano Municipal de Habitação, o objetivo desta seção é de quantificar as necessidades habitacionais prioritárias do Município, bem como estimar o seu crescimento até o ano 2012, conforme requerido pelo Plano Diretor Estratégico.

2.2.1 – Aspectos metodológicos

Conforme apresentado na primeira seção deste capítulo, a provisão de moradias para a população de mais baixa renda do Município de São Paulo foi resolvida através das estratégias de sobrevivência que as próprias famílias conseguiram equacionar e se consubstanciou em 3 formas de moradia popular e precária: o cortiço, a moradia auto-construída em loteamentos irregulares de periferia e a favela. Elas surgiram e se tornaram predominantes em cada um dos 3 momentos históricos referidos, como acréscimo à forma anterior, ou seja, sem que ocorresse processo significativo de substituição de uma forma pela outra. Por outro lado, diante da escala do Município e da quantidade de famílias com renda insuficiente para acessar as unidades habitacionais produzidas regularmente pelo mercado imobiliário, a provisão estatal de habitação social não foi suficiente, ao longo de todo o período, para constituir-se em resposta efetiva à questão habitacional. Enfim, as diversas formas de abrigo conquistadas pelas próprias famílias de baixa renda se impuseram no cenário da metrópole e se transformaram em soluções de fato para a questão da moradia popular, a despeito da precariedade que as caracteriza. Transformar o imenso estoque de cortiços, casas auto-construídas em lotes irregulares, e favelas, em moradia digna, através de processos de regularização jurídico-urbanística e de recuperação física, constitui o principal componente das ***necessidades habitacionais*** do Município.

O conceito de *necessidades habitacionais* foi desenvolvido pela Fundação João Pinheiro de Belo Horizonte, em 1995, em estudo que teve aceitação nacional, tornando-se referência metodológica para mensurar o déficit e retratar a situação habitacional no Brasil. De acordo com a FJP (2002), as necessidades habitacionais incluem demandas relacionadas com o ***déficit habitacional*** e com a ***inadequação dos domicílios.*** O ***déficit habitacional*** diz respeito à demanda por construção de novas moradias, ou seja, à ampliação do estoque existente. A ***inadequação dos domicílios*** diz respeito à parcela do estoque que não proporciona aos seus moradores condições desejáveis de habitabilidade, ou seja, não atende ao conceito de moradia digna, formulado pelo Plano Diretor Estratégico (PDE) do Município de São Paulo. O Plano Municipal de Habitação parte desses conceitos básicos e busca interpretá-los, no contexto do Município, inclusive porque eles são perfeitamente adequados à implementação das diretrizes da política de habitação aprovadas pelo PDE.

Assim, conforme já referido, a inadequação dos domicílios localizados em favelas, cortiços e lotes irregulares de periferia, constitui o principal componente das necessidades habitacionais prioritárias do Município. O déficit habitacional, entendido como demanda pela construção de novas moradias, se constitui a partir da necessidade de reposição de parte dos domicílios em situação de inadequação e ainda como ampliação da oferta de habitações populares, tendo em vista desonerar as famílias de baixa renda que sofrem ônus excessivo com aluguel, atender as famílias em situação de coabitação indesejada e prevenir a reprodução das favelas, loteamentos irregulares precários e cortiços insalubres.

2.2.2 – Quantificação da inadequação dos domicílios

a) Favelas

A quantificação das famílias moradoras em favelas do Município tendo em vista o dimensionamento dos recursos e o planejamento das intervenções necessárias para sua recuperação física e regularização fundiária, tem como ponto de partida o conceito de favela adotado pela Prefeitura de São Paulo. Nesse marco, consideram-se favelas os núcleos habitacionais precários, formados a partir da ocupação irregular de terrenos públicos ou particulares, onde se apresentam associados o problema da posse da terra com elevado grau de carências: de infra-estrutura urbana, serviços públicos e renda pessoal dos moradores.

A partir do conceito de favela adotado pela Prefeitura, a quantificação dos domicílios existentes nas favelas da capital paulista, bem como a caracterização sócioeconômica dos seus moradores apresentada neste Plano, desenvolveu-se em dois momentos, tendo como referências básicas: (I) o censo de favelas realizado pela Prefeitura em 1987, com suas atualizações; e (II) o censo IBGE de 2000.

Através de Convênio de cooperação entre o Centro de Estudos da Metrópole (CEM) e a Superintendência de Habitação Popular (HABI), da SEHAB, foi inicialmente consolidada uma base cartográfica digital atualizada das favelas do Município, utilizada como matriz das estimativas populacionais e da caracterização social elaborada especificamente para este Plano, também com o apoio dos consultores do CEM.

No trabalho de elaboração da base cartográfica digital levou-se em conta a memória dos trabalhos sobre favelas disponíveis na Prefeitura e procedeu-se à sua atualização, a partir da observação de mais de 8000 fotos aéreas do ano de 2000 e da realização de mais de 800 vistorias de campo. Para a quantificação dos domicílios, a estratégia adotada foi sempre de combinar o conceito e a delimitação dos polígonos de favelas da PMSP com os dados demográficos gerados pelo IBGE.

No âmbito do censo IBGE, os setores censitários especiais definidos como aglomerados subnormais correspondem a áreas ocupadas por favelas. Segundo Relatório do CEM (2003), o esforço de delimitação dos setores subnormais, pelo IBGE, está associado à necessidade de escalonar o pagamento dos recenseadores,

que recebem valores mais altos ao trabalhar em áreas de favela. Essa definição apresenta duas limitações: a primeira ligada à atualização da informação do IBGE do que é ou não é favela antes de iniciar o campo, e a segunda relacionada com o tamanho dos núcleos que podem ser considerados como subnormais. Este segundo problema está associado à impossibilidade de delimitar setores subnormais muito pequenos, já que cada setor tem um tamanho mais ou menos padronizado e fica a cargo de um único recenseador. Por esta razão, o IBGE classifica como subnormais apenas núcleos de mais de 50 habitações, diluindo os núcleos menores no interior dos setores comuns ou não especiais. Para superar essas limitações, foram utilizados procedimentos de estimativa em ambiente SIG (Sistema de Informações Geográficas), que permitiram expandir os dados dos setores subnormais para todo o conjunto dos núcleos de favelas.

Considerando-se a precisão do trabalho de campo do IBGE e o rigor da delimitação das áreas ocupadas por favelas realizada por HABI/SEHAB, assume-se grande confiabilidade para os dados demográficos relativos ao universo das favelas, obtidos para o ano de 2000, no âmbito do Convênio HABI/CEM. A metodologia utilizada permitiu também gerar uma estimativa confiável para 1991, a partir da base cartográfica anterior à atualização de 2000 e dos dados do censo de 1991.

Dessa forma, foram estimadas populações de 1.160.597 e 891.673 indivíduos em favelas para 2000 e 1991, respectivamente. Os números de domicílios encontrados foram de 286.954 e 196.389, para os mesmos anos. A taxa de moradores por domicílio revelou-se decrescente, de 4,5 para 4, o que é consistente com a informação relativa à queda de fecundidade e à mudança do padrão de família, com maior número de mulheres na chefia de domicílios e de pessoas residindo sozinhas. Em termos relativos, a população favelada alcançou 11,1% da população do Município em 2000, superior à proporção de 9,1% de 1991. A área total de favelas do Município cresceu de 24,7 km² para 30,6 km², resultando em 23,9% de crescimento da área. Embora em menor proporção, a densidade das áreas de favela também cresceu, passando de 360 para 380 habitantes por hectare, com um aumento de 6%.

A produção de uma estimativa confiável da população favelada em 1991 permitiu aferir que o crescimento desse grupo, com taxas de 2,97% ao ano, foi superior ao da população total do Município, que cresceu à taxa de 0,9% ao ano na última década. Considerando-se apenas os dados dos setores subnormais do censo IBGE, a taxa de crescimento anual da população favelada teria sido de 3,7% ao ano entre 1991 e 2000. Acredita-se que essa diferença seja decorrência do fato de que o IBGE vem aperfeiçoando a preparação do trabalho de campo e dispunha, em 2000, de uma delimitação dos setores subnormais mais próxima da realidade das favelas do que em 1991. A comparação entre os dados do censo IBGE e os resultados obtidos pela Prefeitura, sobre a população favelada, encontra-se na Tabela 4.

Tabela 4: População Favelada do Município de São Paulo segundo os Censos Demográficos, Censo de favelas de 1987 e Estimativas realizadas pela Prefeitura de São Paulo no âmbito do Convênio CEM/HABI.

Anos	População - Censos Demográficos		População favelada Prefeitura de São Paulo
	Total	Setores Subnormais	
1980	8.493.226	375.023	
1987	9.209.853 (*)	530.822 (*)	815.450
1991	9.646.185	647.400	891.673
1996	9.839.066	748.455	-
2000	10.434.252	896.005	1.160.597

(*) Dado interpolado geometricamente.
Fonte: IBGE, CEM/CEBRAP e Prefeitura Municipal de São Paulo

Através de consultoria do CEM e mediante utilização intensa de Sistemas de Informações Geográficas (SIG) foi possível estimar indicadores sociais para a população favelada, tanto para o conjunto do Município, quanto para cada um dos seus distritos. Tabela incluída em Anexo apresenta essas informações na íntegra. A Tabela 5 apresenta o resumo dos indicadores para o conjunto da população favelada do Município, comparando os indicadores com os da população total do Município de São Paulo.

Tabela 5 – Indicadores escolhidos para o conjunto do Município e para as favelas, São Paulo, 2000.

INDICADORES	Favelas do MSP		Município de São Paulo	
	Números absolutos	Números relativos (%)	Números absolutos	Números relativos (%)
População	1.160.597		10.338.196 (1)	
Domicílios	291.983		2.985.781	
com água	280.270	95,99	2.913.601	97,58
com esgoto	143.585	49,18	2.604.565	87,23
com lixo	239.335	81,97	2.882.701	96,55
Chefes mulheres	80.137	27,45	867.440	29,05
Chefes analfabetos	48.852	16,73	175.033	5,86
Chefes 1ºciclo incompleto (3)	112.097	38,39	530.982	17,78
Chefes 1ºciclo completo (4)	59.663	20,43	543.511	18,20
Chefes 1ºgrau completo (5)	30.317	10,38	370.409	12,41
Pessoas analfabetas	177.971	15,33 (2)	761.536	7,37 (2)
Chefes de 0 a 1 SM	86.986	29,79	502.752	16,84
Chefes de 1 a 3 SM	126.780	43,42	693.257	23,22
Chefes de 3 a 5 SM	52.667	18,04	535.105	17,92
Chefes de 5 a 10 SM	22.299	7,64	625.581	20,95
Chefes de 10 a 20 SM	2.753	0,94	347.056	11,62
Chefes de 20 ou + SM	438	0,15	281.986	9,44
Rendimento médio(em reais)	335		1.325	

INDICADORES	Favelas do MSP		Município de São Paulo	
	Números absolutos	Números relativos (%)	Números absolutos	Números relativos (%)
Pessoas de 0 a 3 anos	123.678	10,66	704.911	6,82
Pessoas de 4 a 6 anos	88.578	7,63	517.712	5,01
Pessoas de 7 a 10 anos	102.835	8,86	653.581	6,32
Pessoas de 11 a 14 anos	100.306	8,64	715.633	6,92
Pessoas de 15 a 19 anos	128.326	11,06	992.023	9,60
Pessoas de 20 a 24 anos	126.228	10,88	1.019.943	9,87
Pessoas de 25 a 29 anos	116.703	10,06	944.019	9,13
Pessoas de 30 a 64 anos	354.346	30,53	4.120.216	39,85
Pessoas de 65 anos ou mais	19.597	1,69	670.158	6,48

(1) População moradora em domicílios permanentes
(2) Porcentagem calculada sobre o total da população
(3) Até 3 anos de estudo
(4) 4 anos de estudo
(5) 8 anos de estudo
Fonte: CEM a partir de IBGE, 2000 e cartografia eletrônica da Prefeitura Municipal de São Paulo e do CEM.

Dentre os dados apresentados na tabela 5, destaca-se inicialmente a concentração de famílias de baixa renda, com 73,21% dos domicílios apresentando renda do chefe de até 3 salários mínimos, ou seja, quase o dobro da participação dessa faixa de renda no conjunto da cidade (as favelas apresentam 29,79% dos chefes na faixa de menos de 1 salário mínimo e 43,42 % na faixa entre 1 e 3 salários quando, no conjunto da cidade, as concentrações nas mesmas faixas são de 16,84% e 23,22%, respectivamente). Por outro lado, destaca-se também a quase completa ausência de chefes com renda mais elevada, pois apenas 1,09% apresentam renda superior a 10 salários, contra 21,06% aferidos no conjunto da cidade para essa faixa.

Com relação aos demais indicadores, destaca-se a concentração maior de crianças em relação ao conjunto da cidade (10,66 % com 3 anos ou menos, 7,63 % entre 4 e 6 anos e 8,86 % entre 7 e 10 anos, contra 6,82%, 5,01% e 6,32 % da população municipal, respectivamente) e a pequena presença de idosos (apenas 1,69 % com mais de 65 anos, contra 6,48 % no conjunto do Município). A escolaridade nas favelas também é bem inferior à do conjunto da população municipal, sendo a taxa de analfabetismo de 15,33%, contra 7,37 % do conjunto do município. A situação social retratada fica ainda mais dramática se observarmos os dados referentes ao analfabetismo e baixa escolaridade dos chefes de família. Entre os chefes, as taxas de analfabetismo são de 16,73 % nas favelas contra 5,86 % no conjunto da cidade. A proporção de chefes com no máximo 3 anos de estudo é de 38,39 % nas favelas contra 17,78 % no conjunto da população municipal e de chefes com apenas 4 anos de estudo é de 20,43 % nas favelas contra 18,20 % no município.

Os indicadores de acesso à infra-estrutura de saneamento indicam que as favelas são servidas quase de maneira igual ao conjunto do município por rede geral de abastecimento de água, com instalação interna à habitação (95,99 % contra 97,58

do município), mas são muito pior servidas por coleta de lixo (81,97 % contra 96,55 % do município) e por redes de esgotos (49,18 % contra 87,23 % do município).

Além dos indicadores provenientes do censo, cabe apontar os múltiplos casos de assentamentos implantados ao longo das margens de rios e córregos, em encostas sujeitas a deslizamentos e nas áreas de proteção de mananciais, configurando nos primeiros, situações de risco imediato à vida dos moradores e, no caso das áreas de mananciais, problemas para o conjunto da cidade e prioridade especial quanto à execução de obras relacionadas à retirada e tratamento dos esgotos, à coleta e destinação de resíduos sólidos e à drenagem. As prioridades quanto a esses grupos especiais da demanda prioritária da política habitacional do Município serão abordadas mais adiante.

Com relação às áreas de mananciais, foi feita uma tabulação especial das favelas localizadas em áreas de mananciais do Município, também a partir de dados do censo, com consultoria do CEM e com a mesma metodologia utilizada nas demais estimativas sobre as favelas da cidade. Estes resultados são apresentados na Tabela 6.

Tabela 6: Indicadores relativos às favelas localizadas nas bacias Guarapiranga e Billings (áreas de mananciais) e no Município de São Paulo, 2000.

INDICADORES	Favelas Guarapiranga		Favelas Billings		Favelas Gauarapiranga e Billings		Favelas no Município de S.Paulo	
	Números absolutos	Números relativos (%)	Números absolutos	Números relativos (%)	números absolutos	Números relativos (%)	Números absolutos	Números relativos (%)
População	96.635		107.800		204.435		1.160.597	
Domicílios	24.278		27.547		51.825		291.983	
Com água	22.298	91,84	26.567	96,44	48.865	94,29	280.270	95,99
Com esgoto	14.140	58,24	7.428	26,96	21.568	41,62	143.585	49,18
Com lixo	19.906	81,99	21.938	79,64	41.843	80,74	239.335	81,97
Chefes mulheres	7.067	29,11	7.119	25,84	14.186	27,37	80.137	27,45
Chefes analfabetos	3.853	15,87	4.065	14,76	7.918	15,28	48.852	16,73
Chefes 1ºciclo incompleto	9.545	39,37	9.990	36,27	19.536	37,70	112.097	38,39
Chefes 1ºciclo completo	5.136	21,15	5.634	20,45	10.770	20,78	59.663	20,43
Chefes 1ºgrau completo	2.391	9,85	3.050	11,07	5.441	10,50	30.317	10,38
Pessoas analfabetas	14.772	15,29	15.472	14,35	30.244	14,79	177.971	15,33
Chefes de 0 a 1 SM	7.719	31,79	7.429	26,97	15.148	29,23	86.986	29,79
Chefes de 1 a 3 SM	10.461	43,09	11.437	41,52	21.935	42,33	126.780	43,42
Chefes de 3 a 5 SM	4.224	17,40	5.815	21,11	10.039	19,47	52.667	18,04
Chefes de 5 a 10 SM	1.632	6,72	2.520	9,15	4.146	8,00	22.299	7,64

INDICADORES	Favelas Guarapiranga		Favelas Billings		Favelas Gauarapiranga e Billings		Favelas no Município de S.Paulo	
	Números absolutos	Números relativos (%)	Números absolutos	Números relativos (%)	números absolutos	Números relativos (%)	Números absolutos	Números relativos (%)
Chefes de 10 a 20 SM	182	0,75	279	1,01	461	0,89	2.753	0,94
Chefes de 20 ou + SM	28	0,12	67	0,24	96	0,19	438	0,15
Rendimento médio(em reais)	319		348		335		335	
Pessoas de 0 a 3 anos	10.535	10,9	11.740	10,89	22.275	10,90	123.678	10,66
Pessoas de 4 a 6 anos	7.424	7,68	8.336	7,73	15.760	7,71	88.578	7,63
Pessoas de 7 a 10 anos	8.517	8,81	9.689	8,99	18.206	8,91	102.835	8,86
Pessoas de 11 a 14 anos	8.427	8,72	9.081	8,42	17.507	8,56	100.306	8,64
Pessoas de 15 a 19 anos	10.640	11,01	11.110	10,31	21.750	10,64	128.326	11,06
Pessoas de 20 a 24 anos	10.451	10,81	11.115	10,31	21.566	10,55	126.228	10,88
Pessoas de 25 a 29 anos	9.692	10,03	11.237	10,42	20.929	10,24	116.703	10,06
Pessoas de 30 a 64 anos	29.500	30,53	34.003	31,54	63.504	31,06	354.346	30,53
Pessoas de 65 anos ou mais	1.449	1,50	1.489	1,38	2.938	1,44	19.597	1,69

Fonte: CEM/CEBRAP, elaborado a partir dos dados do Censo IBGE 2000 e de cartografia digitalizada pela PMSP (mananciais) e CEM/PMSP (favelas).

Conforme a Tabela 6, as favelas em áreas de mananciais no Município de São Paulo apresentam 51.825 domicílios onde moram 204.435 pessoas, representando 17,75% do total de domicílios em favelas. Considerando-se apenas o total da população em áreas de mananciais do Município que era de 968.231 habitantes em 2000 (IBGE), os moradores de favelas representam 21,11% desse contingente, ou seja, uma relação entre favelados e não favelados 2 vezes superior à média da cidade. De modo geral, os indicadores socioeconômicos relativos a essas famílias são similares aos das demais favelas do Município, observando-se uma discreta variação positiva nos indicadores de renda, a qual é proveniente das famílias moradoras na bacia Billings. Com relação aos dados de infra-estrutura, todavia, observa-se indicadores inferiores aos das demais favelas do Município, com destaque para a ausência de infra-estrutura de esgotos, especialmente no caso da bacia Billings onde apenas 27% dos domicílios são servidos por esgotamento sanitário.

O panorama das condições de vida nas favelas do Município de São Paulo requer, ainda, uma referência sobre o problema do congestionamento habitacional. Ainda que a média de habitantes por domicílio nas favelas seja de 3,97 e portanto pouco superior à média de 3,49 relativa ao Município, os dados do censo apontam para a existência de mais de 20.000 domicílios em favelas (cerca de 7% do total) com mais de 7 moradores, indicador que, associado à precariedade e dimensões exíguas que

geralmente caracterizam as edificações, define um agravamento das condições de moradia dessas famílias.

Concluindo, pode-se afirmar que todo o universo de domicílios localizados em favelas do Município constitui demanda por regularização fundiária pois todas as famílias vivem situação de insegurança, definida pela ausência de garantias quanto à posse dos terrenos ocupados. Por outro lado, esse mesmo universo de domicílios, excluído apenas o conjunto de 10.677 domicílios ou famílias já beneficiados por obras do Programa Guarapiranga, apresenta necessidades de obras de urbanização de favelas.

b) Loteamentos Irregulares e precários

A quantificação das famílias moradoras em loteamentos irregulares e precários tendo em vista a mensuração da demanda habitacional prioritária do Município relativa ao componente inadequação dos domicílios exige algumas considerações iniciais. Conforme já referido, os loteamentos irregulares e precários de periferia, associados à auto construção da moradia, se tornaram a forma dominante de solução para o problema habitacional da população de baixa renda em São Paulo a partir da década de 1940 e até o final da década de 1970, quando o ritmo de abertura de novos loteamentos se reduziu, sem configurar uma exaustão desse processo, ao mesmo tempo em que as favelas começaram a se tornar mais numerosas. Ao longo de todo esse período os loteamentos irregulares foram recebendo melhorias, em função da capacidade de pressão dos moradores e do próprio processo de crescimento da cidade, independentemente da sua regularização jurídica em relação ao registro público do parcelamento do solo e obtenção de escrituras individuais para os adquirentes de lotes. Apenas no início dos anos 1980, a Prefeitura deu início a uma política de regularização em massa dos loteamentos, quando uma parte destes já estavam inseridos na mancha urbana consolidada da cidade. Apesar dessa orientação e da aprovação de leis municipais, bem como da criação de um departamento junto à SEHAB, especificamente destinados ao tratamento da questão, ainda existem mais de 3.000 processos administrativos relativos ao parcelamento do solo irregular, que tramitam dentro da Prefeitura. Do ponto de vista urbanístico e do perfil sócio econômico dos moradores, esses processos abrangem um universo bastante heterogêneo. Em outras palavras, ainda que uma diretriz da política habitacional seja de levar a termo todas as questões relacionadas com a regularização de loteamentos, nem todos os moradores e proprietários envolvidos integram a demanda habitacional prioritária do Município, especialmente no que diz respeito às necessidades de investimentos em melhorias nas condições de habitabilidade dos assentamentos e pelo fato de não se tratar em todos os casos de famílias pertencentes aos grupos populacionais mais vulneráveis e carentes da cidade.

Assim, a estimativa da população moradora de loteamentos irregulares pertencente à demanda habitacional prioritária do Plano Municipal de Habitação foi processada do mesmo modo que a das favelas, com a consultoria do CEM/CEBRAP, a partir da base cartográfica digital dos loteamentos existente na SEHAB e dos dados do censo IBGE 2000, mas teve de assumir procedimentos metodológicos específicos, visando

a identificação dos grupos mais carentes e vulneráveis. Esses procedimentos específicos envolveram três tipos de operações:

- A base cartográfica digital dos loteamentos disponível no início de 2003 abrangia 1.996 polígonos. A diferença entre este número e o total dos processos relativos a irregularidades do parcelamento do solo se deve ao fato de que, em inúmeros casos, ainda há mais de um processo administrativo referente à mesma área. Por outro lado, os processos não dizem respeito apenas a loteamentos, mas também a outras irregularidades do parcelamento do solo, como o desdobro irregular de lotes. Nesse sentido, para o trabalho de estimativa da demanda prioritária, foram eliminados os polígonos com área inferior a 5.000 m² que correspondem à grande maioria dos casos de desdobro de lotes, totalizando 683 pequenos polígonos. Ainda que este procedimento tenha permitido chegar a números de confiabilidade bastante razoável para os objetivos do Plano de Habitação, o aperfeiçoamento da cartografia existente sobre os loteamentos será importante para a realização de exercícios de estimação mais detalhados do que o presente, especialmente no que diz respeito à quantificação do passivo relacionado com a regularização fundiária, em sentido restrito.

- Os loteamentos irregulares e precários de maiores dimensões geralmente contém favelas dentro de seus perímetros, em virtude da invasão das áreas destinadas a praças e outros terrenos, e, por outro lado, alguns polígonos de loteamentos coincidiram totalmente com os de favelas, em virtude de problemas de conceito. Esses casos tem gerado dupla contagem e um super dimensionamento da população cujas condições insatisfatórias de moradia exigem atenção especial das políticas públicas. Para superá-los, optou-se, no caso de coincidência total entre perímetros, pela retirada dos perímetros do loteamento da base cartográfica, considerando-se que a base de favelas foi objeto de uma atualização mais recente, criteriosa e sistemática, orientada por conceituação de favela assumida pela SEHAB e pelo Plano de Habitação. No caso dos perímetros de favelas existentes no interior dos loteamentos, procedeu-se à estimação do total de moradores destes e, em seguida, ao desconto da população correspondente às favelas que já havia sido previamente estimada e contabilizada.

- Por fim, como a base de loteamentos irregulares inclui vários tipos de problemas de parcelamento, abrigando uma população com características sócio econômicas bastante distintas, os loteamentos foram divididos em três grupos, segundo a média da renda dos chefes de família que os habitavam em 2000, sendo que essas faixas abrangeram loteamentos com renda média de até 5 salários mínimos, de 5 a 10 salários mínimos e maior do que 10 salários mínimos.

Decididos esses procedimentos, a base final de loteamentos utilizada para a quantificação da demanda habitacional prioritária – excluídas as áreas menores que 5000 m2 e aquelas que coincidiam inteiramente com favelas – considerou 'válidos' 1.241 loteamentos, totalizando 1.824.430 pessoas. Destas, 226.444 pessoas habitam favelas no interior dos loteamentos. Considerando que esse contingente já foi contabilizado na estimativa da população favelada, procedeu-se ao seu desconto, chegando-se a um número final de 1.597.986 moradores de loteamentos irregulares, distribuídos em 3 grupos segundo as faixas de renda adotadas e totalizando os dados apresentados na Tabela 7.

Tabela 7: Estimativas populacionais relativas a loteamentos irregulares em São Paulo

INDICADORES	Loteamentos de 0 a 5 Sm	Loteamentos de 5 a 10 SM	Loteamentos de 10 e mais SM	Total de Loteamentos
População	1.256.947	435.996	131.487	1.824.430
População em favelas no interior de Loteamentos	194.789	20.655	11.000	226.444
População final	1.062.158	415.342	120.487	1.597.986
Domicílios	332.155	123.557	40.360	496.072
Domicílios em favelas no inteior de loteamentos	48.678	5.185	2.797	56.659
Domicílios final	283.476	118.373	37.563	439.412

Fonte: CEM/CEBRAP, elaborado a partir dos dados do IBGE 2000 e de cartografia digitalizada pela PMSP.

O primeiro grupo, das famílias cuja renda média é de até 5 salários mínimos, é integrado por 833 loteamentos, que totalizam 1.062.158 habitantes em 283.476 domicílios depois de descontadas as favelas em seu interior. Considerando-se o total de domicílios nesses perímetros, antes de descontadas as favelas, estas representariam 15% dos domicílios. A área ocupada pelos 833 loteamentos corresponde a 9.534 hectares, perfazendo uma densidade média de 131,84 habitantes por hectare. Considerando-se que este grupo corresponde à maior concentração de famílias de baixa renda morando em loteamentos irregulares, observa-se que, em números absolutos, esse contingente quase equivale ao que reside em favelas (pouco mais de um milhão de pessoas) apresentando uma densidade média de 3,75 moradores por domicílio, ligeiramente inferior a encontrada nas favelas. Suas características demográficas são também bastante similares, mas em termos socioeconômicos, os loteamentos de baixa renda apresentam indicadores um pouco melhores, como será apresentado a seguir.

O segundo grupo, de loteamentos que apresentam a média da renda do chefe de 5 a 10 salários mínimos, integra 327 loteamentos, em uma área equivalente a 3.598 hectares, apresentando uma densidade média de 121 habitantes por hectare, mais baixa que a do grupo anterior. Descontadas as favelas no seu interior, o grupo apresenta 415.342 moradores, em 118.373 domicílios e uma densidade domiciliar de 3,5 pessoas por domicílio.

O último grupo, de loteamentos que apresentam a média da renda do chefe superior a 10 salários, integra 81 loteamentos, ocupando uma área total de 1.723 hectares, o que corresponde a uma densidade habitacional bastante baixa de 76 habitantes por hectare, denotando padrão urbanístico muito superior ao encontrado nos assentamentos de baixa renda e confirmando o acerto da opção de separar os loteamentos segundo faixas de renda. Em termos de densidade domiciliar este grupo apresenta 3,25 pessoas em média, por domicílio. Descontada a população de favelas, que também é proporcionalmente menor neste grupo, os loteamentos cuja média da renda do chefe é superior a 10 salários apresentam uma população de 120.487 habitantes em 37.563 domicílios.

A Tabela 8, a seguir apresenta as características sócio-econômicas da população que reside em Loteamentos irregulares, por faixa de renda.

Tabela 8: Indicadores escolhidos em Loteamentos irregulares, por faixa de renda do chefe.

INDICADORES*	Loteamentos de 0 a 5 Sm		Loteamentos de 5 a 10 SM		Loteamentos de 10 e mais SM		Total de Loteamentos	
	Números absolutos	Números relativos (em %)	Números absolutos	Números relativos (em %)	Números absolutos	Números relativos (em %)	Números absolutos	Números relativos (em %)
População	1.256.947		435.996		131.487		1.824.430	
Domicílios*	332.155		123.557		40.360		496.072	
dom com água	316.509	95,29	121.181	98,08	39.912	98,89	477.602	96,28
dom com esgoto	246.895	74,33	116.146	94,00	38.676	95,83	401.717	80,98
dom com lixo	315.457	94,97	122.142	98,85	39.182	97,08	476.781	96,11
chefes mulheres	85.800	25,83	34.273	27,74	11.056	27,39	131.129	26,43
chefes analfabetos	32.976	9,93	5.974	4,83	1.042	2,58	39.991	8,06
chefes 1ºciclo incompleto	90.479	27,24	19.822	16,04	3.314	8,21	113.616	22,90
chefes 1ºciclo completo	70.378	21,19	24.941	20,19	4.797	11,89	100.116	20,18
chefes 1ºgrau completo	45.912	13,82	17.187	13,91	3.603	8,93	66.703	13,45
Pessoas analfabetas	132.915	10,57	26.627	6,11	5.385	4,10	164.927	9,04
chefes de 0 a 1 SM	80.314	24,18	18.868	15,27	3.684	9,13	102.866	20,74
chefes de 1 a 3 SM	110.836	33,37	27.377	22,16	4.678	11,59	142.890	28,80
chefes de 3 a 5 SM	72.679	21,88	24.397	19,75	4.075	10,10	101.150	20,39
chefes de 5 a 10 SM	54.595	16,44	32.284	26,13	7.289	18,06	94.169	18,98
chefes de 10 a 20 SM	11.492	3,46	15.497	12,54	8.376	20,75	35.365	7,13
chefes de 20 ou + SM	2.237	0,67	5.135	4,16	12.258	30,37	19.630	3,96
Rendimento médio do chefe (em reais)	525		984		3.089		848	
Pessoas de 0 a 3 anos	108.888	8,62	26.709	6,10	6.959	5,26	142.557	7,81
Pessoas de 4 a 6 anos	79.611	6,30	19.803	4,52	5.046	3,81	104.460	5,73
Pessoas de 7 a 10 anos	95.711	7,58	26.393	6,03	6.792	5,13	128.896	7,07
Pessoas de 11 a 14 anos	99.973	7,91	30.168	6,89	7.744	5,85	137.885	7,56
Pessoas de 15 a 19 anos	132.700	10,51	42.439	9,70	11.239	8,49	186.378	10,22
Pessoas de 20 a 24 anos	131.086	10,38	41.645	9,51	11.943	9,02	184.674	10,12
Pessoas de 25 a 29 anos	121.850	9,69	38.075	8,73	11.038	8,33	170.962	9,37
Pessoas de 30 a 64 anos	449.097	35,73	182.061	41,76	59.150	44,99	690.307	37,84
Pessoas de 65 anos ou mais	38.031	3,01	28.703	6,56	11.576	8,74	78.311	4,29

* A produção dos indicadores relativos aos domicílios foi realizada utilizando como denominador o total de domicílios em loteamentos e, no caso de indicadores de população, o total de pessoas residentes em loteamentos. Em ambos os casos não foram excluídas as informações relativas às favelas no interior de loteamentos.
Fonte: CEM/CEBRAP - elaborado a partir dos dados do Censo do IBGE 2000 e de cartografia digitalizada pela PMSP.

A leitura da Tabela 8 indica que, em termos de infra-estrutura, os loteamentos de baixa renda (até 5 salários), apresentam coberturas de água e coleta de lixo bastante satisfatórias em relação à média municipal. No entanto, a proporção de domicílios com esgotamento sanitário chega a apenas 74,3%, enquanto para o total do município ela atinge 87,23%. Por outro lado, em loteamentos de renda média e alta, a presença desse serviço se mostrou ainda mais elevada do que para o município como um todo (em torno de 95% de esgoto nos dois grupos) – com água e lixo chegando a quase 100% dos domicílios.

Com relação à escolaridade, os loteamentos de até 5 salários apresentam uma situação preocupante: quase 10% dos chefes são analfabetos (contra 5,86% no município), mais de 27% deles tem até 3 anos de estudo, e 21% tem até 4 anos de estudo – o que corresponde a ter completado apenas o primeiro ciclo do Ensino Fundamental. Também o percentual de pessoas analfabetas é mais elevado neste grupo do que no total do município (10,6 contra 7,3). Se esses índices forem comparados com aqueles apresentados na Tabela 5 (relativa às favelas), veremos que os loteamentos de baixa renda se situam numa condição intermediária entre os dados do município e os das favelas – que apresentam uma situação ainda mais grave. Já os loteamentos de renda média e alta indicam uma situação de escolaridade bastante melhor, com o grupo dos que ganham em média mais de 10 salários apresentando índices muito bons, certamente resultado da correlação existente entre as variáveis renda e escolaridade. Neste grupo, a porcentagem de pessoas analfabetas fica em torno de 4% e entre os chefes, apenas 2,6% são analfabetos.

Em termos de renda, no caso dos loteamentos de baixa renda, verifica-se uma concentração importante, de 57,55%, chefes de família com renda inferior a 3 salários mínimos, o que novamente corresponde a uma posição intermediária entre as favelas e a média do Município, sem deixar de sinalizar a ocorrência de bolsões de pobreza nestas situações. Neste grupo de loteamentos a renda média do chefe é igual a R$ 525,48 o que corresponde a 3,48 salários mínimos. Nos loteamentos de alta renda, 30% dos chefes ganham mais de 20 salários mínimos e mesmo a renda média do chefe, de R$ 3.089,46, ultrapassa esse valor.

Quanto à estrutura etária, o grupo que mais se assemelha ao conjunto da população é o de loteamentos de 5 a 10 salários mínimos. Os outros dois grupos apresentam perfis opostos, com o de baixa renda concentrando um percentual maior de crianças pequenas, similar ao das favelas, e o grupo de loteamentos de mais alta renda com maior presença de idosos, superior à média do município.

Ainda no sentido de confirmar as diferenças existentes no interior do conjunto de loteamentos irregulares, foi produzida uma cartografia temática que apresenta a distribuição espacial dos loteamentos, por faixa de renda, no Município de São Paulo (Mapa de loteamentos em anexo). Conforme pode ser observado nesse mapa, os loteamentos de mais baixa renda se concentram na periferia do município, enquanto os de alta renda apresentam uma localização mais central, denotando novamente que se trata de tipos de problemas diferentes, envolvendo em comum a questão da

irregularidade fundiária. Com relação aos loteamentos de periferia, cabe destacar sua localização em áreas frágeis do ponto de vista ambiental e muitas vezes inadequadas à ocupação, em função da ocorrência de altas declividades ou por estarem em áreas de mananciais. Para os loteamentos irregulares em áreas de mananciais, também foi produzida uma tabulação específica, com consultoria do CEM/CEBRAP

Dos 1.241 polígonos que compõem a base cartográfica de loteamentos irregulares considerada para o Plano Municipal de Habitação, em função dos critérios referidos acima, 254 estão localizados em áreas de mananciais, sendo que todos estes apresentam renda média do chefe inferior a 5 salários mínimos, o que eliminou, neste caso, a caracterização de loteamentos de renda mais alta. Os 254 loteamentos irregulares em áreas de mananciais abrigam 56.862 domicílios onde residem 216.588 pessoas, já excluídos os moradores de favelas no seu interior, para evitar-se dupla contagem. Os totais de moradores em loteamentos irregulares de baixa renda localizados em áreas de mananciais representam 27,24% da população total que mora em áreas de mananciais no Município de São Paulo. Somados aos 21,11% que moram em favelas, tem-se que 48,35% da população moradora nos mananciais encontra-se em situação de inadequação habitacional. A quantificação dos moradores em loteamentos de baixa renda nas bacias Guarapiranga e Billings é apresentada na Tabela 9.

TABELA 9. População e domicílios em loteamentos irregulares nas áreas de mananciais (Bacias Guarapiranga e Billings), no Município de São Paulo, 2000.

VARIÁVEIS	Guarapiranga	Billings	Loteamentos em Mananciais (Billings/Guarapiranga)
População	150.534	113.224	263.758
População em favelas no interior de loteamentos	31.510	15.660	47.171
População final	119.024	97.564	216.588
Número de domicílios	39.135	29.411	68.546
Número de domicílios em favelas no interior de loteamentos	7.812	3.872	11.684
Número de domicílios final	31.323	25.539	56.862

Fonte: CEM/CEBRAP, elaborado a partir de dados do Censo IBGE de 2000 e de cartografia digitalizada pela PMSP, SEHAB.

A Tabela 10, a seguir, apresenta alguns indicadores socioeconômicos que caracterizam essa população. Como no caso das favelas, as características das duas bacias são muito similares e a maior diferença também diz respeito às condições de infra-estrutura de saneamento que atende os domicílios. O índice de domicílios com esgoto em loteamentos irregulares localizados em mananciais é de 30% no caso da Billings e 60% na Guarapiranga. Neste item, portanto, favelas e loteamentos irregulares de baixa renda se assemelham (nas favelas esses valores atingiram 27 e 58% respectivamente). Em relação à coleta de lixo, contudo, os loteamentos apresentam índices melhores, chegando a quase 93% de atendimento, contra 80,7% nas favelas. Destaca-se que há um maior número de pessoas

residindo em loteamentos irregulares com renda média do chefe entre 1 e 3 SM na Guarapiranga do que na Billings, apesar dos indicadores de infraestrutura apresentarem situações mais precárias na Billings. Chama atenção, também, a baixa escolaridade e a maior presença relativa de grupos etários entre 15 e 24 anos, em ambas as bacias.

Tabela 10. Indicadores escolhidos em loteamentos irregulares nas áreas de mananciais, por Bacia. Município de São Paulo, 2000.

INDICADORES*	Bacia Guarapiranga		Bacia Billings		Loteamentos em Mananciais (Billings/Guarapiranga)	
	Números absolutos	Números relativos (em %)	números absolutos	Números relativos (em %)	Números absolutos	números relativos (em %)
População	150.534		113.224		263.758	
Domicílios	39.135		29.411		68.546	
Dom com água	37.036	94,64	24.305	82,64	61.341	89,49
Dom com esgoto	24.863	63,53	8.947	30,42	33.810	49,32
dom com lixo	36.486	93,23	27.120	92,21	63.607	92,79
chefes mulheres	9.870	25,22	7.121	24,21	16.991	24,79
chefes analfabetos	4.307	11,01	3.059	10,40	7.366	10,75
chefes 1ºciclo incompleto	11.817	30,20	8.267	28,11	20.084	29,30
chefes 1ºciclo completo	8.165	20,87	6.367	21,65	14.532	21,20
chefes 1ºgrau completo	5.100	13,03	4.199	14,28	9.299	13,57
Pessoas analfabetas	17.083	11,35	12.547	11,08	29.630	11,23
chefes de 0 a 1 SM	10.846	27,71	7.569	25,74	18.415	26,87
chefes de 1 a 3 SM	13.389	34,21	10.258	34,88	23.647	34,50
chefes de 3 a 5 SM	8.308	21,23	6.518	22,16	14.825	21,63
chefes de 5 a 10 SM	5.500	14,05	4.279	14,55	9.779	14,27
chefes de 10 a 20 SM	907	2,32	673	2,29	1.580	2,31
chefes de 20 ou + SM	184	0,47	115	0,39	300	0,44
Rendimento médio do chefe (em SM)	3,07		3,11		3,09	
Pessoas de 0 a 3 anos	13.853	11,57	10.379	10,58	24.232	11,12
Pessoas de 4 a 6 anos	10.116	8,45	7.613	7,76	17.729	8,14
Pessoas de 7 a 10 anos	12.090	10,09	9.007	9,18	21.097	9,68
Pessoas de 11 a 14 anos	12.088	10,09	9.333	9,51	21.421	9,83
Pessoas de 15 a 19 anos	16.292	13,60	12.374	12,61	28.665	13,16
Pessoas de 20 a 24 anos	16.040	13,39	12.183	12,42	28.223	12,95
Pessoas de 25 a 29 anos	15.110	12,62	11.069	11,28	26.178	12,02
Pessoas de 30 a 64 anos	51.619	34,29	38.855	34,32	90.476	34,30
Pessoas de 65 anos ou mais	3.326	2,78	2.411	2,46	5.737	2,63

***** A produção dos indicadores relativos aos domicílios foi realizada utilizando como denominador o total de domicílios em loteamentos e, no caso de indicadores de população, o total de pessoas residentes em loteamentos. Em ambos os casos não foram excluídas as informações relativas às favelas no interior de loteamentos, pois em números relativos, essa diferença não é significativa.
Fonte: CEM/CEBRAP, elaborado a partir de dados do Censo IBGE de 2000 e de cartografia digitalizada pela PMSP, SEHAB.

Conclui-se, da análise dos loteamentos irregulares do Município, que o conjunto de loteamentos cuja média da renda do chefe é inferior a 5 salários mínimos, integram a demanda prioritária do Plano de Habitação, quanto a obras de melhoria da infra-estrutura urbana.. E ainda, que todo o universo de loteamentos irregulares deverá ser objeto de políticas específicas de regularização fundiária.

c) Áreas de Risco

As chamadas "áreas de risco" dizem respeito a ocorrências de escorregamentos de encostas e solapamentos de margens de córregos, que começaram a se manifestar com maior freqüência no Município de São Paulo a partir da década de 1970, quando o processo de expansão dos loteamentos periféricos atingiu os maciços de solos mais suscetíveis a processos erosivos, situados nas franjas da metrópole. O registro mais antigo de evento calamitoso com vítimas fatais, envolvendo a instabilização de taludes é de 1983 (Nogueira *et allii*, 2003). Tendo em vista o controle e prevenção dessas ocorrências, a Prefeitura de São Paulo contratou os serviços do IPT e da UNESP para elaborar um mapeamento e análise das áreas de risco do Município. Para a definição prévia das áreas a serem pesquisadas, foram levantados os registros de todo o histórico de ocorrências existente nos diversos órgãos da Prefeitura, chegando-se à identificação de 522 setores de risco, localizados em 192 núcleos de favelas ou loteamentos irregulares e precários. A análise desses 522 locais resultou na constatação de que 237 deles apresentam atualmente baixa ou média probabilidade de ocorrência de processos destrutivos significativos. Em 158 setores foram encontradas evidências que caracterizam alta probabilidade dessas ocorrências e em 127 foi identificada probabilidade muito alta de ocorrências calamitosas. No total dos 522 setores pesquisados há 27.500 domicílios sendo que nos setores identificados como de risco alto e muito alto há 11.500 moradias (*id.ib.*). Os estudos também apontaram o tipo de intervenções necessárias para a eliminação das situações de risco. Na maior parte dos casos as ações necessárias coincidem com o tipo de intervenção que é executado nas obras de urbanização de favelas e de melhoria da infra-estrutura de loteamentos precários, pois dizem respeito a drenagem, redes coletoras de esgoto e estruturas de contenção de encostas. Em parte dos casos foi avaliado que os riscos de escorregamento e solapamento podem ser afastados apenas com ações de manutenção das áreas, como limpeza de entulhos e desobstrução de galerias.

Finalmente foi avaliado que, nos 522 locais analisados e mapeados, há necessidade de reassentamento de 2.065 domicílios, correspondendo a 7,5% do total de moradias existentes nos setores de risco, os quais se encontram todos inseridos nos perímetros das favelas e dos loteamentos precários da população de baixa renda, já contabilizados como situações de inadequação do domicílio e componentes das necessidades habitacionais prioritárias no presente Plano Municipal de Habitação. Cabe destacar que as situações de risco impõem prioridade maior para as intervenções nessas áreas e que, enquanto estas não ocorrem, os locais estão sendo monitorados preventivamente, por equipes das Subprefeituras.

d) Conjuntos Habitacionais

Parcela significativa dos grandes conjuntos habitacionais produzidos pela COHAB e CDHU ainda não foram objeto de regularização fundiária e nesse sentido integram as necessidades habitacionais do Município. Por outro lado, diversos conjuntos executados pela administração direta, em áreas remanescentes da COHAB ou em terrenos da Prefeitura, através de mutirões ou de empreiteiras como nos casos dos conjuntos construídos para os programas PROCAV e PROVER, não foram concluídos adequadamente e ainda demandam obras de melhorias, dirigidas à instalação de equipamentos de segurança, reparos em telhados e recuperação das redes de água, esgoto e eletricidade. A Prefeitura estima que as necessidades de melhorias em conjuntos já executados envolve cerca de 24.000 domicílios, destacando-se que esse grupo também demanda regularização fundiária.

e) Cortiços

O debate sobre a quantificação dos cortiços em São Paulo não é recente. Em 1983 a SEMPLA elaborou estimativa de que havia 2,58 milhões de moradores em cortiços (SEMPLA, 1985), o que representaria 29,3% da população do Município, que era então de 8,79 milhões. Em 1994, a FIPE realizou para a SEHAB uma pesquisa amostral buscando estimar o número de moradores de cortiços. A pesquisa foi aplicada em 625 famílias, que correspondiam a 2.228 pessoas, distribuídas nas várias regiões da cidade. A seleção da amostra foi definida com base no Cadastro de Rendas Imobiliárias da Prefeitura, a partir dos imóveis classificados como "casa coletiva" ou "cortiço", de forma a identificar as áreas com maior concentração de cortiços (FIPE, 1997). A amostra foi expandida, resultando numa estimativa de 160.841 famílias moradoras em cortiços, correspondendo a 595.110 pessoas (Schor, 1997 *apud* FGV, 2003). Na época da sua divulgação, a pesquisa da FIPE de 1994 recebeu inúmeras críticas. Em 1995, admitindo que não havia segurança para suas próprias estimativas, a SEMPLA considerou válidos os indicadores sócio-econômicos obtidos na pesquisa amostral mas considerou subestimada e inaceitável a estimativa relativa à quantificação do universo dos moradores de cortiços (SEMPLA,1995). O conceito de cortiço utilizado pela pesquisa FIPE/1994 foi o da Lei Municipal nº 10.928/91 (Lei Moura), segundo a qual: *"o cortiço é a unidade usada como moradia coletiva multifamiliar, apresentando total ou parcialmente as seguintes características: constituído por uma ou mais edificações em um mesmo lote urbano, 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."*

Em 1997, a FIPE desenvolveu uma segunda etapa da sua pesquisa, visando definir indicadores confiáveis para balizar intervenções habitacionais, tais como capacidade de pagamento das famílias, estabilidade no trabalho, etc.. De acordo com o Relatório Final da pesquisa FIPE de 1997, as dificuldades para a aplicação do conceito da Lei Moura na pesquisa empírica exigiram o estabelecimento dos seguintes critérios para a classificação das moradias pesquisadas na categoria "cortiço":

- *"habitação coletiva composta de unidades domiciliares alugadas no mesmo lote urbano, onde coabitam famílias e/ou pessoas sós ou associadas, quase sempre sem contrato formal de locação.*
- *Uso comum, por diferentes grupos, no todo ou em parte, de áreas de acesso comum e de equipamentos sanitários (banheiro, cozinha, tanque), com conseqüente ausência de privacidade.*
- *Congestionamento ou número elevado de usuários por área/cômodo/equipamento.*
- *Empreendimento explorado pelo proprietário do imóvel ou por locatário/sublocador. Os imóveis poderão ser também invadidos pelos moradores ou cedidos pelos responsáveis, desde que apresentem as características apontadas acima.*
- *Precariedade da construção (estado de conservação) das unidades domiciliares e do imóvel como um todo e das instalações elétricas e hidráulicas.*
- *Considerou-se também cortiço a combinação de unidades domiciliares autônomas (alugadas ou não) com 'cômodos', quando as áreas de circulação, passagem, e equipamentos sanitários são comuns ao conjunto ou parte dos moradores do imóvel. Entende-se por unidade autônoma a que contém em seu espaço privativo instalações como cozinha, banheiro, tanque, etc.*
- *A presença exclusiva de 'casas coletivas', entendidas como unidades autônomas no mesmo lote urbano, contendo ou não áreas de circulação privativas não foram incluídas no conceito." (FIPE, 1997)*

A longa citação se justifica na medida em que visa operacionalizar a aplicação do conceito de cortiço da Lei Moura, utilizado pela Prefeitura nas intervenções na área central, através do Programa Morar no Centro.

Todavia, com relação ao dimensionamento do problema, permanecem muitas dúvidas. Nesse sentido, considerando a inexistência de tempo para a realização de um necessário censo de cortiços do Município, o Plano de Habitação buscou balizar seu diagnóstico através de duas fontes. Por um lado, através dos dados levantados para subsidiar o Programa de Atuação em Cortiços – PAC, do CDHU/BID. Por outro, através do próprio Censo IBGE 2000, que define o domicílio do tipo "cômodo", como: "domicílio particular composto por um ou mais aposentos localizado em casa de cômodos, cortiço, cabeça-de-porco, etc."

A pesquisa elaborada pelo SEADE/CDHU para o Programa PAC/BID abrangeu nove perímetros denominados setores básicos de intervenção. São eles: Pari, Barra Funda, Bela Vista, Belém, Brás, Cambuci, Liberdade, Mooca e Santa Cecília. Apesar de terem denominações coincidentes com distritos censitários, os setores básicos do PAC/BID não tem seus perímetros coincidentes com esses distritos, o que complica um pouco as comparações entre dados. No perímetro do Pari foi aplicada uma pesquisa censitária. Nos demais foi feito um levantamento cadastral de todos os imóveis existentes no perímetro do setor e identificados todos os encortiçados. Nestes foi realizada uma pesquisa amostral que chegou a algumas estimativas quanto ao número de domicílios por imóvel e número de moradores por domicílio, bem como a uma caracterização sócio-econômica dessa população. Deste modo, a pesquisa PAC/BID estimou a existência de 14.617 domicílios em cortiços, correspondendo a 38.512 habitantes, no total dos 9 perímetros analisados na área

central. Como estimativas, na forma como foram apresentados, esses resultados são considerados válidos pelo presente Plano Municipal de Habitação, com base no conhecimento acumulado pela Prefeitura e, em especial, pelo Programa Morar no Centro.

A pesquisa a partir dos dados dos domicílios do tipo cômodo do Censo IBGE 2000 abrangeu tanto os questionários do censo quanto os questionários da amostra, buscando uma caracterização das famílias. De acordo com os dados levantados havia 25.138 domicílios do tipo cômodo em 1991 e este total subiu para 40.710 em 2000, revelando um crescimento de 5,5% ao ano, superior a todos os outros grupos populacionais relacionados com a inadequação do domicílio (em especial, favelas e loteamentos de baixa renda). Também aferiu-se que do total de domicílios do tipo cômodo recenseados em 2000, 7.301 encontravam-se em loteamentos de baixa renda e 7.676 em favelas. Essa constatação reduziria o universo dos "cômodos" a serem considerados como necessidades habitacionais "novas", em relação ao universo de favelas e loteamentos já pesquisado, a apenas 25.733 domicílios para o total do Município.

A comparação entre os dados da pesquisa PAC/BID e o universo dos domicílios do tipo "cômodo" do Censo IBGE 2000, associada à análise direta deste universo, sinalizou a inadequação da utilização do universo dos domicílios do tipo "cômodo" do Censo como equivalente a "cortiço", na forma sugerida pelo manual de conceitos do IBGE. Nem mesmo ao nível de uma estimativa básica.

Nesse sentido, destaca-se:

- Que nos domicílios do tipo cômodo do IBGE, 33% dos imóveis foram recenseados como próprios, quando, praticamente por definição, os cortiços são alugados.
- Que o universo dos domicílios do tipo cômodo do IBGE apresentou um número médio de 2,84 cômodos por domicílio, quando cerca de 80% dos domicílios em cortiços pesquisados pelo PAC/BID apresentam apenas 1 cômodo por domicílio. No distrito República, totalmente abrangido pela pesquisa PAC/BID, o Censo aferiu um número médio de 4,52 cômodos por domicílio, denotando confusão conceitual, entre o imóvel encortiçado e o conjunto de domicílios em cada imóvel.

Confirmando a impossibilidade de se usar o Censo, através dos registros de "domicílio tipo cômodo" para estimar o universo dos cortiços, apresenta-se na Tabela 11, uma comparação entre os totais de domicílios em cortiços levantados na pesquisa PAC/BID e os totais de domicílios tipo cômodo do Censo. Observa-se que a comparação não é perfeitamente válida por distrito, devido às diferenças de perímetros já mencionadas, mas que pode ser considerada consistente para o total da área abrangida, pois: (i) os perímetros do PAC/BID não extrapolam os limites dos distritos; e (ii) o total da população dos perímetros PAC/BID é de 70,1% do total da população dos distritos abrangidos.

Tabela 11: Quadro comparativo

Denominação das áreas	Censo 2000 Domicílios Tipo cômodo (1)	PAC/BID Domicílios em cortiços (2)
Barra Funda	62	1.283
Bela Vista	466	3.297
Belém	199	1.270
Brás	1.087	1.258
Cambuci	94	1.101
Liberdade	1.194	3.333
Mooca	306	650
Pari	134	1.023
Santa Cecília	280	1.398
Totais	3.822	14.617

(1) Segundo distritos do censo
(2) Segundo setores básicos da pesquisa PAC/BID
fonte: CDHU/SEADE e censo IBGE 2000

Concluindo esta seção, demonstra-se a urgência de um censo de cortiços e, em relação à quantificação das necessidades habitacionais prioritárias, assume-se o número de domicílios em cortiços estimado pela pesquisa do CDHU/SEADE para o PAC/BID como demanda imediata, projetando-se para 2012 um número de 50.000 domicílios em cortiços, como meta de atendimento e não como total das necessidades identificadas para esta situação de inadequação do domicílio.

f) Moradores de Rua

Os dados consolidados mais recentes, relativos ao universo dos moradores de rua em São Paulo, são provenientes do Censo de Moradores de Rua realizado pela FIPE em 2000. Essa pesquisa levantou 8.706 moradores de rua no Município, sendo que 5.013 foram recenseados nos logradouros públicos, distribuídos em 2.384 pontos, e 3.693 em albergues. Desses totais, 4.676 foram recenseados nas áreas centrais, sendo 2.810 na rua e 1.866 em albergues. A renda média da população de rua é de 1,5 salários mínimos por mês, sendo que a principal fonte de renda são as atividades de cata-papel, cata-latinhas e cata-papelão (Schor, 2000). Dada a informalidade que caracteriza os arranjos familiares dos moradores de rua e o fato de tratar-se na maioria dos casos de indivíduos sós, surge a necessidade de se assumir algum parâmetro para o cálculo da necessidade de domicílios relativa ao atendimento dos moradores de rua. Para tanto, foram considerados os resultados preliminares do "Plano de Reabilitação Urbanística e de Atenção aos Moradores dos Vãos Existentes nos Baixos de Pontes e Viadutos do Município de São Paulo" que vem sendo desenvolvido por SEHAB, COHAB, SAS, SMSP, SIURB, SDTS e Secretaria da Saúde, desde 2001. Através desse programa, foram atendidas 679 pessoas mediante contratos de aluguel, até maio de 2002, indicando uma média de 2,71 indivíduos por unidade habitacional como um índice básico para a estimativa da composição familiar e do déficit relativo aos moradores de ruas.

2.2.3 – Síntese das necessidades habitacionais atuais e atendimentos em execução, através do Plano de Ação SEHAB 2001/2004

A Tabela 12, a seguir, contém um quadro resumo das necessidades habitacionais prioritárias relativas à inadequação do domicílio, elaborado a partir do diagnóstico apresentado na seção 2.2.2 deste Capítulo.

Tabela 12: Inadequação do domicílio, por tipo de assentamento, Município de São Paulo, 2000.

Indicadores	Favela	Loteamentos irreg. De baixa renda	Conjuntos Habitacionais	Cortiço	Morador de Rua (3)
População	1.160.597	1.062.158	89.760	38.512 (2)	8.706
Domicílios	291.983 (1)	283.476 (1)	24.000	14.617 (2)	3212
Habitante/domicílio	3,97	3,74	3,74	2,63	2,71
Renda média (SM)	1,8	3,48	nd	nd	nd
Densidade média	380 hab/ha	132 hab/há	nd	-	-

(1) - Inclui domicílios em áreas de risco, bem como em áreas de mananciais.
(2) - Valores referentes apenas aos nove setores básicos da área central, pesquisados pelo SEADE/CDHU para o PAC/BID.
(3) – Dados do Censo de Moradores de Rua elaborado pela FIPE (2000).

O déficit habitacional, entendido como demanda pela construção de novas moradias, se constitui prioritariamente, em São Paulo, a partir da demanda por reposição de parte dos domicílios em situação de inadequação, conforme já referido. A tabela 12 evidencia a representatividade que as diversas situações de inadequação do domicílio tem no conjunto da cidade e a pequena proporção de famílias em situação de total desabrigo (moradores de rua).

Por outro lado, é evidente que a política de habitação do Município deve também assumir como meta a ampliação da oferta de habitações de interesse social, tendo em vista as famílias de baixa renda que sofrem ônus excessivo com aluguel e aquelas em situação de coabitação indesejada, ou seja, buscando prevenir a reprodução das favelas, loteamentos irregulares precários e cortiços insalubres. Considerando a caracterização das famílias moradoras em favelas, loteamentos de baixa renda e conjuntos habitacionais produzidos pela COHAB e CDHU, tem-se uma estimativa de que existem na cidade cerca de 280.000 domicílios cuja renda do chefe é de até 1 salário mínimo e que não estão em nenhuma dessas 3 situações habitacionais (favelas, loteamentos precários e conjuntos). Nessa mesma situação e correspondendo ao extrato de renda do chefe entre 1 e 3 salários, estima-se a existência de mais 374.000 domicílios. A insuficiência de renda, especialmente no extrato de 0 a 1 salário, pode ser considerada como indicador de sérias dificuldades de acesso à moradia e o seu significado, na composição do déficit habitacional, demanda maiores investigações.

O dimensionamento do déficit a partir das situações conhecidas de inadequação dos domicílios toma como base a experiência da SEHAB, de intervenções e projetos em assentamentos precários, envolvendo necessidades relacionadas com situações de

risco, adequação urbanística e precariedade extrema das edificações. Assim, estima-se a necessidade de reposição/provisão de domicílios para:

- 15% do total de domicílios nas intervenções de urbanização de favelas;
- 4% do total de domicílios nas intervenções de recuperação de loteamentos irregulares de baixa renda;
- 40% do total de domicílios nas intervenções em cortiços.
- 100% dos moradores de rua

A aplicação desses indicadores resulta no quadro das necessidades habitacionais prioritárias atuais do Município, apresentado na Tabela 13, a seguir:

Tabela 13: Síntese das necessidades habitacionais atuais

Necessidades por Tipo de intervenção	Domicílios
Provisão de novas moradias	62.294
Urbanização de favelas	239.110 (1)
Urbanização de loteamentos de baixa renda	264.952 (2)
Melhorias em conjuntos habitacionais	24.000
Melhorias em cortiços	8.771

(1) Exclui 10.677 domicílios em favelas que foram urbanizadas pelo Programa Guarapiranga até 2000.

(2) Exclui 7.484 domicílios em loteamentos de baixa renda, urbanizados pelo Programa Lote Legal até 2000.

Cabe destacar que a síntese da Tabela 13 **não exclui** a demanda relativa aos seguintes atendimentos já realizados, em andamento ou em fase de viabilização pela SEHAB:

- Atendimento até 2005, de 1688 famílias moradoras de cortiços, pelo Programa Morar no Centro, sendo 1630 através de locação social, com recursos financiados pelo BID, e 58 famílias através da produção de novas unidades, com recursos do FMH.
- Produção de 2.500 unidades habitacionais, das quais 305 já foram entregues, destinadas a grupos de demanda organizada da área central, através do Programa de Arrendamento Residencial – PAR, da CEF, em parceria com o Programa Morar no Centro.
- Conclusão, em 2002, de 1203 unidades habitacionais produzidas com recursos do Fundo Municipal de Habitação (FMH) e previsão de entrega de mais 436 unidades até 2004, para atender os reassentamentos do Programa Bairro Legal de urbanização de favelas.
- Conclusão de 11.200 unidades até 2004, através dos convênios SEHAB/CEF (1.000), COHAB/CEF (5.200) e COHAB/CDHU (5.000), para atender os reassentamentos do Programa Bairro Legal de urbanização de favelas.
- Início de obras do Programa Bairro Legal de urbanização de favelas, beneficiando 45.288 famílias em 17 grandes favelas, a partir de 2003 e com término previsto para 2008.

- Conclusão de 3.656 novas moradias destinadas a famílias moradoras de favelas, no período 2001/2003, através dos Programas PROVER (Programa de Verticalização de Favelas) e PROCAV (Programa de Canalização de Córregos e Construção de Avenidas de Fundo de Vale).
- Atendimento de 31.727 famílias moradoras de loteamentos irregulares de baixa renda, com obras de urbanização e melhorias da infra-estrutura, pelo Programa Lote Legal, até 2004.
- Atendimento com obras de urbanização de favelas e recuperação de áreas de risco, no período 2001/2003, de 3.537 famílias moradoras de favelas nas áreas de mananciais e reassentamento de 320 famílias removidas desses núcleos, pelo Programa Mananciais Guarapiranga e Billings.
- Negociação de contrato de financiamento pelo Banco Mundial do Programa Mananciais, em parceria com o governo do Estado, SABESP, CDHU e Municípios de Diadema, São Bernardo e Santo André, com previsão de atendimento de 45.000 famílias moradoras de loteamentos de baixa renda e de favelas em áreas de mananciais, no período 2004/2008.
- Emissão de auto de regularização de loteamentos de baixa renda, beneficiando 13.225 famílias, em loteamentos urbanizados pelo Programa Lote Legal.
- Desafetação dos terrenos e regularização fundiária de 160 favelas, beneficiando 48.000 famílias, a partir da aprovação da Lei Municipal nº 13.514 de 2003.

Além dos programas e empreendimentos referidos acima, os quais atendem diretamente as necessidades totalizadas na Tabela 13, também estão sendo produzidas 12.871 unidades habitacionais através do Programa de Mutirões da COHAB. Deste total, 2.294 foram concluídas no período 2002/2003 e 7.857 estarão em fase de conclusão até 2004. Destaca-se que o Programa de Mutirões atende movimentos organizados que se incluem na demanda das famílias com renda insuficiente para garantir o acesso à moradia. Conforme já informado, a parcela dessa demanda que não se encontra em favelas, loteamentos de baixa renda ou cortiços, apesar de significativa, não foi totalizada nas necessidades prioritárias do Plano de Habitação, por exigir maior pesquisa quanto ao seu dimensionamento.

3 – Projeção das necessidades habitacionais prioritárias para o ano meta de 2012

A projeção do crescimento das situações de inadequação habitacional do Município, para o ano de 2012 conforme definido pelo Plano Diretor Estratégico, foi elaborada com o apoio dos consultores do CEM/CEBRAP, em continuidade ao trabalho de quantificação das necessidades habitacionais prioritárias do Município, relativa aos segmentos favelas e loteamentos precários de baixa renda. Em especial, a seção que trata da projeção do crescimento demográfico para 2010 e 2012, reproduz praticamente na íntegra o trabalho desenvolvido pela equipe de consultores (CEM/CEBRAP, 2003), coordenada pelos Drs Eduardo Marques e Haroldo da Gama Torres.

3.1 Modelo de análise

O modelo de análise utilizado na projeção das necessidades habitacionais prioritárias do Município de São Paulo, para o ano de 2012, parte de 3 premissas, sendo a primeira de ordem metodológica, a segunda de ordem lógica e a terceira de ordem qualitativa, ou seja, relacionada com a especificidade do padrão de crescimento que caracteriza a capital paulista.

Como premissa metodológica, necessária para a obtenção de uma estimativa do crescimento das necessidades habitacionais prioritárias do Município, assume-se um cenário de incremento zero na produção habitacional estatal, destinada às faixas de renda inferior a 5 salários mínimos. Essa premissa não exclui o prognóstico de que, na próxima década, já possam ser percebidos no padrão de crescimento da cidade, alguns efeitos da aplicação dos instrumentos jurídico-urbanísticos de política urbana aprovados pelo Plano Diretor Estratégico do Município.

Como premissa de ordem lógica, destaca-se que a previsão do crescimento populacional de uma dada região tem que ser consistente com o crescimento populacional das sub-regiões que a integram e ainda que em cada sub-região devem ser considerados, nas estimativas, diferentes ritmos de crescimento que caracterizam grupos populacionais específicos, como no caso dos moradores de favelas ou de loteamentos irregulares de baixa renda. Em outras palavras, se uma sub-região da cidade ou um segmento da sua população está crescendo a taxas muito aceleradas, é necessário que outras sub-regiões ou segmentos estejam crescendo a taxas mais baixas ou até negativas para que a cidade como um todo esteja crescendo suavemente.

A terceira premissa, relacionada com a especificidade do caso em análise, é de que, na próxima década, ainda não será possível reverter a tendência que marcou o crescimento demográfico da cidade nas duas décadas passadas, ou seja, de que as periferias continuarão a crescer a taxas altas enquanto as áreas centrais e intermediárias, onde a infra-estrutura urbana está consolidada, continuarão a perder

população ou crescer a taxas muito baixas, definindo para o conjunto uma taxa relativamente baixa, inferior à média do país. Cabe destacar que as favelas e loteamentos irregulares de baixa renda, que constituem os principais componentes quantitativos da inadequação habitacional existente no Município, e que apresentaram, no período 1991/2000, taxas de crescimento anual de 2,97% e 3,13% respectivamente, participam da determinação desse quadro como causa e conseqüência. Em outras palavras, a inadequação da moradia é um importante indicador de exclusão social e a localização predominante de favelas e loteamentos precários de baixa renda coincide, geograficamente, com os distritos de maior crescimento populacional e com os territórios apontados como os de maior exclusão social, nos diversos mapeamentos que abordam o tema a partir de outros indicadores, como pobreza, emprego, alfabetização, escolaridade, juventude e violência. A comparação entre os mapas das taxas de crescimento demográfico do Município, o mapa dos loteamentos de baixa renda e o mapa relativo ao índice de exclusão social em São Paulo, publicado no *Atlas da Exclusão Social no Brasil* (Campos, Pochmann *et alii*, 2003), evidencia essa coincidência.

A partir dessa evidência básica e da premissa de que o prazo de dez anos é muito curto para a reversão da tendência de exclusão sócio espacial que caracteriza o crescimento de São Paulo há décadas, com sintomas agudizados nos últimos vinte anos, foi adotado como território no qual se prevê acontecer o maior crescimento da inadequação habitacional, no próximo período: o conjunto de 30 distritos que apresentam o maior índice de exclusão no mapeamento da exclusão social já referido, acrescido de mais 3 distritos, que lhes são contíguos e que apresentaram taxas de crescimento populacional acima de 2% ao ano, no intervalo 1991/2000. O conjunto dos 33 distritos periféricos, assim escolhidos e apresentados em mapa anexo, concentram 72% da população moradora em favelas do Município e 86,9% dos moradores de loteamentos irregulares de baixa renda.

Assumindo os pressupostos acima, as projeções foram construídas através dos seguintes passos:

- Consolidar as taxas de crescimento populacional, no período 1991/2000, segundo as duas sub-regiões adotadas para a análise: o conjunto de 33 distritos periféricos e o conjunto de distritos centrais e intermediários.
- Consolidar as estimativas de população em favelas e de loteamentos irregulares de baixa renda, em 1991 e 2000, segundo sua localização nas duas sub-regiões adotadas para a análise.
- Tomar, a partir da literatura, três estimativas alternativas de crescimento populacional para São Paulo (alta, média e baixa), que sejam consistentes com o conhecimento empírico sobre as tendências sócio-demográficas da região nas últimas décadas, adotando-se uma das alternativas para o prosseguimento da análise.
- Ajustar as taxas de crescimento das duas sub-regiões adotadas na análise (distritos periféricos e distritos centrais e intermediários), de modo que as mesmas sejam consistentes com a hipótese de crescimento adotada para o

conjunto da cidade para o período 2000 a 2010 e com as taxas observadas no período 1991 a 2000.

- Ajustar as taxas de crescimento das favelas e loteamentos de baixa renda com as das sub-regiões onde estão inseridos, de forma que estas sejam coerentes com a hipótese de crescimento adotada para cada sub-região no período 2000/2010.
- Projetar o número de domicílios em cada agrupamento considerado, a partir das projeções populacionais e de uma estimativa do número de pessoas por domicílio.

Acredita-se que este conjunto de passos lógicos seja suficiente para oferecer uma estimativa de crescimento das necessidades habitacionais prioritárias do Município, compatível com os objetivos do Plano Municipal de Habitação.

3.2- População e taxas de crescimento nas sub-regiões periférica e central/intermediária, no período 1991/2000.

Tabela 14: População, taxas de crescimento anual e renda média na sub-região central/intermediária, por distrito.

Distritos	Pop.1991	Pop.2000	Taxa 1991/2000 (%)	Domicílios	Renda média do chefe (reais)
Água Rasa	95.099	85.896	-1,12	26.554	1.503,34
Alto Pinheiros	50.351	44.454	-1,37	13.696	4.809,46
Aricanduva	96.512	94.813	-0,2	26.109	1.007,46
Artur Alvim	118.531	111.210	-0,71	31.595	875,02
Barra Funda	15.977	12.965	-2,29	4.480	2.364,04
Bela Vista	71.825	63.190	-1,41	24.697	2.435,70
Belém	49.697	39.622	-2,49	11.678	1.604,41
Bom Retiro	36.136	26.596	-3,35	8.213	1.358,39
Brás	33.536	25.158	-3,14	8.167	1.240,11
Butantã	58.019	52.649	-1,07	16.388	2.584,46
Cambuci	37.069	28.717	-2,8	8.924	1.604,97
Campo Belo	77.952	66.646	-1,73	21.503	3.800,67
Campo Grande	82.052	91.373	1,2	27.243	2.345,07
Cangaíba	115.070	137.442	1,99	38.394	948,16
Carrão	87.336	78.175	-1,22	22.992	1.442,70
Casa Verde	96.396	83.629	-1,57	24.395	1.411,67
Consolação	66.590	54.522	-2,2	21.781	4.094,68
Cursino	110.435	102.089	-0,87	30.209	1.818,50
Ermelino Matarazzo	95.609	106.838	1,24	29.241	822,70
Freguesia do Ó	152.672	144.923	-0,58	41.818	1.225,20
Ipiranga	101.533	98.863	-0,3	30.647	1.593,00
Itaim Bibi	107.497	81.456	-3,04	29.566	4.241,57
Jabaquara	214.350	214.095	-0,01	62.416	1.527,73
Jaguara	29.798	25.713	-1,62	7.488	1.020,82
Jaguaré	44.361	42.479	-0,48	12.359	1.487,11

Distritos	Pop.1991	Pop.2000	Taxa 1991/2000 (%)	Domicílios	Renda média do chefe (reais)
Jardim Paulista	103.138	83.667	-2,3	32.712	5.144,03
José Bonifácio	103.712	107.082	0,36	28.621	807,88
Lapa	70.319	60.184	-1,71	19.867	2.499,21
Liberdade	76.245	61.875	-2,29	21.941	2.333,84
Limão	90.422	82.045	-1,07	23.353	1.110,11
Mandaqui	104.022	103.113	-0,1	30.027	1.615,98
Moema	77.340	71.276	-0,9	26.371	5.576,78
Mooca	71.999	63.280	-1,42	20.629	2.138,90
Morumbi	40.031	34.588	-1,61	9.578	6.498,82
Pari	21.299	14.824	-3,95	4.408	1.344,31
Penha	133.006	124.292	-0,75	37.451	1.244,65
Perdizes	108.840	102.445	-0,67	35.576	3.746,86
Pinheiros	78.644	62.997	-2,43	23.253	4.181,95
Pirituba	152.305	161.796	0,67	46.902	1.122,10
Ponte Rasa	102.702	98.113	-0,51	27.640	919,10
Raposo Tavares	82.890	91.204	1,07	24.617	968,03
República	57.797	47.718	-2,11	20.810	1.497,41
Rio Pequeno	102.791	111.756	0,93	31.135	1.551,66
Sacomã	211.200	228.283	0,87	66.238	1.149,23
Santa Cecília	85.829	71.179	-2,06	26.151	2.505,76
Santana	137.679	124.654	-1,1	36.125	2.507,75
Santo Amaro	75.556	60.539	-2,43	18.898	3.665,76
São Domingos	70.386	82.834	1,83	23.542	1.279,40
São Lucas	152.036	139.333	-0,96	40.861	1.102,72
Saúde	126.596	118.077	-0,77	39.748	2.860,27
Sé	27.186	20.115	-3,29	7.676	978,31
Socorro	43.194	39.097	-1,1	11.423	1.707,44
Tatuapé	81.840	79.381	-0,34	25.791	2.361,96
Tucuruvi	111.884	99.368	-1,31	29.696	1.536,56
Vila Formosa	97.940	93.850	-0,47	27.766	1.555,40
Vila Guilherme	61.625	49.984	-2,3	15.122	1.393,41
Vila Leopoldina	26.827	26.870	0,02	7.933	2.737,79
Vila Maria	122.662	113.845	-0,83	32.386	1.014,48
Vila Mariana	132.822	123.683	-0,79	43.351	3.541,62
Vila Matilde	109.023	102.935	-0,64	29.824	1.160,95
Vila Medeiros	156.140	140.564	-1,16	40.015	894,53
Vila Prudente	114.297	102.104	-1,25	31.187	1.345,63
Vila Sônia	83.006	87.379	0,57	24.830	2.554,87
Total	**5.649.633**	**5.299.842**	**-0,71**	**1.624.007**	**2.000,31**

Fonte: Censo IBGE e SEMPLA

Tabela 15: População, taxas de crescimento anual e renda média na sub-região periférica, por distrito

Distritos	Pop.1991	Pop.2000	Taxa 1991/2000 (%)	Domicílios	Renda média do chefe (reais)
Anhanguera	12.408	38.427	13,38	9.376	677,93
Brasilândia	201.591	247.328	2,3	65.478	666,13
Cachoeirinha	125.852	147.649	1,79	39.761	874,21
Campo Limpo	159.471	191.527	2,06	52.178	958,78
Capão Redondo	193.497	240.793	2,46	64.567	711,37
Cidade Ademar	230.794	243.372	0,59	65.772	921,86
Cidade Dutra	168.821	191.389	1,4	51.091	967,45
Cidade Lider	97.380	116.841	2,05	31.125	897,11
Cidade Tiradentes	96.281	190.657	7,89	49.677	598,82
Grajáu	193.754	333.436	6,22	86.223	597,70
Guaianazes	81.373	98.546	2,15	25.598	649,06
Iguatemi	59.820	101.780	6,08	25.954	585,83
Itaim Paulista	163.269	212.733	2,98	55.024	597,42
Itaquera	175.366	201.512	1,56	53.442	811,87
Jaçanã	86.830	91.809	0,62	24.412	952,09
Jaraguá	93.185	145.900	5,11	38.423	724,50
Jardim Ângela	178.373	245.805	3,63	64.950	568,12
Jardim Helena	118.381	139.106	1,81	36.594	584,04
Jardim São Luiz	204.284	239.161	1,77	66.008	806,65
Lageado	112.807	157.773	3,8	40.553	543,58
Marsilac	5.992	8.404	3,83	2.114	447,04
Parelheiros	55.594	102.836	7,07	25.960	602,71
Parque do Carmo	54.743	64.067	1,76	16.886	820,18
Pedreira	86.001	127.425	4,47	33.605	681,07
Perus	46.301	70.689	4,81	18.733	633,71
São Mateus	150.764	154.850	0,3	41.911	845,83
S.Miguel Paulista	102.964	97.373	-0,62	26.660	790,50
São Rafael	89.862	125.088	3,74	33.055	651,26
Sapopemba	257.617	282.239	1,02	76.110	724,70
Tremembé	125.075	163.803	3,04	43.878	1.120,66
Vila Andrade	42.576	73.649	6,28	20.992	3.383,44
Vila Curuça	124.300	146.482	1,84	38.603	653,78
Vila Jacuí	101.236	141.959	3,83	37.257	670,06
Total	**3.996.562**	**5.134.408**	**2,82**	**1.361.970**	**779,38**

Fonte: Censo IBGE, 1991 e 2000; Sempla, 2002.

3.3 - Consolidação das estimativas de crescimento populacional, por tipo de assentamento inadequado, no período 1991/2000, segundo sub-regiões.

Antes da apresentação desta consolidação das taxas de crescimento dos assentamentos considerados inadequados, cabem alguns esclarecimentos:

- Os dados relativos aos conjuntos habitacionais da COHAB e CDHU não foram considerados nesta estimativa, entendendo-se que eles fazem parte da solução e não

do problema da inadequação dos domicílios. Nesse sentido, seu contingente populacional passa a integrar, em cada sub-região, o conjunto designado como "demais moradores". Isso não quer dizer que não haja problemas habitacionais nos conjuntos, mas apenas que este grupo se encontra em situação melhor do que as famílias que integram as necessidades habitacionais prioritárias da política de habitação. Cabe ainda esclarecer que o grupo de domicílios pertencente a conjuntos habitacionais que integra as necessidades prioritárias, conforme item 2.2.2 c), é entendido como problema residual, sobre o qual não cabem projeções de crescimento.

- Os dados referentes aos moradores de cortiços, que constituem um dos componentes da inadequação das condições de moradia aferidas no Município, também não foram segregados nesta estimativa, face à inexistência, até o presente, de qualquer dado censitário sobre este segmento e da impossibilidade de se balizarem estimativas do seu crescimento. Entende-se que os efeitos dessa limitação são restritos à projeção do crescimento deste segmento.
- Os loteamentos considerados nesta estimativa são os loteamentos irregulares e precários, ocupados por população de baixa renda, ou seja, por famílias cujo rendimento médio dos chefes é igual ou inferior a 5 salários mínimos.

As Tabelas 16 e 17 apresentam o crescimento populacional referente ao período 1991/2000 para favelas e loteamentos irregulares de baixa renda, segundo as sub-regiões adotadas. Considerando-se a não existência de informações censitárias específicas para esses universos, trata-se de estimativas, que foram produzidas com o emprego de diferentes técnicas de geoprocessamento, conforme informado no Capítulo 2, seção 2.2.

Tabela 16: População e taxas de crescimento anual para favelas, loteamentos de baixa renda e outros assentamentos, para a sub-região periférica e Município de São Paulo, 1991-2000.

	Sub-região periférica				Município de São Paulo			
Ano	Favela	Loteamento baixa renda	Outros	Total	Favela	Loteamento baixa renda	Outros	Total
1991	**569.512**	**649.451**	**2.777.593**	**3.996.562**	**891.673**	**803.289**	**7.951.223**	**9.646.185**
2000	**834.711**	**923.940**	**3.375.757**	**5.134.408**	**1.160.597**	**1.062.518**	**8.211.135**	**10.434.250**
Taxa anual	**4,34%**	**3,99%**	**2,19%**	**2,82%**	**2,97%**	**3,16%**	**0,36%**	**0,88%**

Fonte: IBGE, Censo Demográficos de 1991 e 2000; estimativas CEM/CEBRAP e PMSP para os dados de favelas e loteamentos.

Tabela 17: População e taxas de crescimento anual para favelas, loteamentos de baixa renda e outros assentamentos, para a sub-região central/intermediária e Município de São Paulo, 1991-2000.

	Sub-região central e intermediária				Município de São Paulo			
Ano	Favela	Loteamento baixa renda	Outros	Total	Favela	Loteamento baixa renda	Outros	Total
1991	**322.161**	**153.838**	**5.173.634**	**5.649.633**	**891.673**	**803.289**	**7.951.223**	**9.646.185**
2000	**325.886**	**138.578**	**4.835.378**	**5.299.842**	**1.160.597**	**1.062.518**	**8.211.135**	**10.434.250**
Taxa anual	**0,13%**	**-1,15%**	**-0,75%**	**-0,71%**	**2,97%**	**3,16%**	**0,36%**	**0,88%**

Fonte: IBGE, Censo Demográficos de 1991 e 2000; estimativas CEM/CEBRAP e PMSP para os dados de favelas e loteamentos.

A leitura das tabelas 14, 15, 16 e 17 permite observações importantes sobre a localização e tendências de crescimento dos assentamentos inadequados, bem como das sub-regiões adotadas para a análise, confirmando a opção quanto à sua delimitação. Comparando indicadores demográficos do conjunto de distritos periféricos com o conjunto de distritos centrais e intermediários, tem-se que em 2000, a população total dos distritos periféricos é de 5.134.408 habitantes, representando 49,2% do total do Município. Deste contingente, 16,25% moram em favelas e 18% moram em loteamentos precários de baixa renda, ou seja a inadequação habitacional extrema atinge 34,25% da população da sub-região, sem levar-se em consideração os cortiços aí localizados. No período 1991/2000, os distritos periféricos cresceram a taxa anual de 2,82%, sendo que as favelas ali localizadas cresceram à taxa anual de 4,34% e os loteamentos de baixa renda, à taxa anual de 3,99%.

A sub-região dos distritos centrais e intermediários apresentava 5.299.842 habitantes em 2000, representando 50,8% da população total do Município. Os moradores de favelas desta sub-região representam 6,15% da sua população e os moradores de loteamentos precários de baixa renda 2,6%. Assim, sem levar-se em consideração a população encortiçada, 8,75% da população dos distritos centrais e periféricos encontra-se em situação de inadequação habitacional. A taxa de crescimento média desses distritos, no período 1991/2000, foi de –0,71% ao ano, sendo que a população em favelas neles localizadas cresceu a taxa anual de 0,13%.

Cabe repetir a relação já referida acima, de que 72% do total de domicílios em favela, em 2000, encontravam-se na sub-região periférica e que, no que diz respeito aos loteamentos de baixa renda, tinha-se em 2000, a concentração de 87% do seu total na sub-região periférica. Sobre essa importante concentração, destaca-se sua tendência de crescimento, com agravamento da situação de exclusão social, em vista das taxas anuais de incremento dos dois segmentos mais representativos da inadequação habitacional.

Do ponto de vista matemático, cabe destacar que as taxas de crescimento da população em favelas e em loteamentos irregulares de baixa renda são consistentes com as taxas de crescimento de setores censitários subnormais – o conceito de favelas do IBGE que apresentou uma taxa de crescimento de 3,9% ao ano entre 1991 e 2000 – e com o ritmo de crescimento observado nos distritos de periferia (Marques, Torres e Saraiva, 2003). Em outras palavras, as taxas de crescimento aqui apresentadas, baseadas em técnicas de sobreposição cartográfica, são consistentes com outras fontes de informação censitária que refletem igualmente o fenômeno do crescimento populacional periférico.

3.4 - Projeção de crescimento demográfico para 2010 e 2012

A taxa de crescimento do Município de São Paulo no período 1991/2000 foi de 0,88% ao ano, reforçando a tendência decrescente verificada no período 1980/1991, quando a taxa anual foi de 1,16%. Embora a desaceleração das taxas de crescimento possa parecer auspiciosa ao observador superficial do debate sobre as políticas sociais em São Paulo, vale destacar que o cenário atual é altamente preocupante, inclusive em termos das políticas habitacionais. Não só a porção da cidade que continua a crescer é aquela com população de baixa renda e residente em áreas de ocupação irregular, mas também a porção da cidade que não cresce – o restante da cidade – constitui a base fiscal sobre a qual o Estado pode auferir recursos para financiar políticas sociais para os menos assistidos. Em outras palavras, quase todo o crescimento demográfico do município tem ocorrido em assentamentos irregulares e precários, o que tende a produzir impactos indesejáveis para a política habitacional e para a base de arrecadação do município.

Em termos estritamente demográficos, a estagnação do restante da cidade, reflete uma trajetória antiga, onde os distritos mais centrais e de renda mais elevada têm perdido população desde os anos 70. A rigor, tal fenômeno está relacionado a um conjunto intrincado de dinâmicas que têm forte significado para hipóteses de projeção. Nesse sentido, destaca-se:

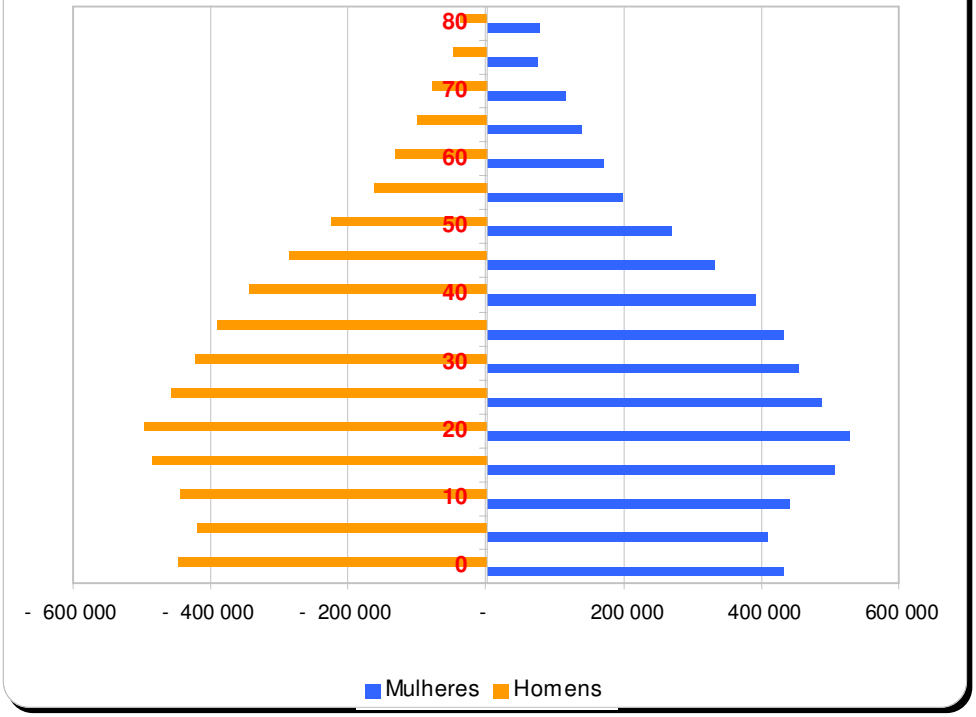
- O crescimento demográfico negativo dos distritos centrais e intermediários é, em parte, fruto das quedas continuadas da fecundidade. Embora a fecundidade esteja caindo em todos os grupos de renda, esta queda é mais acentuada entre os grupos de renda mais elevada situando-se hoje nas áreas mais ricas de São Paulo, provavelmente, abaixo dos níveis de reposição;
- Desde a década de 80, São Paulo apresenta saldos migratórios negativos (Cunha, 1994). Ao lado dos contingentes de migrantes jovens e de baixa renda que continuam a chegar, observa-se agora uma significativa migração de retorno de famílias mais idosas para Minas Gerais e para o Nordeste, bem como um importante movimento populacional em direção ao interior de São Paulo. Como resultados destas trocas populacionais, o município passou a expulsar população em termos líquidos;
- A dinâmica econômica da capital, com elevação do desemprego e forte perda de empregos industriais nos últimos 20 anos, não permite prever um retorno ao mercado de trabalho dos anos 70. Os setores mais dinâmicos da economia local, como os associados a serviços modernos e tecnologia, são cada vez menos intensivos em mão de obra. Além do mais, os profissionais demandados nestas áreas são, crescentemente, de alta qualificação. Como conseqüência, mesmo assumindo hipóteses mais otimistas de crescimento econômico para a próxima década, não se pode supor uma reversão substancial da dinâmica de mercado de trabalho verificada nos últimos 20 anos.

Feitas essas considerações, passa-se à apresentação dos cenários das projeções, que partem da análise de projeções já realizadas, discutindo sua pertinência e propriedade. Ou seja, o exercício de projeção aqui apresentado não se baseia na tradicional análise por componentes, onde a projeção é decomposta segundo a

fecundidade, mortalidade e migração esperadas para uma dada região, pois tal modelo demandaria tempo e recursos muito superiores à demanda colocada pelo Plano Municipal de Habitação.

O primeiro estudo analisado foi elaborado pelo SEADE em 1998 visando uma projeção da demanda por saneamento e envolveu projeções demográficas pelo método de componentes. Essa projeção teve um cunho claramente "pessimista" do ponto de vista demográfico, prevendo um crescimento nulo da população paulistana para o período de 2000-2010. Em parte, tais resultados foram afetados pela sub enumeração de crianças ocorrida na contagem de 1996. De fato, à luz do Censo 2000, os resultados apresentados neste estudo parecem superados. Podemos observar melhor este argumento no Gráfico 1, apresentado abaixo:

Gráfico 1: Pirâmide Etária de São Paulo, 2000



A pirâmide etária de São Paulo para o ano de 2000 revela uma grande concentração de população no chamado período reprodutivo, especialmente na faixa etária de 15 a 25 anos. Este fenômeno, denominado de "onda jovem", têm extensas conseqüências para o crescimento demográfico e para as políticas públicas (Bercovich, Madeira e Torres, 1998). Além dos impactos dessa onda para as áreas de emprego, violência urbana, educação, etc., ele indica do ponto de vista demográfico que, mesmo com a acelerada queda da fecundidade, a população paulistana vai continuar a crescer nos próximos anos, simplesmente em função da situação atual de sua estrutura etária, com grande concentração de mulheres em idades entre 15 e 25 anos.

De fato, este crescimento já está ocorrendo. Podemos reparar no gráfico que o grupo etário de 0 a 4 anos é substancialmente maior do que o grupo de 5 a 9, indicando que – pela primeira vez em vinte anos - a população de 0 a 4 anos se apresentou como maior do que a da faixa etária anterior. Em outras palavras, a projeção realizada pelo SEADE em 1998 – antes do Censo 2000 – não captou o impacto do crescimento demográfico decorrente deste formato particular da estrutura etária paulistana na presente década.

Apesar dessas limitações, a projeção Seade pode ser adotada como hipótese baixa de crescimento, com uma taxa anual de 0,34% de incremento para o total da população do Município.

O segundo estudo considerado foi o de Jannuzzi (2002). Neste estudo o autor apresenta um método para a desagregação da taxa de crescimento populacional para os distritos de São Paulo, de modo a que sejam consistentes com hipóteses pré-existentes de crescimento demográfico, coerentes com diferentes cenários de desenvolvimento para a cidade. O autor considera três cenários alternativos:

- Um cenário chamado de tendencial, com taxas de crescimento declinantes (0,5% ao ano), que apostaria na continuação da conjuntura de baixo dinamismo do mercado de trabalho local, com impactos no campo migratório. De certa forma, trata-se de um cenário próximo à hipótese baixa adotada.
- Um cenário chamado de equilíbrio, que imagina uma relativa retomada dos fluxos migratórios em função de um maior dinamismo do mercado de trabalho local. Segundo este cenário, São Paulo teria uma taxa de crescimento demográfica próxima à média nacional (1,3% ao ano), conforme a projeção oficial do IBGE.
- Um cenário chamado de retomada, em que se imagina um significativo dinamismo econômico, com recuperação do crescimento do emprego e uma taxa de crescimento superior à média nacional, atingindo o nível de 1,6% ao ano.

Para fins do presente exercício, resolveu-se tomar o cenário de equilíbrio de Jannuzzi (2002) como sendo a hipótese alta de crescimento demográfico. As razões para a rejeição da idéia de um crescimento acima da média nacional para São Paulo (retomada) são diversas. Em primeiro lugar, nas últimas duas décadas, a cidade tem crescido a taxas substancialmente inferiores à média do Brasil. O grau de mudança do mercado de trabalho capaz de alterar tal tendência teria que ser impressionante. Até o momento (abril de 2003), não se visualizam condições para tanto. Por um lado, os empregos industriais, com seus efeitos multiplicadores, já caíram de 36% da PEA em 1986 para menos de 20% em 2000, e continuam a cair ao longo da presente década, segundo os dados da PED (Seade/Dieese).

Por outro lado, existem evidências de que, mesmo numa eventual retomada do crescimento da economia brasileira, o emprego industrial não cresceria substancialmente em São Paulo e aceita-se como hipótese mais provável que a retomada do crescimento se manifestaria, em São Paulo, pela expansão mais intensa do setor serviços modernos que tem menos efeitos multiplicadores em

função de uma estrutura muito heterogênea na distribuição de salários e tende a empregar menos intensamente em função de sua crescente transformação tecnológica.

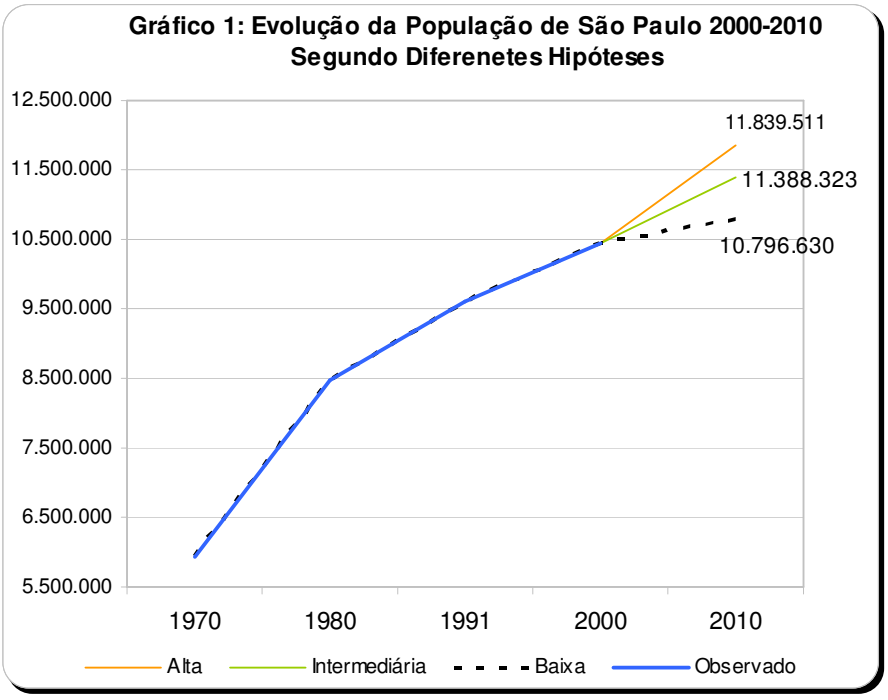
Em segundo lugar, o estoque potencial de migrantes tem caído substancialmente em termos relativos. Não apenas as taxas de crescimento nacional têm se desacelerado de modo significativo, mas o estoque de população rural – grande motor da migração de baixa renda – caiu substancialmente em todas as regiões do Brasil. Paralelamente, políticas agressivas de desconcentração regional levadas a cabo por estados como Minas Gerais, Paraná, Bahia e Ceará tem, crescentemente, retido migrantes potenciais em seus locais de origem. Tradicionais áreas de origem de fluxos migratórios para São Paulo, como Minas e Paraná, têm estabilizado ou revertido suas remessas líquidas de população. Além do mais, o interior do Estado de São Paulo, que nos anos 60 e 70 remetia importantes contingentes para a Capital, constitui agora – ao contrário – uma importante área de recepção de migrantes oriundos de outras regiões do país.

Em outras palavras, imaginar que São Paulo vá crescer a taxas similares às médias nacionais nos próximos anos já parece relativamente "otimista" em termos demográficos, em função da retrospectiva das últimas décadas, em função da mudança estrutural da economia paulistana em direção a uma economia mais fortemente baseada no setor de serviços e em função da mudança no quadro demográfico do restante do país. Trata-se de argumentos plausíveis, embasados na literatura e na observação empírica do contexto sócio-econômico nacional.

Tendo estabelecido uma hipótese alta (1,27% a.a.) e uma baixa (0,34% a.a.), considera-se necessária a adoção de uma hipótese intermediária. Como hipótese intermediária foi adotada a taxa de crescimento demográfico de 0,88% a.a., apresentada pela capital no período de 1991 a 2000. Trata-se da mesma taxa adotada pela SEMPLA (2002).

Apesar das taxas de crescimento demográfico terem sido decrescentes nas últimas décadas, existe razões bastante objetivas para considerarmos que a repetição desta taxa para o período de 2000 a 2010 seja razoável. O principal deles diz respeito ao formato atual da pirâmide etária, já discutido acima, que faz prever um crescimento importante do número absoluto de novas crianças, mesmo em situações de queda da fecundidade, devido à grande concentração de mulheres no período reprodutivo.

O impacto destas três hipóteses alternativas está representado no gráfico 2, a seguir:



De modo aproximado, o significado geral deste exercício implica assumir a hipótese de um acréscimo de quase um milhão de pessoas a mais em São Paulo até 2010 (hipótese intermediária), aceitando uma variação de 500 mil pessoas para mais ou para menos, segundo respectivamente as hipóteses alta e baixa. A rigor, trata-se de uma projeção pouco ambiciosa do ponto de vista da técnica demográfica mais convencional, mas suficiente para orientar a estimativa de crescimento das necessidades habitacionais prioritárias do Município, que será apresentada a seguir, com base na hipótese intermediária adotada.

3.5 Estimativa de crescimento de favelas e loteamentos irregulares e precários de baixa renda

Conforme estabelecido no modelo de análise, as estimativas a seguir partem de uma hipótese metodológica de ausência de investimentos governamentais em novas unidades habitacionais, visando a projeção do crescimento das necessidades habitacionais prioritárias até 2012, e busca ajustar as taxas de crescimento dos segmentos, favelas e loteamentos de baixa renda, de forma coerente com o crescimento das sub-regiões diferenciadas (periférica e central/intermediária) adotadas no estudo, bem como com o crescimento demográfico total do Município.

Assim, cabe estabelecer inicialmente parâmetros de crescimento para as sub-regiões. Considerando-se a taxa intermediária adotada para o Município, de 0,88% ao ano para 2000/2010, igual à de 1991/2000, é necessário assumir ajustes nas taxas que os diversos distritos apresentaram no período 1991/2000. Considerando a distribuição por distrito na projeção elaborada pela SEMPLA (2002), que também adotou a taxa anual de 0,88% para o conjunto do Município, tem-se para a sub-região periférica uma taxa de crescimento positiva de 2,66% ao ano e para a sub-região central/intermediária uma taxa negativa de –1,18% ao ano. Esses valores, segundo a metodologia da SEMPLA, foram obtidos distribuindo-se o ajuste entre os distritos de forma a manter as tendências do período 1991/2000.

No presente trabalho, mesmo assumindo a continuidade da tendência de maior crescimento na sub-região periférica, entende-se possível a adoção de um ajuste ligeiramente otimista em relação à tendência, considerando-se que até 2012 já poderão ser percebidos efeitos do conjunto de instrumentos de política fundiária aprovados pelo Plano Diretor Estratégico, bem como do Programa Morar no Centro, dirigido especialmente à requalificação das áreas centrais para o uso habitacional. Muitos desses instrumentos, especialmente as ZEIS (que serão abordadas mais adiante) já se encontram em vigor desde 2002 e buscam justamente favorecer as condições de acesso à terra urbana para a população de baixa renda, de forma disciplinada e evitando-se o avanço explosivo de novos loteamentos irregulares nas áreas de proteção ambiental e inadequadas à ocupação, localizadas na periferia do Município. Complementarmente, os instrumentos do PDE criam compensações para os proprietários que garantirem em suas glebas a aplicação das normas de preservação ambiental, ao mesmo tempo em que se percebe uma ação mais enérgica do Ministério Público, exigindo o cumprimento dessa legislação. No âmbito dos programas de governo, a criação das Subprefeituras tem entre seus objetivos possibilitar maior controle sobre o território e existe uma ação concertada, das três esferas do poder, visando a recuperação das áreas centrais para o uso habitacional. Por outro lado, a vigência do instituto do usucapião urbano também pode funcionar no sentido de dificultar novas ocupações de glebas por favelas, considerando-se que os interesses da propriedade estarão mais mobilizados no sentido de evitá-las. Este conjunto de argumentos vale tanto para o ajuste do crescimento das sub-regiões como também para o ajuste das taxas de crescimento dos segmentos favelas e loteamentos, em cada uma delas, como apresentado a seguir, na tabela 18, a seguir.

Tabela 18: Projeção das Taxas de Crescimento Populacional para favelas e loteamentos de baixa renda, por sub-regiões e Município de São Paulo, 2000-2010.

	Favela	Loteamento baixa renda	Outros	Total
Sub-região periférica	3,5%	3,2%	2,11%	2,55%
Sub-região central e intermediária	0,13%	-1,1%	-1,1%	-1,02%
Município de São Paulo	2,65%	2,72%	0,34%	0,88%

3.6 - Projeção de população e domicílios para 2012, em favelas e loteamentos de baixa renda

Inicialmente, cabe informar que as mesmas taxas de crescimento projetadas para 2010 foram utilizadas no cálculo da população de favelas e loteamentos para 2012. Aplicando-se à população de 2000 as taxas de crescimento demográfico estabelecidas na Tabela 18, pode-se projetar o total de moradores de favelas e loteamentos de baixa renda estimados para 2012. Essa projeção é apresentada na Tabela 19, abaixo.

Tabela 19: Projeção da população em favelas e loteamentos de baixa renda, São Paulo, 2000/2012.

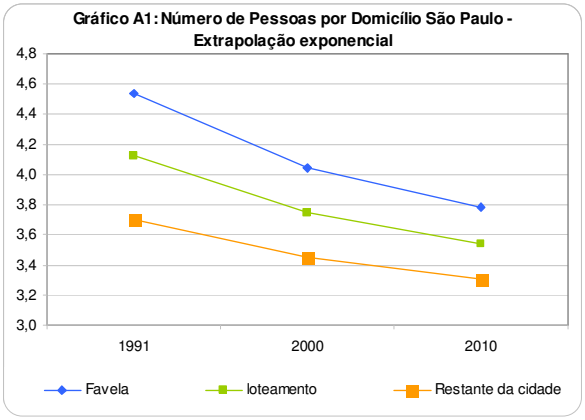
	Favelas	Loteamentos	Outros	São Paulo
2000	1.160.597	1.062.158	8.213.242	10.434.252
2010	1.507.590	1.390.088	8.490.650	11.388.328
2012	1.592.312	1.469.695	8.529.025	11.591.032

Com relação ao cálculo do correspondente número de domicílios, contudo, serão apresentadas duas hipóteses. Na primeira, considerada baixa, mantém-se o número médio de habitantes por domicílio aferido nas estimativas para 2000. Na segunda, considerada alta, assume-se uma continuidade na queda desses números, conforme tendência expressiva verificada no período 1991/2000. A metodologia de cálculo dessa queda é apresentada a seguir.

O município de São Paulo apresentava um número médio 3,80 pessoas por domicílio em 1991, número que caiu para 3,49 em 2000. Entre as razões para esta queda, pode-se apresentar os seguintes elementos:

- Queda generalizada da fecundidade, com a ocorrência de famílias menores, com um ou dois filhos;
- Maior incidência de separações e divórcios;
- Maior número de pessoas residindo sozinhas ou em casais, decorrente do crescente envelhecimento da população e da mudança de padrões culturais relativos à família e a moradia.

Em outras palavras, este conjunto de elementos indica que a tendência de queda no número de pessoas por domicílio continuará a ocorrer no futuro próximo. Assim, nesta projeção, tratou-se de propor um tipo de curva matemática que permitisse extrapolar esta tendência para 2010 e 2012. Porém, entendeu-se que a utilização de modelos mais comuns, como os lineares, para estimar o número de pessoas por domicílio nas diversas alternativas residenciais aqui consideradas (favelas, loteamentos e demais moradores) parece pouco adequada. De fato, uma vez que este indicador já vem caindo consideravelmente nos últimos anos, é pouco plausível imaginar a mesma intensidade de queda, no futuro próximo. Assim, para assumir uma hipótese de queda mais suave desse indicador nos próximos anos, adotou-se um modelo exponencial, apresentado no gráfico A 1, abaixo.



Os resultados do exercício de projeção do número de pessoas por domicílio, segundo a tendência de queda, são apresentados na Tabela 20, abaixo.

Tabela 20: Número de pessoas por domicílio em São Paulo, 1991-2010 Projeções por extrapolação exponencial.

Assentamentos	1991	2000	2010
Favela	**4,54**	**3,97**	**3,78**
Loteamento	**4,13**	**3,75**	**3,54**
Outros	**3,70**	**3,45**	**3,31**
São Paulo	**3,80**	**3,49**	**3,33**

Fonte: IBGE, Censo Demográficos de 1991 e 2000.
Cem/Cebrap: Estimativas para favelas, e loteamentos.

De posse desses elementos, tem-se condição de calcular o número de domicílios em loteamentos de baixa renda e favelas projetados para 2012, segundo uma hipótese baixa e uma hipótese alta, conforme a Tabela 21, abaixo.

Tabela 21: Projeção do número de domicílios em favelas e loteamentos de baixa renda, São Paulo, 2000/2012.

	Favelas	Loteamentos
2000	**291.983**	**283.476**
2012 (hipótese baixa)	**401.086**	**391.919**
2012 (hipótese alta)	**421.247**	**415.168**

4 – Consolidação da estimativa de recursos necessários para atender às necessidades habitacionais prioritárias do Município, projetadas para 2012

Conforme já referido anteriormente, as necessidades habitacionais prioritárias do Município, segundo diagnóstico apresentado neste Plano de Habitação, dizem respeito ao atendimento das famílias moradoras em favelas, loteamentos irregulares de baixa renda e cortiços, bem como à solução de problemas residuais detectados em conjuntos habitacionais executados pelo poder público. Esse atendimento envolve a produção de novas unidades habitacionais, urbanização de favelas e loteamentos precários, bem como ações de melhorias em cortiços e nos conjuntos habitacionais já referidos.

De acordo com os critérios de cálculo apresentados no Capítulo 2, seção 2.2.3, e considerando-se a projeção das necessidades para 2012 do Capítulo 3, chega-se à estimativa dos recursos financeiros necessários para seu atendimento.

No que se refere aos cortiços, dadas as incertezas em relação à sua quantificação e considerando-se os dados disponíveis apresentados no Capítulo 2, seção 2.2.2 e), assume-se uma meta de atendimento de 50.000 famílias até 2012.

A tabela 22, a seguir, apresenta esse montante de recursos, com base na hipótese baixa da projeção do número de domicílios e nos valores unitários demandados por tipo de intervenção adotados de acordo com valores praticados pela SEHAB, em programas em andamento, no período 2001/2003.

Tabela 22: Estimativa de recursos financeiros para atendimento das necessidades habitacionais prioritárias do Município, projetadas para 2012

Tipo de intervenção	Domicílios	Custo/dom. (em reais)	Total (em reais)
Provisão de novas moradias	99.050	32.000	3.169.600.000
Urbanização de favelas	340.923	12.000	4.091.077.000
Urbanização de loteamentos de baixa renda	376.242	3.100	1.166.351.000
Melhorias em conjuntos habitacionais	24.000	2.000	48.000.000
Melhorias em cortiços	30.000	4.000	120.000.000
Total			8.595.028.000

A quantificação do déficit quanto a provisão de novos domicílios foi baseada nos critérios já mencionados, reproduzidos a seguir:

- 15% do total de famílias em favelas deverão ser reassentadas em novas unidades habitacionais, fora da favela, em função das intervenções de urbanização.
- 4% do total de famílias moradoras de loteamentos de baixa renda deverão ser reassentadas em outros locais, em função das intervenções de urbanização.

- 40% das famílias moradoras em cortiços deverão ser atendidas em novos domicílios para garantir condições de habitabilidade nos cortiços.
- 100% dos moradores de rua deverão ser atendidos com unidades habitacionais.

A partir dessas estimativas se deduz que as necessidades relativas à urbanização de favelas e às melhorias em loteamentos de baixa renda ficam reduzidas a 85% e 96% respectivamente, dos totais de domicílios em favelas e loteamentos de baixa renda.

Com relação aos valores unitários, cabe esclarecer:

- Que a SEHAB vem praticando o valor médio de R$ 4.000,00 por lote, na execução de infra estrutura em loteamentos irregulares de baixa renda, através do Programa Lote Legal. Ainda na execução dessas intervenções, foi verificada a existência de 1,3 domicílios por lote. Desses dados foi deduzido o valor de R$ 3.100,00 por domicílio, correspondente ao valor das intervenções de infra-estrutura em loteamentos de baixa renda.
- Que o valor de R$ 12.000,00 por domicílio, adotado para as intervenções de urbanização de favelas, inclui dois componentes: (i) o valor relativo à necessidade de reposição, na própria favela, de 15% do total de domicílios, estimado em R$24.000,00 por unidade habitacional; e (ii) o valor relativo à infra-estrutura para os 85% dos domicílios que permanecem na favela, estimado em R$ 8.400,00 por domicílio.
- Que o valor da unidade habitacional foi adotado de acordo com o valor máximo da unidade, aceito para o Programa PAR/CEF destinado a famílias de renda até 6 salários mínimos. Inclui o valor dos terrenos.

De acordo com a projeção, que inclui a demanda atual e a perspectiva de crescimento nos próximos 10 anos, serão necessários investimentos da ordem de 8,6 bilhões de reais para o atendimento às necessidades habitacionais prioritárias diagnosticadas. Os custos unitários por tipo de intervenção foram considerados em valor presente (reais de julho de 2003), sem considerar eventual elevação de preços em desacordo com a evolução das fontes de recursos a serem definidas. Nesse sentido, os valores apontados devem ser entendidos enquanto referência para o planejamento da política habitacional e articulação de recursos disponíveis, os quais serão apresentados a seguir.

Diante da grandeza das necessidades habitacionais do Município, torna-se evidente a importância da articulação de instrumentos, recursos e agentes envolvidos no seu equacionamento, visando a otimização e potencialização de seus efeitos. Nesse sentido, a política habitacional dispõe hoje de um leque de instrumentos jurídico-urbanísticos e econômico-financeiros que deverão ser mobilizados no enfrentamento das necessidades habitacionais prioritárias. No caso dos instrumentos jurídico-urbanísticos, trata-se de diversos institutos criados ou regulamentados recentemente, a partir da aprovação da Lei Federal nº 10.257/01 (Estatuto da

Cidade) e do Plano Diretor Estratégico do Município. De um modo geral, estes instrumentos, que serão abordados a seguir, dizem respeito à criação de condições para o acesso à terra urbana e à regularização fundiária dos assentamentos de baixa renda, bem como à recuperação, pelo poder público, de parte da valorização imobiliária gerada por seus próprios investimentos no território. No caso dos instrumentos econômico-financeiros, trata-se principalmente de instrumentos pré-existentes, que deverão ajustados e articulados no sentido de se adequarem às necessidades e características específicas do mercado prioritário de habitação social.

4.1 – Política de aquisição de terra e imóveis

Ainda no que se refere aos recursos e instrumentos jurídicos, urbanísticos e financeiros, cabe destacar que a demanda por terra e imóveis correspondentes às necessidades habitacionais prioritárias do Município, deve receber tratamento especial, considerando-se:

- que essa demanda deve ser equacionada em prazos compatíveis com o planejamento dos programas e empreendimentos habitacionais de interesse social, ou seja, terra e imóveis devem estar disponíveis antecipadamente para viabilizar o início das intervenções.
- que os instrumentos utilizados para pelo poder público para o acesso a terra, com destaque para a desapropriação por interesse social, tem se mostrado pouco ágeis para o atendimento das necessidades em prazo adequado, com o agravante de resultarem, de acordo com pesquisas já realizadas (Maricato, 2001), em dispêndios muito superiores aos que seriam necessários para a aquisição de imóveis, considerando-se os preços de mercado.

Assim, a política de habitação deverá focalizar também o aperfeiçoamento dos instrumentos disponíveis e a formulação de uma política específica visando a aquisição de terra e imóveis. Como passo inicial nesse sentido, a SEHAB está se aparelhando tecnicamente e organizando um “Observatório Imobiliário”, destinado a acompanhar a dinâmica do mercado, especialmente nas áreas de interesse para os programas habitacionais. O objetivo do funcionamento desse Observatório é de identificar antecipadamente as oportunidades de negócios e orientar as decisões da política habitacional relativas à aquisição de terrenos e imóveis.

5 – Instrumentos Econômicos e Financeiros da política habitacional do Município

5.1 - Diagnóstico das fontes de recursos para a política de financiamento e subsídios à moradia

É preciso reafirmar que a responsabilidade pela satisfação do direito à moradia digna é concorrente às três esferas de governo e aos órgãos a elas vinculados. Destaca-se novamente que a completa desarticulação entre as aplicações realizadas pela administração municipal, governo estadual, governo federal e Caixa Econômica Federal, enquanto operadora dos recursos do FGTS, tem contribuído para o baixo desempenho da política habitacional de interesse social. Em outras palavras, apesar dos recursos destinados à produção e requalificação de moradias, a superação dos problemas habitacionais relacionados com a população de baixa renda do Município continua demandando um equacionamento mais eficiente.

Acredita-se, portanto, que o diagnóstico das fontes de recursos para a política de financiamento e subsídio à moradia de interesse social, especialmente no que diz respeito aos recursos do FGTS, constitui ponto de partida para a definição dos instrumentos capazes de reorganizar a ação dos diversos órgãos, respeitando as competências de cada um e visando uma ação conjunta planejada e eficaz. O diagnóstico apresentado a seguir foi elaborado com o apoio de consultoria do Dr. André Luiz de Souza, representante da CUT no Grupo de Apoio Permanente ao Conselho Curador do FGTS.

a) O FGTS.
O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, ao constituir-se como poupança forçada dos trabalhadores, tornou-se, desde a década de 60, a principal fonte de recursos para o financiamento da habitação popular. A Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1.990 definiu as condições gerais de funcionamento do FGTS. Os empregadores estão obrigados a realizar depósitos mensais correspondentes a 8% da remuneração devida aos trabalhadores, que poderão realizar saques mediante determinadas condições, em especial por demissão sem justa causa, na aposentadoria e para aquisição da moradia.

O FGTS é regido por normas e diretrizes estabelecidas por seu Conselho Curador, composto por representação de trabalhadores, empregadores e órgãos governamentais. Dentre as competências do CCFGTS está o estabelecimento das diretrizes e os programas de alocação dos recursos do FGTS, em consonância com a política nacional de desenvolvimento urbano e com as políticas setoriais de habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana. Os recursos do FGTS devem ser aplicados em habitação, em saneamento básico e em infra-estrutura urbana, garantindo disponibilidades financeiras que satisfaçam a demanda por saques.

A situação atual do FGTS, de acordo com o balanço do exercício de 2.002, demonstra a situação econômica, financeira e patrimonial do Fundo, denotando sua alta liquidez. A Tabela 23, a seguir, consolida as principais contas do balanço.

Tabela 23: FGTS, balaço do exercício de 2002, valores em reais.

ATIVO	139.516.737.382	PASSIVO	139.516.737.382
disponibilidades	789.259.553	depósitos	84.951.369.351
títulos e valores imobiliários	28.518.076.432	reservas técnicas de contas inativas	8.060.714.434
créditos vinculados	4.086.812.657	outras obrigações	1.171.987.171
operações de crédito	65.040.212.497	provisão expurgos	34.950.785.031
outros créditos	3.159.855.549	patrimônio líquido ajustado	10.381.881.394
permanente	37.922.520.693		

De acordo com a Tabela 23, os ativos do Fundo registravam 139,5 bilhões de reais em 31 de dezembro de 2.002. As disponibilidades financeiras do Fundo estão representadas nas contas "disponibilidades" e "títulos e valores imobiliários" que totalizam 29,3 bilhões de reais. Parte destes recursos, 790 milhões de reais, estão depositados na Caixa Econômica Federal para satisfazer desembolsos de curto prazo do Fundo. Os demais, 28,5 bilhões de reais, estão aplicados em títulos públicos federais, com rentabilidade à taxa básica de juros, SELIC, hoje em 26,5% ao ano. As "operações de crédito" realizadas pelo Fundo, correspondentes a empréstimos nas áreas de habitação, saneamento e infra-estrutura urbana, somavam 65 bilhões de reais em 2002. As contas "créditos vinculados" e "outros créditos", no total de 7,3 bilhões de reais representam títulos CVS e créditos caracterizados e a caracterizar junto ao FCVS – Fundo de Compensação de Variações Salariais.

Ainda na coluna dos ativos, a conta "permanente" demonstra a previsão de ingresso de recursos oriundos das Contribuições Sociais definidas pela Lei Complementar nº 110/01. A Lei estabeleceu a elevação da alíquota de 8%, paga pelos empregadores, em 0,5% e da multa rescisória de 40%, paga na demissão sem justa causa, em 10%, a títulos de contribuições sociais, gerando a receita necessária para o pagamento dos créditos complementares relativos aos expurgos inflacionários dos Planos Verão e Collor. Este passivo junto aos trabalhadores está representado na conta "provisão expurgos" no Passivo do Fundo.

No Passivo, além da conta "provisão de expurgos", já descrita, a principal obrigação do Fundo esta demonstrada na conta "depósitos", onde figuram 84,9 bilhões de reais, que representam o saldo das contas vinculadas dos trabalhadores, que deverão ser resgatadas de acordo com as condições de saque da Lei 8.036/90.

Ao final, apresenta-se o "patrimônio líquido" do Fundo, de 10,4 bilhões de reais, que representa o saldo do FGTS após a liquidação de suas obrigações.

No Demonstrativo de Resultados do ano de 2.002 podem ser verificados os fatores que contribuem para a alta liquidez do Fundo. Os retornos de "Operações de

Crédito" realizados no período – pagamentos realizados por Agentes Financeiros, Estados e Municípios por empréstimos contraídos – totalizaram 5,6 bilhões de reais. Por outro lado, no mesmo período o Fundo auferiu receitas financeiras – pela aplicação de suas disponibilidades em títulos públicos federais – da ordem de 5,1 bilhões de reais.

b) A capacidade de Investimento do FGTS no período do Plano Municipal de Habitação.
Com base nas informações do balanço relativo ao exercício de 2.002 é possível inferir que o Fundo manterá sua capacidade de investimentos durante o período de execução do Plano de Habitação do Município de São Paulo.

Após a decisão do Governo Federal de assumir os pagamentos relativos aos expurgos inflacionários dos Planos Verão e Collor, que resultou na Lei Complementar nº 110/01, muitas dúvidas foram levantadas quanto às reais condições do FGTS adimplir as responsabilidades assumidas e, ao mesmo tempo, fornecer recursos para o financiamento das políticas de habitação e saneamento.

A tabela 24 a seguir, propõe-se a projetar a evolução das contas do FGTS, durante os próximos dez anos, considerando os dados relativos a ativos e passivos, extraídos do Balanço de 2.002, adotando premissas conservadoras quanto aos indicadores econômicos que atingem o desempenho do Fundo.

Tabela 24: Estimativa da evolução das contas do FGTS, período 2002/2012, em reais.

Ano	arrecadação líquida	disponibilidades	patrimônio liquido	pagamento expurgos	Contratações Brasil
2002		29.333.069	10.381.881	7.500.000	
2003	2.100.000	24.325.758	10.412.466	9.800.000	4.500,000
2004	2.100.000	19.913.076	9.399.217	10.230.000	5.000.000
2005	2.100.000	18.609.328	8.916.772	7.800.000	5.000.000
2006	2.100.000	18.295.881	8.039.916	7.200.000	5.000.000
2007	2.100.000	20.171.222	6.361.971	2.800.000	5.000.000
2008	2.100.000	24.260.835	4.976.041	0	5.000.000
2009	2.100.000	29.385.427	3.903.428	0	5.000.000
2010	2.100.000	35.452.179	3.232.541	0	5.000.000
2011	2.100.000	42.597.363	3.092.645	0	5.000.000
2012	2.100.000	51.172.948	3.569.559	0	5.000.000

Fonte: Simulador FGTS DIFUG/CAIXA

Nos parâmetros adotados reproduziu-se a mesma arrecadação líquida de 2,1 bilhões de reais, assumindo-se uma posição conservadora, considerando-se que, em 2.002, a arrecadação foi de 2,8 bilhões. A arrecadação líquida representa o resultado dos valores de contribuição de empregadores arrecadados menos os saques realizados no período.

A tendência é de que a arrecadação liquida tenha melhor desempenho, pois os saques em 2003 representarão 87% das contribuições, relação que chega a 92% em 2012, em função da manutenção dos mesmos 2,1 bilhão de reais.

As disponibilidades, que representam os recursos em caixa do Fundo, sofrem substancial redução até 2006 em função do pagamento dos expurgos inflacionários, passando a ser crescentes a partir de 2007, chegando a 2012 no patamar de 51 bilhões de reais.

O "patrimônio liquido" do Fundo demonstra de forma mais clara o impacto do pagamento dos expurgos, atingindo em 2011 o nível mínimo de 3,1 bilhão de reais. As contribuições sociais implantadas pela Lei Complementar nº 110/01 em contrapartida financeira aos pagamentos realizados pela Fundo somente irão recompor o PL aos níveis atuais, em 2015.

Para a evolução foi adotada Taxa Selic, que remunera as disponibilidades do Fundo aplicadas em Títulos Públicos Federais de 21,78% em 2003, 17,36% em 2004, 15,61% em 2005, 12,34% em 2006, 11,20% em 2007 e 10% nos anos subseqüentes e TR (Taxa Referencial de Juros), que remunera as operações de crédito e as contas vinculadas de 4,6% em 2003, 3,9% em 2004 e 2005 e 2,0% nos anos seguintes.

As contratações previstas, que representam a capacidade de investimento do Fundo em habitação e saneamento, foram mantidas no patamar de 5,0 bilhões de reais ao ano. Todavia, o cenário apresentado demonstra que, no período, as contratações poderão ser elevadas pois as disponibilidades são crescentes.

c) A participação do Município de São Paulo na arrecadação do FGTS e a produção habitacional correspondente.

A capacidade de investimentos do FGTS, nas áreas de habitação, saneamento e infra-estrutura urbana, está diretamente relacionada com a arrecadação líquida do Fundo, ou seja, com os "os superávits gerados". As demais receitas do Fundo, sejam de retorno de operações de crédito ou receitas financeiras, têm na origem disponibilidades geradas pela arrecadação.

A Tabela 25 a seguir apresenta um comparativo entre a arrecadação bruta no país, no Estado e no Município de São Paulo.

Tabela 25: Arrecadação do FGTS no Brasil, Estado e Município de São Paulo, em reais.

Arrecadação FGTS					
Ano	**Brasil**	**Estado**	**Município**	**% (1)**	**% (2)**
1995	9.786.129.837	4.717.113.388	nd	48,20%	
1996	11.671.686.176	5.196.758.999	nd	44,52%	
1997	12.925.111.506	5.785.656.227	nd	44,76%	
1998	16.781.697.817	7.591.002.096	nd	45,23%	
1999	17.408.212.152	7.899.032.761	nd	45,38%	
2000	18.708.530.527	8.509.942.623	4.581.503.487	45,49%	24,49%
2001	21.074.052.206	9.706.566.828	5.292.837.758	46,06%	25,12%
2002	22.421.996.700	10.213.843.783	5.434.184.132	45,55%	24,24%

(1) percentual Estado São Paulo / Brasil
(2) percentual Município de São Paulo/Brasil
Fonte: SIE - FGTS

Como se pode verificar, o Estado de São Paulo contribuiu com 45,6% da arrecadação bruta do FGTS no período de 1995 a 2002. Já o Município de São Paulo participou com 25% , da arrecadação no período de 2000 a 2002.

Considerando os saques, a participação do Estado de São Paulo foi de 43,2%, no período de 1997 a 2002 e o Município de São Paulo teve participação total de 19,6% no período de 2000 2002, conforme demonstra a Tabela 26, a seguir.

Tabela 26: Saques do FGTS no Brasil, Estado e Município de São Paulo, em reais.

Saques FGTS					
Ano	**Brasil**	**Estado**	**Município**	**% (1)**	**% (2)**
1995	nd	nd	Nd		
1996	nd	nd	Nd		
1997	13.628.592.922	5.697.965.319	Nd	41,81%	
1998	17.252.731.807	7.361.149.676	Nd	42,67%	
1999	17.624.149.470	7.709.656.136	Nd	43,74%	
2000	17.198.040.442	7.450.986.330	3.185.317.242	43,32%	18,52%
2001	18.772.345.011	8.264.951.962	3.888.651.646	44,03%	20,71%
2002	19.635.024.349	8.470.919.177	3.840.744.624	43,14%	19,56%

(1) percentual Estado de São Paulo / Brasil
(2) percentual Município de São Paulo/Brasil
Fonte: SIE – FGTS

O desempenho do Estado e do Município de São Paulo na arrecadação e nos saques junto ao FGTS aponta para a sua forte participação na arrecadação líquida do Fundo. Observa-se na Tabela 27 abaixo que mesmo no período em que a arrecadação líquida foi negativa – contaminada pelos saques de aposentadoria durante a reforma da previdência – o Estado manteve arrecadação líquida positiva na comparação interna.

Tabela 27: Arrecadação Líquida do FGTS no Brasil, Estado e Município de São Paulo, em reais.

Arrecadação líquida					
Ano	**Brasil**	**Estado**	**Município (3)**	**% (1)**	**% (2)**
1995	nd	nd	nd		
1996	nd	nd	nd		
1997	(703.481.416)	87.690.908	nd	-12%	
1998	(471.033.990)	229.852.420	nd	-49%	
1999	(215.937.318)	189.376.625	nd	-88%	
2000	1.510.490.085	1.058.956.293	1.396.186.245	70,11%	92,43%
2001	2.301.707.195	1.441.614.866	1.404.186.112	62,63%	61,01%
2002	2.786.972.351	1.742.924.606	1.593.439.508	62,54%	57,17%

(1) percentual Estado de São Paulo / Brasil
(2) percentual Município de São Paulo/Brasil
(3) A partir de Out/2001 o Município inclui arrecadação de Contribuições Social - Lei Complementar nº 110/01.
Fonte: SIE – FGTS

Observa-se que a arrecadação líquida do Município de São Paulo deve ser considerada com cautela. Menos pelo fato de que, a partir de outubro de 2001, a informação disponível agrega as contribuições sociais da Lei Complementar nº 110/01, e mais em função de que a arrecadação bruta da cidade sofre certa distorção pois existem empresas que centralizam a arrecadação na matriz São Paulo. Ou seja, filiais em outras cidades e Estados tem a contribuição de seus trabalhadores recolhidas na cidade de São Paulo.

De 1997 a 2002 a arrecadação líquida do Fundo, considerando os números do País, esteve negativa nos anos de 1997 a 1999. Mesmo com forte redução no período, a arrecadação líquida do Estado e principalmente do Município, permaneceu positiva.

Tomando-se o período de 1997 a 2002, a arrecadação liquida positiva no País foi de 5,2 bilhões de reais, para a qual o Estado de São Paulo contribuiu com 4,75 bilhões de reais ou 91,20%. O Município de São Paulo, isoladamente, respondeu por 66,5% do total nacional, no período em que a informação está disponível. Apesar dessa significativa participação do Município, a produção habitacional com recursos do FGTS, correspondente à essa arrecadação, não guardou a mesma proporção.

Os programas de aplicação dos recursos do FGTS na área de habitação, podem ser classificados em três modalidades: Setor Público, Pessoa Jurídica e Pessoa Física.

Devido às restrições impostas a contratações com o Setor Público, a partir de 1998, com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, e às limitações das Operações com Pessoas Jurídicas – Programa de Apoio à Produção – nos últimos anos, as operações através de Pessoa Física – Programa Carta de Crédito – foram preponderantes.

O Programa Carta de Crédito admite as modalidades: **associativa**, configurada na produção de conjuntos habitacionais, e **individual** mediante a aquisição ou produção de unidade isolada e aquisição de material de construção. A Tabela 28 abaixo demonstra as contratações do Programa no Brasil, Estado e Município de São Paulo desde sua implantação em 1996.

Tabela 28: Recursos contratados no Programa Carta de Crédito, no Brasil, Estado e Município de São Paulo.

	Brasil		Estado		Município		% (1)	% (2)
Ano	Quant.	valor(reais)	quant.	valor (reais)	quant.	valor (reais)		
1996	30.022	412.938.584	4.443	66.216.647	468	8.637.640	2,09%	13,04%
1997	172.252	3.178.787.555	50.854	1.031.050.656	8.982	227.119.495	7,14%	22,03%
1998	203.970	2.288.011.927	59.824	811.969.892	6.704	112.843.826	4,93%	13,90%
1999	179.857	2.105.178.626	56.582	875.576.482	8.613	172.495.753	8,19%	19,70%
2000	280.047	3.467.542.350	83.527	1.513.445.724	15.871	399.753.801	11,53%	26,41%
2001	243.687	2.922.408.239	62.926	1.300.773.264	13.783	412.132.359	14,10%	31,68%
2002	193.226	2.965.878.692	56.587	1.268.055.167	13.053	416.002.293	14,03%	32,81%
Total	1.303.061	17.340.745.973	374.743	6.867.087.831	67.474	1.748.985.168	10,09%	25,47%

(1) percentual Município / Brasil
(2) percentual Município / Estado
Fonte: Vice Presidência de negócios bancários e imobiliários/CEF

Pode-se observar que, nos primeiros anos a participação dos recursos contratados no Município de São Paulo foi reduzida em relação ao Estado e ao País. A partir do ano 2.000 a cidade consolida uma posição na faixa dos 400 milhões de reais anos, ou 13% do total investido no País.

Ainda que o volume de financiamentos no Município seja significativo, deve ser analisada a eficácia das aplicações frente às características do déficit habitacional e da demanda prioritária do Plano de Habitação, situada na faixa de até 5 salários mínimos de renda mensal.

Na Tabela 29, a seguir, está apresentada a distribuição das aplicações do Fundo, por faixas de renda da população atendida no Município de São Paulo.

Tabela 29: Distribuição das aplicações do FGTS, por faixa de renda, no Município de São Paulo

Contratação x Renda – Município de São Paulo				
faixa de renda	**contratos**	**%**	**valores (em reais)**	**%**
Até 3 SM	3.714	5,38%	30.852.321,73	1,72%
De 3 a 6 SM	9.177	13,29%	73.611.801,91	4,10%
De 6 a 12 SM	41.159	59,62%	1.087.803.851,43	60,58%
Acima de 12	14.983	21,70%	603.457.421,35	33,61%
Total	69.033	100,00%	1.795.725.396,42	100,00%

Fonte: Vice Presidência de negócios bancários e imobiliários/CEF

A Tabela 29 demonstra que 82% dos recursos foram aplicados em operações cujas famílias beneficiadas detêm renda superior à 6 salários mínimos, em flagrante incompatibilidade com as prioridades do Município.

d) Recursos do Orçamento Geral da União.

Os recursos do Orçamento Geral da União aplicados na área de habitação indicam a insuficiência da política, no período compreendido entre os anos de 1995 e 2002. No que se refere ao conjunto do país, há uma percepção de que a pulverização de recursos, através do atendimento a emendas parlamentares, distorce os objetivos dos programas e a implementação de uma política habitacional efetiva e eficiente. Na Tabela 30, a seguir, são apresentados os valores contratados no período de 1995 a 2002, com recursos do OGU, os quais totalizaram investimentos de 1,8 bilhão de reais no conjunto do país, em 5.501 municípios.

Tabela 30: Valores contratados em programa habitacionais com recursos do OGU, Brasil 1995/2002.

Programa	Fonte	Valor (em mil reais)	Municípios
Habitar – Brasil	OGU	914.944	2.550
Habitar – Brasil BID DI	BID/OGU	26.203	125
Habitar – Brasil BID UAS	BID/OGU	371.523	68
Morar melhor - Habitação	OGU	456.227	2.758
		1.768.897	5.501

Do total de valores contratados apresentados na Tabela acima, foram alocados no Estado de São Paulo recursos reduzidos, conforme Tabela 31 a seguir. O valor consignado ao Estado já inclui os dois contratos referentes ao Município de São Paulo, perfazendo o total de 4,8 milhões de reais.

Tabela 31: Valores contratados em programa habitacionais com recursos do OGU, Estado de São Paulo, 1995/2002.

Programa	Fonte	Valor (em mil reais)	Municípios
Habitar – Brasil	OGU	87.128	n.d.
Habitar – Brasil BID DI	BID/OGU	4.810	26
Habitar – Brasil BID UAS	BID/OGU	64.623	10
Morar melhor – Habitação	OGU	36.724	136
		193.285	172

Cabe ainda observar que os recursos do programa Habitar Brasil/BID, embora contratados, estão parcialmente contingenciados por indisponibilidade de recursos no orçamento da União.

e) O ICMS e a capacidade de investimento do Estado de São Paulo.
Conforme já referido, o Estado de São Paulo inaugurou em 1989 um novo e importante instrumento de geração de recursos para a área de habitação, através da elevação da alíquota do ICMS, aprovada pela Lei Estadual nº 6.556. A aplicação desses recursos e execução da política habitacional do âmbito estadual ficou consignada à Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo, CDHU. Segundo dados fornecidos pela Superintendência de Planejamento Estratégico da CDHU, no período 1991/2002, foram produzidas e comercializadas no Município de São Paulo, 43.187 unidades habitacionais pelo órgão, e estão em execução mais 18.920 unidades. A distribuição das unidades já comercializadas, ano a ano, bem como os programas através dos quais essa produção foi implementada, aparecem na Tabela 32, a seguir.

Tabela 32: Unidades Habitacionais em empreendimentos comercializados pela CDHU, no Município de São Paulo, 1991/2002

Programas	Ano												Total
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	
Empreitada Global	580	1.186	2.016	4.351	1.098	831	992	12.029	2.340	244	153	1.447	27.513
Mutirão Associativo						1.317	2.705	3.674	2.248	732	2.001	3.192	15.949
Carta Crédito						2	3					41	46
PMI (1)												5	5
Total	580	1.186	2.016	4.351	1.908	2.150	3.700	15.703	4.588	976	2.154	4.685	43.187

(1) Programa de Moradia Indígena destinado à remoção emergencial de 5 famílias na zona norte do MSP
fonte: CDHU, Superintendência de Planejamento Estratégico

A Tabela 32 apresenta uma produção relativamente tímida, diante do total de recursos arrecadados para a habitação através da Lei nº 6.556/89 e das necessidades habitacionais prioritárias do Município. De acordo com o documento *"Diagnóstico das Condições Habitacionais no Estado de São Paulo"* (SEADE, CDHU, 2001), as necessidades habitacionais diagnosticadas no Município para o ano de 1998, compreendiam o déficit de 103.000 novas moradias e demandas relacionadas com a inadequação de 1.380.000 domicílios. Considerando-se diferenças metodológicas importantes no que se refere ao equacionamento das situações de inadequação, observa-se que a estimativa do déficit apresenta coerência com os valores apresentados no presente Plano Municipal de Habitação. Por outro lado, destaca-se que, ainda de acordo com o *"Diagnóstico das Condições Habitacionais no Estado de São Paulo",* os valores relativos às necessidades habitacionais do Município, representavam 42,6% e 47,14%, respectivamente em relação ao déficit e à inadequação, dos totais levantados para todo o Estado.

Com relação aos recursos, cabe esclarecer que 25% da arrecadação do ICMS da Habitação é repassada para os Municípios, segundo parâmetros de ponderação pré-definidos. O resultado desse repasse, no que diz respeito ao Município de São Paulo e de acordo com dados disponíveis no *site* da CDHU, representou no período 1991/1999, o valor de US$ 350 milhões, correspondendo a uma média anual de US$ 35 milhões. Ainda de acordo com a mesma fonte, o total repassado pelo Estado ao total dos municípios no mesmo período, foi de US$ 1,2 bilhões. Considerando-se que este valor corresponde a 25% do total arrecadado pelo ICMS/Habitação, tem-se uma estimativa de que mais US$ 3,6 bilhões correspondentes ao mesmo período (1991/1999) estariam disponíveis ao setor, para serem repassados à CDHU. Mais exatamente, de acordo com informação da Superintendência de Planejamento Estratégico da CDHU, apresenta-se na Tabela 33 os valores do ICMS/Habitação a serem repassados à CDHU e os que efetivamente o foram, no período 1999/2002.

Tabela 33: ICMS da Habitação, valores correspondentes ao repasse para a CDHU, Estado de São Paulo.

Ano	Valores a serem repassados (em reais)	Valores efetivamente Repassados (em reais)
1999	490.475.257	476.201.318
2000	596.438.642	564.255.765
2001	662.231.549	428.303.758
2002	728.288.784	397.127.151

fonte: CDHU/Superintendência de Planejamento Estratégico

Os dados disponíveis demonstram que no período de 1999 a 2002 os recursos arrecadados pelo ICMS da Habitação foram muito superiores aos efetivamente investidos em habitação em todo o Estado. Por outro lado, considerando-se o total de recursos arrecadados a serem repassados para a CDHU, coloca-se a questão de estimar quanto desse total caberia às necessidades prioritárias do Município de São Paulo. Tomando-se como base a regra de repartição, entre municípios, da parcela de 25% que lhes é repassada, chega-se a uma porcentagem em torno de 30% para a Capital. Tomando-se como base a demanda estimada no diagnóstico elaborado pela CDHU/SEADE (2001), chega-se a uma porcentagem em torno de 45% dos recursos. Finalmente, tomando-se a média dos valores a serem repassados à CDHU no período 2000/2002, chega-se a estimativa de valores entre 200 e 300 milhões de reais por ano (de acordo com as duas hipóteses sobre a repartição dos recursos), que poderiam ser investidos pelo Estado, através do CDHU, na política habitacional para o Município de São Paulo. Outro critério para balizar essa repartição seria de proporcionalidade aos recursos arrecadados na Capital, mas estes dados não estão disponíveis.

Cabe ainda observar que, embora represente uma significativa contribuição para o setor, a política habitacional adotada pelo Estado, através de sistema próprio de produção, financiamento e subsídio, inibe a aplicação dos recursos de forma conjugada com outras fontes, o que potencializaria o atendimento às camadas mais pobres da população. Em outras palavras, considerando-se o recurso do ICMS da Habitação como não necessariamente retornável, pois tem origem no orçamento fiscal do Estado, entende-se que, aplicado em conjunto com o FGTS, na forma de subsídio, esse recurso teria grande potencial multiplicador para viabilizar o atendimento mais maciço das famílias de menor renda.

5.2 - Política de Financiamento e Subsídio no Plano de Habitação.

Ao priorizar a população residente em favelas, cortiços e loteamentos de baixa renda o Município de São Paulo assume o desafio de intervir em áreas onde a renda média da população não é capaz de fazer frente aos custos das obras de infra-estrutura, regularização fundiária, melhoria ou produção da moradia. De forma inversa, percebe-se que menos de 6% dos recursos aplicados na cidade pelo FGTS foi destinado a famílias com renda inferior a 6 salários mínimos. Esta distorção, que reproduz a própria história do financiamento habitacional no Brasil, se deve basicamente à ausência de uma política de subsídios, capaz de assegurar o acesso e a permanência dos mais pobres à moradia digna.

Cumprir as metas do Plano Municipal de Habitação, portanto, implicará na negociação de uma profunda alteração dos programas e políticas de financiamento e subsídios dos diversos atores envolvidos, com destaque para os governos federal e estadual. Os valores de investimentos necessários para suprir as necessidades prioritárias diagnosticadas neste Plano, consolidados no Capítulo 4, demonstram a inviabilidade de buscar solucionar o problema a partir de recursos do tesouro municipal.

Buscar conjugar recursos da União, do Estado e do Município, numa política única, será a estratégia do Plano de Habitação. Nesse sentido, a construção de instrumentos e programas que possibilitem agregar os recursos e incentivar as forças de mercado será fundamental para o êxito da política.

Basicamente, as fontes de recursos são de dois tipos: recursos subsidiados e recursos financiados. Os programas deverão encontrar meios de conjugar os dois tipos, de modo proporcional à capacidade econômica das famílias beneficiadas e coerente com o tipo de intervenção, considerando-se que, embora a moradia seja um direito de cidadania, sua apropriação pela família se dá individualmente, gerando a disponibilidade de um bem de valor comercialmente mensurável. Isso valendo tanto para a produção de novas moradias quanto para as intervenções de urbanização e melhoria em assentamentos precários, observadas as especificidades das condições de acesso à moradia, em favelas, cortiços e loteamentos de baixa renda, sempre pressuposta a regularização fundiária do assentamento

Na obtenção de recursos para a produção de novas moradias, a política habitacional de interesse social priorizará o financiamento com recursos oriundos do FGTS, por terem menores custos financeiros, uma vez que o Fundo adota taxas de juros subsidiadas e assume parcela dos encargos financeiros e despesas de administração de crédito para famílias com renda até cinco salários mínimos. Os recursos destinados ao subsídio comparecerão sempre que a renda familiar for incompatível com o financiamento, suportando a parcela necessária para adequar o saldo devedor do financiamento a capacidade de pagamento da família.

Na obtenção de recursos para a urbanização de favelas e melhorias em loteamentos irregulares de baixa renda coloca-se o maior desafio do Plano de Habitação, dados os limites vigentes para a contratação de novos financiamentos pelo Município e Estado.

5.2.1 - Instrumentos da Política de Financiamento e Subsídio

O “Projeto Moradia” elaborado pelo Instituto Cidadania, referência do Governo Federal na área de habitação, prevê a instituição de um Sistema Nacional de Habitação com a finalidade de adotar um sistema único de financiamento, capaz de dirigir o subsídio aos setores realmente necessitados. O objetivo do Sistema seria evitar a sobreposição de atribuições e intervenções entre Estados, Municípios e a própria União.

Segundo a concepção do Projeto, farão parte do Sistema: O Ministério das Cidades, já implantado pelo Governo Federal; Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais; Fundos de Moradia, nas três esferas de governo; a Agência Nacional de Regulamentação do Financiamento Habitacional; os Agentes Promotores e Financeiros, públicos e privados e agentes técnicos.

Na dinâmica institucional proposta pelo Projeto Moradia, cabe ao município a elaboração de um Plano Habitacional, em consonância com o Plano Diretor, para orientar os investimentos. Ainda, propugna que os programas devam ser desenvolvidos no âmbito dos Conselhos Estaduais e Municipais e destaca o conceito de "déficit de cidade" onde as prioridades de demanda estabelecidas neste Plano de Habitação encontram absoluta ressonância.

Portanto, os instrumentos de política de financiamento e subsídio da cidade de São Paulo, observadas as peculiaridades do município, devem estar compatíveis com as políticas ora em implantação no Governo Federal.

a) Fundo Municipal de Habitação
O Fundo Municipal de Habitação, cuja instituição foi autorizada pela Lei 11.632, de 22 de julho de 1.994, constitui importante instrumento para a política de habitação do município, devendo recepcionar os recursos destinados à execução do Plano de Habitação, inclusive os de origem orçamentária da União e do Estado, os provenientes de empréstimos internos e externos e os oriundos da parcela do ICMS da Habitação que é repassada ao Município.

Exceção da regra geral poderá ocorrer quando o financiamento à pessoa física for concedido por instituição financeira não vinculada ao município. Situação na qual o agente financiador deverá observar as diretrizes do Plano de Habitação do Município.

A concentração em um único Fundo tem por objetivo otimizar os recursos e permitir um planejamento integrado das diversas ações do Plano de Habitação.

b) Fundo de Subsídios
Para assegurar o acesso da população de mais baixa renda à moradia, deverá ser criado um Fundo de Subsídios, no âmbito do Fundo Municipal de Habitação, com alocação de recursos destinados para este fim, sejam municipais, estaduais ou da União.

O subsídio a ser concedido pelo Fundo deverá adequar a capacidade de pagamento da família beneficiária à prestação resultante do financiamento necessário à produção ou adequação de sua moradia.

O subsídio deverá ser liquidado pelo Fundo no momento da concessão do financiamento, constituindo redução do valor do saldo devedor da operação.

O Conselho do Fundo Municipal de Habitação deverá definir o nível de subsídio direto a ser concedido às famílias, considerando a renda familiar "per capita" e a realidade de renda da população prioritária do Plano de Habitação.

A Lei 11.632/94 prevê a concessão de subsídios, mas o Decreto do Executivo que a regulamentou vincula essa concessão aos financiamentos com recursos do próprio Fundo Municipal de Habitação, e condiciona sua aplicação na redução do valor da prestação mensal. Essas limitações impossibilitam o desenvolvimento de uma política de utilização dos recursos para subsídio como instrumento indutor e multiplicador da captação de recursos externos ao Fundo.

A alteração desse Decreto possibilitará que agentes financeiros diversos, incluída a Caixa Econômica Federal com recursos do FGTS, financiem a demanda municipal prioritária, mediante a concessão de subsídio para complementação da capacidade econômica do futuro mutuário e garantindo, na partida, o equilíbrio econômico financeiro do contrato. Complementarmente, os recursos do orçamento municipal destinados à produção de moradias devem ser prioritariamente direcionados a conta "Fundo de Subsídios".

c) Fundo de Equalização de Taxas de juros
O Fundo de Subsídios, ao equacionar a renda familiar com o saldo devedor do financiamento, garante o acesso da família ao imóvel. Ocorre que as condições de financiamento, via de regra, impõem a cobrança de juros mensais e índices de atualização do saldo devedor e da prestação que poderão, no prazo de financiamento inviabilizar a permanência da família.

O Fundo de Equalização de Taxas de Juros, a ser criado no âmbito do FMH, teria duas finalidades: (i) atuar como redutor dos juros devidos no financiamento, mediante a assunção do valor equivalente à diferença dos juros cobrados no financiamento, calculados à taxa pactuada contratualmente pelo prazo do financiamento e trazido à valor presente segundo critérios a serem estabelecidos pelo Conselho do FMH, e a prestação admitida pela capacidade de pagamento da família beneficiária; (ii) absorver o impacto dos índices de atualização na prestação sempre que a renda da família não evoluir na mesma proporção.

A primeira operação, equalização de taxas, deverá ocorrer na concessão do financiamento, podendo ser revista no prazo do contrato, até o limite da taxa original, sempre que a renda familiar apresentar elevação que permita essa revisão.

A segunda operação, assunção da correção monetária, ocorrerá no prazo do financiamento, em periodicidade igual a do contrato de financiamento. Exemplificando: se o contrato têm correção anual pela TR (Taxa Referencial de Juros) e a renda familiar não sofreu reajuste no período, o Fundo pagará ao Agente Financeiro a diferença da prestação praticada e a prestação corrigida. Tal mecanismo implicará na provisão de recursos no Fundo para garantir compromissos futuros.

d) Fundo de Aval
A baixa oferta de crédito habitacional à população de menor renda tem relação direta com o risco de crédito que ela representa.

As altas taxas de inadimplência, resultante de redução da renda por mudança de emprego ou ausência de reajuste salarial, do desemprego, doenças na família, etc., elevaram substancialmente o rigor dos Agentes Financeiros no estabelecimento de critérios para a avaliação do risco de crédito das operações de financiamento habitacional.

Embora o subsídio direto reduza o risco o fato do financiamento habitacional ser de longo prazo, dificulta a previsibilidade do financiado manter as condições para solver seu débito.

Para reduzir o risco, criando um ambiente favorável ao financiamento, deverá ser constituído um Fundo de Aval, no âmbito do FMH, com a finalidade de ressarcir o valor do saldo devedor do financiamento ao Agente Financeiro em casos de insolvência do financiado.

Para caracterizar a perda definitiva do crédito, ensejando a assunção do valor remanescente do saldo devedor pelo Fundo de Aval, o Conselho do FMH deverá estabelecer critérios objetivos, que considerem especialmente o período de inadimplência, o rito de cobrança administrativa e as condições de renegociação das prestações vencidas.

O Conselho do FMH deverá ainda definir o percentual do saldo devedor que será assumido pelo Fundo de Aval, evitando ao máximo a assunção integral.

Mesmo após o ressarcimento, o Agente Financeiro deverá estar obrigado a perseguir, administrativa ou judicialmente, as garantias do financiamento, restituindo os valores ao Fundo após a execução.

e) A Companhia de Metropolitana de Habitação de São Paulo
A Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo - COHAB, órgão operador do Fundo Municipal de Habitação, deverá ter o seu papel fortalecido na execução do Plano de Habitação.

A COHAB tem por objetivo estatutário o desenvolvimento de ações na área da habitação e está constituída na forma de Sociedade de Economia Mista, tendo a Prefeitura do Município de São Paulo como acionista majoritário.

O estatuto jurídico que define a personalidade da Companhia segrega sua situação fiscal, econômica, financeira e patrimonial das contas do município, possibilitando assim, tratamento diferenciado do ponto de vista da Lei de Responsabilidade Fiscal. Por não estar caracterizada como “empresa dependente” a LRF exime a Companhia das restrições que impõe.

As dívidas contraídas pela COHAB/SP, para produção de conjuntos habitacionais à época do BNH foram objeto da reestruturação financeira do setor público, ditada pela Lei nº 8.727/93, estando hoje garantidas pelo Tesouro Municipal através do FPM – Fundo de Participação dos Municípios.

Assim, a situação da COHAB permite vislumbrar a retomada de sua condição original de Agente Financeiro e Promotor do SFH, particularmente junto ao FGTS, o que lhe possibilitaria buscar empréstimos junto ao Fundo para repassá-los a pessoas físicas na forma de financiamento.

Dispor de um Agente Financeiro de caráter municipal, integrado às políticas do Município e, nesse sentido, capaz de definir critérios de concessão de crédito adequados à demanda e aos instrumentos de subsídio da política municipal, será elemento facilitador na implantação do Plano de Habitação.

Para atingir este objetivo será necessário um processo de reestruturação da empresa, tendo na reciclagem de ativos – créditos imobiliários e créditos junto ao Fundo de Compensação de Variações Salariais, FCVS – e na capacitação de sua equipe técnica, seus principais objetivos.

A retomada de empréstimos deverá necessariamente ser precedida da negociação de um Contrato de Gestão junto a Caixa Econômica Federal, na qualidade de Agente Operador do FGTS e ao Ministério das Cidades, na qualidade de Gestor do FGTS. O Ministério publicou em junho de 2.002 a Portaria 212 que institui Grupo de Trabalho para a elaboração de um programa com esta finalidade. O Contrato de Gestão deverá definir metas de desempenho, novo perfil da Companhia, sistema de garantias aos empréstimos e modelos operacionais, dentre outros.

f) Cooperativas de Crédito

As cooperativas de crédito podem vir a representar uma forma importante de acesso ao financiamento habitacional, com base em seu próprio fundamento.

Como instituições financeiras, as cooperativas de crédito recebem depósitos e emprestam a seus associados. Estes, que também são os “proprietários” das cooperativas, usufruem de seus lucros e, eventualmente, honram seus prejuízos.

Assim, o empréstimo/repasse de valores à cooperativa de crédito é assegurado, intrinsecamente, pelo aval solidário de todos os cooperados. Pela sua simplicidade, os custos de administração e cobrança das operações são competitivos, e pela natureza da entidade, revertem os benefícios a seus associados.

Caracterizado pela concessão de financiamentos de curto e médio prazo, o financiamento habitacional por meio de cooperativas de crédito poderia ser implementado com recursos do FGTS. Por exemplo, com prazo de retorno do investimento em 72 meses, para a aquisição de material de construção e administração da obra pela própria cooperativa ou grupo de associados. Vislumbram-se ainda duas formas de atuação: uma tendo a cooperativa como a

empreendedora e proprietária das unidades a serem construídas pelo tempo de retorno do financiamento do FGTS, e outra no formato tradicional do financiamento individual.

No que diz respeito às necessidades do Plano de Habitação, as cooperativas poderão ser organizadas geograficamente, atuando de forma autônoma nas áreas de intervenção ou de forma articulada com a programação de obras de infra-estrutura pelo setor público.

A atual restrição para a implementação dessa forma de acesso ao financiamento da moradia é a regulamentação do Conselho Monetário Nacional que ainda não inclui as operações de crédito habitacional dentre as atividades das cooperativas de crédito, medida que pode ser negociada com o governo federal.

5.3 - Fontes de Recursos para Financiamento e Subsídio.

A Constituição Federal, em seu artigo 23, inciso IX, estabelece a competência comum da União, Estados e Municípios na promoção de programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. A articulação de recursos das três esferas de governo é, portanto, pressuposto constitucional embora isso não se verifique na prática.

Construir as relações institucionais necessárias ao cumprimento dos objetivos estratégicos do Plano de Habitação será o desafio maior do Município.

No modelo atual cada nível de governo dispõe de programas próprios, seus agentes operacionais, suas políticas e público alvo, procedimentos e rotinas solidificados. As ações integradas são pontuais, em programas específicos e de objetivos de curto prazo. Falta planejamento de longo prazo, inclusive internamente aos diversos órgãos.

As pessoas vivem nas cidades. A violência resultante de espaços urbanos inadequados ao convívio e a submissão da condição humana a situações de risco físico e social, se materializam nas cidades. Nada mais lógico que o Município seja a peça fundamental na reconstrução da cidade, provendo seus cidadãos do direito básico à moradia digna.

Todavia esta constatação não é suficiente para produzir os efeitos desejados. Para assegurar a execução do Plano de Habitação, é necessário um fórum permanente, que agregue representantes dos diversos níveis de governo e seus agentes, para num primeiro momento estabelecer a integração dos diversos programas, superar os obstáculos operacionais e financeiros e após, construir a transição para programas conjuntos, na perspectiva de um Sistema Único. Esse fórum também já se encontra formalizado no Município de São Paulo, através da criação do Conselho Municipal da Habitação, o qual congrega a maior parte dos agentes, órgãos e setores envolvidos no enfrentamento da questão habitacional, com exceção apenas da representação do Ministério das Cidades.

Recursos financeiros também existem. A contribuição da cidade de São Paulo ao FGTS, ao ICMS e aos impostos federais, justificam a reivindicação de retorno na forma de investimentos sociais.

Conforme apresentado no Capítulo 4, a consolidação da estimativa de recursos para atender às demandas habitacionais prioritárias do Município, projetadas para 2012 aponta para a necessidade de recursos financeiros da ordem de 8,6 bilhões de reais, a serem investidos num período de dez anos. Cabe destacar que se trata de valores estimados, a serem considerados como referência para o desenvolvimento da política habitacional. As reais necessidades serão definidas ao longo do período, por fatores não disponíveis previamente, em especial quanto ao desempenho da economia, renda e emprego da população. Nesse sentido, a maior importância do Plano de Habitação está na sua potencialidade de orientar a adoção de um modelo estratégico para o enfrentamento da questão habitacional no Município.

A Tabela 34 a seguir apresenta, a partir da análise dos recursos disponíveis, uma previsão de recursos a serem captados segundo sua origem, que atende a estimativa total de recursos necessários levantada pelo Plano.

Tabela 34: Recursos necessários por fontes

Origem	**anual**	**até 2012**
Orçamento Geral da União	50.000.000	500.000.000
Orçamento Municipal	180.000.000	1.800.000.000
ICMS (CDHU)	180.000.000	1.800.000.000
FGTS	450.000.000	4.500.000.000
Total	**860.000.000**	**8.600.000.000**

Os recursos do FGTS foram considerados segundo a média de investimentos na cidade de São Paulo nos últimos três anos. Considerando que os orçamentos anuais de aplicações do FGTS se mantenham na faixa de 5,0 bilhões de reais ou mais e que 70% desses orçamentos estão direcionados para a área de habitação, a cidade poderia dispor de 450 milhões de reais anuais. A partir de 2.007, quando o FGTS conclui o pagamento dos expurgos inflacionários, as metas de contratação poderão ser elevadas. Os recursos do FGTS deverão ser aplicados prioritariamente no financiamento à pessoa física.

Os recursos do Orçamento Geral da União, estimados em 50 milhões de reais ao ano, deverão ser aplicados, prioritariamente, em obras de infra-estrutura e no Fundo de Subsídios.

Os recursos do Governo do Estado de São Paulo, correspondem à parcela da arrecadação do ICMS da Habitação que é repassada para o CDHU. Considera-se que poderão atingir 180 milhões anuais de investimentos no Município, segundo estimativas já apresentadas. Também de acordo com o exposto, estes recursos deveriam ser dirigidos prioritariamente ao subsídio e aos investimentos públicos.

Os recursos do orçamento municipal foram considerados em função da média de investimentos no setor nos últimos três anos (150 milhões de reais) incluindo a parcela do ICMS da Habitação que é repassada diretamente ao Município e acrescida de uma previsão de novos recursos provenientes do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) e Fundos de Operações Urbanas (30 milhões de reais), através da outorga onerosa do direito de construir, que será comentada adiante.

Apesar da aparente disponibilidade de recursos, as necessidades do Plano de Habitação ainda não se acham equacionadas, conforme já afirmado, mesmo na hipótese de que o governo do Estado aceite pautar seus investimentos a partir das prioridades e formas de atuação definidas em conjunto com o Município, a partir do debate e das decisões do Conselho Municipal de Habitação. A Tabela 35 a seguir apresenta uma estimativa de distribuição dos recursos disponíveis segundo os dois endereçamentos básicos apontados anteriormente: recursos para subsídio e recursos para financiamento. Considerando o perfil das necessidades habitacionais prioritárias diagnosticadas, a Tabela evidencia a importância estratégica do equacionamento de instrumentos e programas que articulem os agentes e recursos disponíveis, de modo a fazer com que eles efetivamente atinjam a demanda prioritária.

Tabela 35: Exercício de distribuição das necessidades financeiras da política habitacional, por tipo de intervenção e tipo de recurso

Tipo de intervenção	Domicílios	Custo por domicílio	Total necessário	*Recursos para Subsídio*	*Recursos Para financiamento*
Provisão de novas moradias	99.050	32.000	3.169.600.000	*1.426.320.000*	*1.743.280.000*
Urbanização de favelas	340.923	12.000	4.091.077.000	*3.171.067.000*	*920.010.000*
Urbanização de loteamentos de baixa renda	376.242	3.100	1.166.351.000	*816.446.000*	*349.905.000*
Melhorias em conjuntos habitacionais	24.000	2.000	48.000.000	*48.000.000*	-
Melhorias em cortiços	30.000	4.000	120.000.000	-	*120.000.000*
Total			8.595.028.000	*5.461.833.000*	*3.133.195.000*

A Tabela 35 constitui apenas um exercício preliminar que tem por objetivo demonstrar a urgência, defendida no Plano de Habitação, da articulação de agentes e recursos em torno de metas que equacionem de forma efetiva as necessidades habitacionais do Município.

Nesse sentido, foram usados como critérios para a montagem da Tabela 35:

- A necessidade de subsídios para a produção de novas habitações correspondente a 45% do valor necessário para este componente, assumindo-se que os demais 55% poderão ser financiados, através da COHAB, CDHU e outros agentes que possam atuar com recursos do FGTS, de forma proporcional à renda e para as famílias de maior renda compreendidas na faixa de até 5 salários de renda do chefe.

- A abertura do valor de R$ 12.000,00 por domicílio, correspondente ao custo de urbanização de favelas, segundo seus dois componentes (R$ 8.400,00 por domicílio para infra-estrutura e R$ 24.000,00 X 0,15 para novos domicílios a serem produzidos na própria favela), assumindo-se que 17% da infra-estrutura poderá ser financiado com recursos do FGTS através da companhia de saneamento (SABESP) e que 30% do valor dos novos domicílios poderá ser financiado mediante contratos diretos entre as famílias beneficiadas e a CEF, desde que estes contratos sejam garantidos pelo Fundo de Aval do Município.
- A possibilidade de que as famílias beneficiadas com a infra-estrutura em loteamentos de baixa renda possam arcar com 30% dos custos de urbanização, dentre os quais se destaca o custo de pavimentação. Observa-se que famílias em situação semelhante já vem participando do custeio da pavimentação de seus bairros através do Programa de Pavimentação Urbana Comunitária, PPUC, implementado pela SIURB e que a organização de cooperativas conforme sugeridas no item 5.2.f, deste Capítulo poderia alavancar o financiamento dos recursos a serem investidos pelas famílias.
- A possibilidade de que as melhorias em cortiços possam ser promovidas por seus proprietários, mediante financiamento.

Observa-se que, apesar da grande quantidade de incertezas contidas nesse exercício preliminar, a Tabela denota desequilíbrio entre os recursos financiados e recursos subsidiados, tendo em vista os valores de recursos segundo fontes, apresentados na Tabela 35. Observa-se ainda que, diante do caráter especulativo e simplificado deste exercício, deixaram de ser consideradas muitas potencialidades do sistema, como por exemplo o valor das 24.000 unidades em conjuntos habitacionais que deverão receber melhorias, as quais foram produzidas com recursos orçamentários e não se encontram vinculadas a financiamentos, podendo ser utilizadas para alavancá-los.

Superar esse desequilíbrio e viabilizar as incertezas constitui o grande desafio da política habitacional do Município de São Paulo, nos próximos dez anos. Para ajustar as hipóteses preliminares, equacionar novos arranjos de articulação dos recursos e criar as condições legais para a sua implementação, conta-se com os órgãos responsáveis pela política de habitação e, em especial, com a atuação do Conselho Municipal da Habitação.

A condição básica para a articulação entre recursos subsidiados e recursos financiados é a possibilidade da regularização fundiária dos assentamentos. Nesse sentido, a política de habitação também conta com um leque de instrumentos jurídico-urbanísticos aprovados pelo Plano Diretor Estratégico com base na Lei do Estatuto da Cidade. Estes instrumentos serão apresentados a seguir.

6 – Instrumentos Jurídico – Urbanísticos da Política Habitacional

Com base na Lei nº 10.257/01 do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor Estratégico regulamentou a aplicação de diversos instrumentos de política urbana destinados a facilitar o acesso à terra e à moradia digna para a população mais carente e vulnerável da cidade.

Dentre esses instrumentos destacam-se, pela potencialidade de produzirem efeitos no prazo do Plano Municipal de Habitação, a regulamentação e delimitação das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, bem como a instituição da outorga onerosa do direito de construir e, independentemente do Plano Diretor, a regulamentação do usucapião urbano e do usucapião especial urbano pela própria lei do Estatuto da Cidade. Outros instrumentos indutores do uso social da propriedade, como a exigência do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios ainda carecem de regulamentação específica.

O princípio básico da outorga onerosa do direito de construir, diz respeito à recuperação, pela municipalidade, de parte da valorização imobiliária gerada pelos investimentos públicos feitos na cidade, visando a redistribuição desse valor produzido coletivamente. Basicamente, o Plano Diretor utiliza o princípio de outorga em 3 instrumentos:

- Na própria outorga onerosa, que define para toda a cidade coeficientes de aproveitamento básicos de acordo com a zona onde o imóvel está localizado. A possibilidade de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico fica condicionada à outorga onerosa do direito de construir. Os recursos assim auferidos revertem para o Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB, para serem reaplicados na execução de programas habitacionais, de transporte coletivo, de infra-estrutura de drenagem e de saneamento, ou ainda na implantação de equipamentos públicos e áreas verdes, na proteção dos bens culturais e na preservação ambiental. A aplicação dos recursos do FUNDURB deve ser aprovada pela Câmara Municipal, junto com a lei orçamentária. A proposta para essa aplicação deverá ser consolidada pelo Conselho Gestor do FUNDURB, do qual participam os diversos Secretários das áreas afetas à destinação dos recursos e representantes da sociedade civil. De acordo com a SEMPLA, a estimativa de geração de recursos através da outorga onerosa do direito adicional de construir é da ordem de R$ 150 milhões por ano.
- Nas Operações Urbanas Consorciadas, onde os valores correspondentes ao potencial adicional de construção e outras contrapartidas financeiras serão aplicados no programa de intervenções definido para cada perímetro de Operação e centralizados em Fundos específicos de cada Operação. Os programas das Operações Urbanas Consorciadas deverão sempre destinar recursos para o atendimento habitacional das famílias moradoras de favelas e

cortiços localizados em seus perímetros. Atualmente, está se iniciando a implementação da lei da Operação Urbana Águas Espraiadas na qual estão previstos recursos para o atendimento de mais de 10.000 famílias que moram em favelas no seu perímetro.

- Na transferência do direito de construir, que prevê a possibilidade de venda de potencial adicional de construir entre particulares, visando compensação aos proprietários, por restrições especiais impostas em função do interesse público de preservação do valor histórico, cultural e ambiental de imóveis privados. Na forma como está regulamentada no Plano Diretor, a transferência do potencial construtivo também pode ser aplicada nos casos de imóveis localizados em ZEIS, quando houver interesse dos proprietários de doarem esses imóveis para a execução de programas habitacionais aprovados pela Prefeitura.

Nos 3 casos trata-se de novas possibilidades de geração de recursos para a execução dos objetivos prioritários do Plano Municipal de Habitação.

No caso dos institutos do usucapião urbano e do usucapião especial urbano, cabe fazer referência ao convênio de assessoria jurídica firmado entre a Secretaria de Negócios Jurídicos e a OAB visando prestar apoio às comunidades que detém direitos de posse da terra, para garantir que esses direitos se efetivem.

6.1 – ZEIS

As ZEIS constituem o mais importante instrumento que o Plano Diretor criou visando o enfrentamento dos problemas habitacionais da cidade. Elas atendem 4 objetivos básicos:

- estabelecer condições especiais para a regularização fundiária de favelas e loteamentos irregulares de baixa renda;
- ampliar a oferta de moradia para a população com renda familiar de até 6 salários mínimos;
- evitar a expulsão da população de baixa renda das áreas regularizadas e/ou beneficiadas com investimentos públicos;
- mobilizar a organização dos moradores dos assentamentos irregulares e precários tendo em vista a recuperação física e a regularização fundiária dos seus bairros.

As ZEIS são de 4 tipos:

- áreas ocupadas por favelas e loteamentos precários de baixa renda (ZEIS 1);
- áreas vazias adequadas para a produção de novas moradias populares (ZEIS 2);
- perímetros ou imóveis isolados onde haja concentração de cortiços e imóveis desocupados/deteriorados, localizados em áreas dotadas de infra-estrutura com potencial de valorização imobiliária (ZEIS 3).

- glebas vazias, localizadas em áreas de proteção aos mananciais ou junto à reserva florestal da Cantareira, que não tenham vegetação significativa e que apresentem condições topográficas favoráveis à urbanização, destinadas exclusivamente ao reassentamento de famílias que tenham de ser removidas de favelas ou loteamentos precários localizados de forma absolutamente inadequada, nessas mesmas áreas de interesse ambiental (ZEIS 4).

Nas ZEIS, nos terrenos e glebas vazios ou subutilizados, nas áreas e imóveis ocupados por cortiços, favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais produzidos pelo poder público, e ainda nos edifícios desocupados há mais de 5 anos, todos os novos empreendimentos, incluindo reformas e novas edificações, deverão destinar 50% da área construída para habitações de interesse social acessíveis a famílias com renda de até 6 salários mínimos. Nas ZEIS 1 e 2 também será exigida a destinação de mais 20% da área construída para habitações do mercado popular, dirigidas a famílias com renda de até 16 salários mínimos. Tanto no caso das HIS como das HMP, as unidades habitacionais terão que ter área útil máxima de 50 m², no máximo um banheiro e no máximo uma garagem.

Como incentivo à viabilização dessa destinação prioritária, o Plano Diretor estabeleceu:

- Que nos imóveis onde se exige a construção de HIS (e HMP nas ZEIS 1 e 2), a outorga onerosa do direito de construir será gratuita também para os outros usos que utilizarem a porcentagem complementar de área construída até o coeficiente de aproveitamento 2,5 nas ZEIS 1 e 2 e de 4 na ZEIS 3.
- Que os proprietários que doarem seus terrenos para o poder público poderão receber o valor que lhes corresponde, em potencial construtivo adicional, transferível para outros terrenos;
- Que admite-se o atendimento da destinação de HIS e HMP em um conjunto de lotes associados num mesmo empreendimento, mesmo que os lotes não sejam contíguos, desde que estejam na mesma ZEIS.
- Ampliação das possibilidades de outros usos não residenciais nas porcentagens complementares à exigida para a destinação de HIS e HMP, em relação às zonas onde as ZEIS estavam situadas.

Para a regularização urbanística e fundiária das ZEIS ocupadas por favelas e loteamentos precários deverá ser feito um Plano de Urbanização, com a participação da população moradora. Esse Plano vai definir quais as obras necessárias e as prioridades para a recuperação do assentamento e também vai definir os tamanhos de lotes, a largura de vias e outros parâmetros urbanísticos necessários para a regularização, de acordo com a realidade da ocupação e garantindo condições de moradia digna para a população.

Para assessorar os moradores na elaboração dos Planos de Urbanização das ZEIS, já se conta com a aprovação e regulamentação da Lei Municipal nº 13.433/02 que

trata do Serviço de Assessoria Técnica em Habitação de Interesse Social, nas áreas de urbanismo, projeto, meio ambiente, assessoria jurídica e educação ambiental, dentre outras. Essa assessoria será prestada de forma gratuita aos movimentos de moradia e grupos que integram as necessidades habitacionais prioritárias do Município, através da assinatura de Convênio ou Termo de Parceria entre o Poder Público e a entidade prestadora dos serviços de assessoria.

As ZEIS delimitadas pelo Plano Diretor e Planos Regionais Estratégicos abrangem 140 milhões de metros quadrados representando cerca de 12% da área urbana da cidade. Desse total, 120 milhões de metros quadrados correspondem a ZEIS 1, ou seja, a áreas já ocupadas por favelas e loteamentos precários. Considerando-se apenas as áreas das ZEIS 2 (terrenos e glebas vazias) e os terrenos vazios delimitados como ZEIS 3, estima-se que esteja garantida a destinação de terras para a construção de 130.000 unidades habitacionais de interesse social. Essa estimativa atende e ultrapassa a demanda quanto ao déficit de novas moradias diagnosticada pelo Plano de Habitação, criando possibilidades para que sejam atendidas também as famílias de menor renda que não moram em favelas, cortiços e loteamentos precários.

7 - Recomendações

1 – Aperfeiçoar o dimensionamento das necessidades habitacionais prioritárias, incluindo o déficit habitacional e as situações de inadequação do domicílio, com prioridade para a elaboração do censo dos moradores de cortiços do Município de São Paulo.

2 – Acelerar os processos de regularização fundiária em curso, com prioridade para as favelas e loteamentos precários de baixa renda.

3 – Desenvolver gestões junto ao Governo do Estado visando a aprovação das Leis Específicas de Proteção e Recuperação dos Mananciais, de forma a viabilizar a regularização fundiária dos assentamentos abrangidos por programas de recuperação urbana e saneamento ambiental.

4 – Implementar a legislação relativa às ZEIS, buscando meios para a execução dos Planos de Urbanização e acesso, dos proprietários de terrenos em ZEIS, a programas de financiamento dirigidos a famílias de renda inferior a 6 salários mínimos.

5 – Intensificar diálogo com a Secretaria Estadual da Habitação e CDHU, visando articular ações dirigidas ao atendimento das necessidades habitacionais prioritárias do Município, conforme diagnosticadas no Plano Municipal de Habitação.

6 – Rever a legislação do FMH visando ampliar as condições de concessão de subsídio às famílias de baixa renda de forma a viabilizar seu acesso a linhas de financiamento.

7 – Criar Fundo de Subsídio e Fundo de Aval junto ao FMH.

8 – Buscar junto ao Conselho Monetário Nacional a regulamentação das operações de crédito habitacional dentre as atividades das Cooperativas de Crédito.

9 – Recuperar as condições de atuação da COHAB/SP como agente financeiro e promotor do SFH, com recursos oriundos do FGTS, mediante negociação de contrato de gestão junto à CEF.

10 – Ampliar os programas de acesso à moradia dirigido às famílias com renda de até 3 salários mínimos que não moram em favelas, loteamentos precários de baixa renda ou cortiços.

11 – Formatar programas habitacionais que articulem recursos financiados com recursos subsidiados provenientes dos 3 níveis de governo, visando o equacionar o atendimento das necessidades habitacionais prioritárias diagnosticadas pelo Plano Municipal de Habitação.

12 – Agilizar a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade aos imóveis que não estão cumprindo a sua função social.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO

Anexo 1

ZEIS - ÁREA POR DISTRITO (em mil metros)

		ZEIS 1		ZEIS 2		ZEIS 3		ZEIS 4		TOTAL	
DISTRITO		**PDE**	**PL-PDRE**	**PDE**	**PL-PDRE**	**PDE**	**PL-PDRE**	**PDE**	**PL-PDRE**	**PDE**	**PL-PDRE**
ARA	ÁGUA RASA	0	0	0	0	0	144	0	0	0	144
API	ALTO DE PINHEIROS	0	3	0	0	0	0	0	0	0	3
ANH	ANHANGUERA	2.087	2.089	87	0	0	0	0	0	2.174	2.089
ARI	ARICANDUVA	114	133	0	29	0	0	0	0	114	162
AAL	ARTUR ALVIM	1.604	304	0	0	0	0	0	0	1.604	304
BFU	BARRA FUNDA	32	22	0	0	166	148	0	0	199	170
BVI	BELA VISTA	0	0	0	0	0	312	0	0	0	312
BEL	BELÉM	0	0	0	0	1.049	1.072	0	0	1.049	1.072
BRE	BOM RETIRO	0	0	0	0	398	404	0	0	398	404
BRS	BRÁS	0	0	0	0	1.017	1.162	0	0	1.017	1.162
BRL	BRASILÂNDIA	5.132	5.378	220	73	0	0	0	29	5.352	5.479
BUT	BUTANTÃ	12	19	0	0	0	0	0	0	12	19
CAC	CACHOEIRINHA	1.997	1.850	56	90	0	0	0	0	2.053	1.940
CMB	CAMBUCÍ	0	0	0	0	429	611	0	0	429	611
CBE	CAMPO BELO	0	0	0	0	14	99	0	0	14	99
CGR	CAMPO GRANDE	86	106	0	0	0	0	0	0	86	106
CLM	CAMPO LIMPO	2.111	2.300	30	28	0	0	0	0	2.140	2.329
CNG	CANGAÍBA	816	1.347	4	8	0	0	0	0	819	1.355
CRE	CAPÃO REDONDO	5.018	4.581	440	416	0	0	0	0	5.459	4.997
CAR	CARRÃO	10	93	1	1	0	9	0	0	11	103
CVE	CASA VERDE	1	22	0	0	0	0	0	0	1	22
CAD	CIDADE ADEMAR	2.725	3.009	0	0	0	0	0	0	2.725	3.009
CDU	CIDADE DUTRA	1.640	1.839	0	0	0	0	513	39	2.153	1.878
CLD	CIDADE LÍDER	481	459	70	117	0	0	0	0	551	576
CDI	CIDADE TIRADENTES	10.551	10.571	6	7	0	0	0	0	10.557	10.578
CON	CONSOLAÇÃO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CUR	CURSINO	11	9	27	64	0	0	0	0	38	73
ERM	ERMELINO MATARAZZO	997	1.157	34	51	0	0	0	0	1.031	1.208
FRE	FREGUESIA DO O	93	182	8	23	0	0	0	0	101	204
GRA	GRAJAU	10.459	10.717	0	0	0	0	2.227	2.326	12.687	13.043
GUA	GUAIANASES	3.004	3.039	300	304	0	0	0	0	3.305	3.344
IGU	IGUATEMI	4.373	4.462	1.344	1.339	0	0	0	0	5.717	5.802
IPI	IPIRANGA	446	316	0	0	178	297	0	0	624	614
IBI	ITAIM BIBI	28	31	0	0	0	0	0	0	28	31
IPA	ITAIM PAULISTA	2.230	4.260	205	233	0	0	0	0	2.435	4.493
ITQ	ITAQUERA	1.259	445	0	0	0	0	0	0	1.259	445
JAB	JABAQUARA	730	835	0	0	240	406	0	0	970	1.240
JAC	JAÇANÃ	598	1.104	24	24	0	9	0	0	622	1.138
JAG	JAGUARÉ	163	165	0	0	0	118	0	0	163	283
JRE	JARAGUÁ	2.159	3.261	0	320	0	0	0	0	2.159	3.581
JAR	JARDIM ÂNGELA	6.802	10.530	62	81	0	0	251	208	7.115	10.819
JDA	JARDIM ÂNGELA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JDH	JARDIM HELENA	1.640	2.272	0	84	0	0	0	0	1.640	2.356

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO

ZEIS - ÁREA POR DISTRITO (em hectares)

		ZEIS 1		ZEIS 2		ZEIS 3		ZEIS 4		TOTAL	
DISTRITO		**PDE**	**PL-PDRE**	**PDE**	**PL-PDRE**	**PDE**	**PL-PDRE**	**PDE**	**PL-PDRE**	**PDE**	**PL-PDRE**
JDP	JARDIM PAULISTA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JDS	JARDIM SÃO LUIS	5.219	5.274	394	255	0	0	0	0	5.614	5.529
JBO	JOSÉ BONIFÁCIO	3.218	3.994	38	26	0	0	0	0	3.257	4.021
LAJ	LAJEADO	3.441	3.518	395	272	0	0	0	0	3.836	3.790
LAP	LAPA	11	9	0	0	0	0	0	0	11	9
LIB	LIBERDADE	0	0	0	0	264	265	0	0	264	265
LIM	LIMÃO	234	299	0	30	0	0	0	0	234	329
MAN	MANDAQUI	37	45	9	9	0	0	0	0	46	54
MAR	MARSILAC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MOE	MOEMA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MOO	MOOCA	0	0	0	0	129	216	0	0	129	216
MOR	MORUMBI	358	215	0	0	0	0	0	0	358	215
PLH	PARELHEIROS	354	721	0	0	0	0	80	247	434	968
PRI	PARÍ	0	0	0	0	198	198	0	0	198	198
PQC	PARQUE DO CARMO	450	682	8	8	0	0	0	1.470	458	2.161
PDR	PEDREIRA	2.578	2.767	0	0	0	0	392	376	2.970	3.144
PEN	PENHA	156	90	0	109	0	0	0	0	156	199
PRD	PERDIZES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PRS	PERÚS	2.393	1.646	400	589	0	0	0	0	2.793	2.236
PIN	PINHEIROS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PIR	PIRITUBA	1.167	1.365	0	150	0	0	0	0	1.167	1.516
PRA	PONTE RASA	52	272	28	77	0	0	0	0	79	349
RTA	RAPOSO TAVARES	1.045	1.208	0	183	0	0	0	0	1.045	1.391
REP	REPÚBLICA	0	0	0	0	10	164	0	0	10	164
RPE	RIO PEQUENO	431	454	0	0	0	0	0	0	431	454
SAC	SACOMÃ	1.268	1.332	126	208	0	0	0	0	1.394	1.539
SCE	SANTA CECÍLIA	0	0	0	0	625	620	0	0	625	620
STN	SANTANA	35	52	0	0	0	63	0	0	35	115
SAM	SANTO AMARO	0	0	0	0	91	73	0	0	91	73
SDO	SÃO DOMINGOS	915	941	0	43	0	0	0	0	915	984
SLU	SÃO LUCAS	213	206	80	135	0	8	0	0	292	349
SMT	SÃO MATEUS	842	877	339	353	0	0	0	9	1.181	1.238
SMI	SÃO MIGUEL	349	389	0	65	0	0	0	0	349	454
SRA	SÃO RAFAEL	3.205	4.221	725	655	0	0	0	0	3.930	4.876
SAP	SAPOPEMBA	3.310	3.774	136	140	0	0	0	0	3.446	3.914
SAU	SAÚDE	10	19	0	0	0	0	0	0	10	19
SEE	SÉ	0	0	0	0	59	61	0	0	59	61
SOC	SOCORRO	35	33	0	0	0	0	0	0	35	33
TAT	TATUAPÉ	28	28	0	0	0	135	0	0	28	163
TRE	TREMEMBÉ	3.829	4.030	301	0	0	0	0	80	4.130	4.110
TUC	TUCURUVÍ	0	2	129	65	0	0	0	0	129	68
VAN	VILA ANDRADE	1.124	1.052	0	126	314	167	0	0	1.438	1.346
VCR	VILA CURUÇÁ	1.171	1.602	13	52	0	0	0	0	1.184	1.654
VFO	VILA FORMOSA	0	37	0	0	0	0	0	0	0	37
VGL	VILA GUILHERME	0	0	0	0	0	28	0	0	0	28
VJA	VILA JACUÍ	1.180	1.662	73	109	0	0	0	0	1.253	1.771
VLE	VILA LEOPOLDINA	15	20	0	0	0	67	0	0	15	87
VMR	VILA MARIA	344	340	391	363	0	0	0	0	735	703
VMN	VILA MARIANA	10	10	0	0	0	0	0	0	10	10
VMT	VILA MATILDE	34	48	90	83	0	0	0	0	124	131
VMD	VILA MEDEIROS	171	182	0	0	0	0	0	0	171	182
VPR	VILA PRUDENTE	151	135	44	56	0	0	0	0	195	191
VSO	VILA SÔNIA	461	468	20	75	12	0	0	0	493	543
		107.613	118.663	6.659	7.447	5.195	6.856	3.464	4.784	122.931	137.750

Anexo 2

Relação entre a Renda do Chefe apurada pelo Censo IBGE 2000 e a renda familiar

Para as estimativas de população de loteamentos e favelas foram utilizadas, no Plano Municipal de Habitação, as informações disponíveis na escala de setores censitários dos censos demográficos de 1991 e 2000. Todavia, o IBGE não publica, nesta escala, dados relativos à renda familiar, mas apenas aqueles referentes à renda do chefe de domicílio, segundo faixas de renda pré determinadas. Considerando-se a importância da aferição da renda familiar para as políticas de habitação, apresenta-se na Tabela A, abaixo, uma relação entre renda familiar e renda do chefe do domicílio, a partir dos dados da amostra do Censo IBGE 2000.

Tabela A
Renda Média Familiar e do Chefe de Domicílio, Segundo Faixa de Renda.
Renda em Salários Mínimos. São Paulo, 2000.

Classes de Renda Domiciliar	Renda Média do Chefe (sm)	Renda Média do Domicílio (sm)	Participação da Renda do Chefe na Renda do Domicílio (%)
Até 1 sm	0,34	0,41	83,34
Mais de 1 a 3 sm	1,72	2,20	78,10
Mais de 3 a 5 sm	2,88	4,00	72,05
Mais de 5 a 10 sm	4,72	7,22	65,33
Mais de 10 sm	20,25	30,41	66,59
Total do Município	9,31	13,91	66,97

Fonte: Fundação IBGE, Censo Demográfico 2000.
Nota: Salários Mínimos de julho de 2000 (R$ 151,00)

Observa-se que, sobretudo nas famílias de menor renda, onde freqüentemente apenas uma pessoa no domicílio aufere renda, a diferença entre a renda familiar e a do chefe não é muito significativa.
Destaca-se que a renda familiar de 6 salários mínimos, utilizada no Plano Diretor Estratégico para definir as Habitações de Interesse Social – HIS, corresponde, em termos médios, a uma renda do chefe de domicílio de 4,5 salários mínimos.

Bibliografia

ARRETCHE, Marta. 1990. Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. *In: Espaço e Debates nº 31.* NERU, São Paulo.

AZEVEDO, Sérgio. 1996. A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. *In: Azevedo e Ribeiro, orgs. A crise da moradia nas Grandes Cidades.* Editora UFRJ, Rio de Janeiro.

BERCOVICH, A.M., Madeira, F.R. e TORRES, H.G. (1998). *Descontinuidades demográficas.* In: Seade. *20 anos no ano 2000: estudos sociodemográficos sobre a juventude paulista.* São Paulo: Seade, pp. 2-13.

BONDUKI, Nabil. 1998. *Origens da Habitação Social no Brasil.* Editora Estação Liberdade, São Paulo.

CAMPOS, A. e POCHMANN, M. 2003. *Atlas da Exclusão Social no Brasil*. Volume 2. Cortez Editora, São Paulo.

CUNHA, José Marcos Pinto. 1994. *Mobilidade populacional e expansão urbana: o caso da Região Metropolitana de São Paulo*. Campinas: IFCH/UNICAMP (Tese de Doutorado).

DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. 1995. *Favelas na Cidade de São Paulo*. São Paulo. Diário Oficial. Edição especial N°101, 31 de março de 1995.

FIPE, 1997. Estudo das favelas e Cortiços da Cidade de São Paulo. Diagnóstico e Plano de Ações. Fundação Instituto de Pesquisa Econômica, São Paulo.

FERNANDES, Florestan. 1976. *A Revolução Burguesa no Brasil.* Zahar Editores, Rio de Janeiro.

INSTITUTO DE CIDADANIA. 2000. *Projeto Moradia.* Instituto de Cidadania, São Paulo.

JANNUZZI, P.M. 2002. Projeções populacionais para pequeníssimas áreas: método e resultado pro distritos da cidade de São Paulo em 2010. *In: Anais do XIII Encontro Nacional de Estudos Populacionais.* Ouro Preto: ABEP.

MARICATO, Ermínia. 2001. *Brasil, Cidades*. Editora Vozes, São Paulo.

MARQUES, E.; TORRES, H. e SARAIVA, C. 2003. *Favelas no Município de São Paulo: estimativas de população para os anos de 1991, 1996 e 2000*. Trabalho preparado para apresentação no X Encontro da ANPUR, realizado em Belo Horizonte.

PAULA, Eurípedes Simões de, 1954. A segunda fundação de São Paulo. Da pequena à grande metrópole e hoje. *In: Revista de História*, nº 17, USP, São Paulo.

PMSP/SEMPLA. 1985. *Plano Diretor do Município de São Paulo.* SEMPLA, Prefeitura do Município de São Paulo.

PMSP/SEMPLA. 1995. *Boletim de Dados para o Planejamento.* SEMPLA, Prefeitura do Município de São Paulo.

ROLNIK, Raquel, 1997. *A Cidade e a Lei*. Studio Nobel Ltda., São Paulo.

SCHOR, Silvia e BORIN, Marisa. 1997. Cortiços Adaptados e Concebidos na Cidade de São Paulo. *In: São Paulo em Perspectiva*, 11(1). SEADE, São Paulo.

SEADE, CDHU. 2001. *Diagnóstico das Condições Habitacionais no Estado de São Paulo*. SEADE, São Paulo.

SEADE, CDHU. 2002. *PAC – Programa de Atuação em Cortiços.* Pesquisa Socioeconômica, CDHU, São Paulo.

SEADE. (1998). *Prestação de serviços para a elaboração do projeto "Priorizando o saneamento no Estado de São Paulo".* São Paulo: Seade.

SILVA, Helena M. Menna Barreto. 1997. *Terra e moradia: que papel para o município?* Tese de Doutorado, FAUUSP, São Paulo.

SINGER, Paul. 1968. *Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana.* Cia Editora Nacional. São Paulo.

SLOMIANSKY, Adriana. 2002. *Cidade Tiradentes: a abordagem do poder público na construção da cidade.* Tese de Doutorado, FAUUSP, São Paulo.

TORRES, H. G. e Marques, E.C. 2002. *Tamanho populacional das favelas paulistanas.* Ou os grandes números e a falência do debate sobre a metrópole. In: *Anais do XIII Encontro Nacional de Estudos Populacionais.* Ouro Preto: ABEP.

VILLAÇA, Flávio. 1986. *Habitação.* Edições Loyola, São Paulo.

ÍNDICE

1 – Objetivos e diretrizes da Política e do Plano Municipal de Habitação ... 1
1.1 – Objetivo Geral ... 1
1.2 – Objetivos Específicos e Diretrizes da Política Habitacional ... 2
1.2.1 – Da política urbana: ... 3
1.2.2 – Da participação e inclusão social ... 4
1.2.3 – Do financiamento da habitação social ... 4
1.2.4 – Dos projetos urbanístico-arquitetônicos ... 5
2 – A Questão Habitacional em São Paulo ... 6
2.1 – Antecedentes ... 6
2.2 – Necessidades habitacionais prioritárias do Município de São Paulo ... 12
2.2.1 – Aspectos metodológicos ... 12
2.2.2 – Quantificação da inadequação dos domicílios ... 13
a) Favelas ... 13
b) Loteamentos Irregulares e precários ... 19
c) Áreas de Risco ... 26
d) Conjuntos Habitacionais ... 27
e) Cortiços ... 27
f) Moradores de Rua ... 30
2.2.3 – Síntese das necessidades habitacionais atuais e atendimentos em execução, através do Plano de Ação SEHAB 2001/2004 ... 31
3 – Projeção das necessidades habitacionais prioritárias para o ano meta de 2012 ... 34
3.1 – Modelo de análise ... 34
3.2 – População e taxas de crescimento nas sub-regiões periférica e central/intermediária, no período 1991/2000. ... 36
3.3 – Consolidação das estimativas de crescimento populacional, por tipo de assentamento inadequado, no período 1991/2000, segundo sub-regiões ... 38
3.4 – Projeção de crescimento demográfico para 2010 e 2012 ... 41
3.5 – Estimativa de crescimento de favelas e loteamentos irregulares e precários de baixa renda ... 45
3.6 – Projeção de população e domicílios para 2012, em favelas e loteamentos de baixa renda ... 47
4 – Consolidação da estimativa de recursos necessários para atender às necessidades habitacionais prioritárias do Município, projetadas para 2012 ... 49
4.1 – Política de aquisição de terra e imóveis ... 51
5 – Instrumentos Econômicos e Financeiros da política habitacional do Município ... 52
5.1 – Diagnóstico das fontes de recursos para a política de financiamento e subsídios à moradia ... 52
a) O FGTS. ... 52
b) A capacidade de Investimento do FGTS no período do Plano Municipal de Habitação. ... 54
c) A participação do Município de São Paulo na arrecadação do FGTS e a produção habitacional correspondente. ... 55
d) Recursos do Orçamento Geral da União. ... 58
e) O ICMS e a capacidade de investimento do Estado de São Paulo. ... 59
5.2 – Política de Financiamento e Subsídio no Plano de Habitação. ... 61
5.2.1 – Instrumentos da Política de Financiamento e Subsídio ... 62
a) Fundo Municipal de Habitação ... 63
b) Fundo de Subsídios ... 63
c) Fundo de Equalização de Taxas de juros ... 64
d) Fundo de Aval ... 65
e) A Companhia de Metropolitana de Habitação de São Paulo ... 65
f) Cooperativas de Crédito ... 66
5.3 - Fontes de Recursos para Financiamento e Subsídio. ... 67
6 – Instrumentos Jurídico – Urbanísticos da Política Habitacional ... 71
7 – Recomendações ... 75
Anexo 1 ... 77
Anexo 2 ... 79
Bibliografia ... 80

PREFEITURA DE São Paulo
GOVERNO DA RECONSTRUÇÃO

SECRETARIA MUNICIPAL DA Habitação e Desenvolvimento Urbano

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO

(versão para debate)

Agosto de 2003