



Jorge Boretta	2000	Reserva DEHAB	5.500,00	0,510
Juarez	1999	Reserva DEHAB	2.500,00	0,240
Raili Filho	1996	Reserva DEHAB	2.500,00	0,240
La Ploca	1998	Reserva DEHAB	2.500,00	0,240
Lamarine (PMSA)	2004	Reserva DEHAB	2.500,00	0,240
Le Matan	1993	Reserva DEHAB	2.500,00	0,240
Luz Viana	2001	Reserva DEHAB	2.500,00	0,240
Maceió	1993	Reserva DEHAB	2.500,00	0,240
Marginal Guarara	2005	Reserva DEHAB	2.500,00	0,240
Marg. Guarara sem Cadastro	2005	Reserva DEHAB	2.500,00	0,240
Matilde de Medeiros	2002	Reserva DEHAB	2.500,00	0,240
Mirandópolis	2000	Reserva DEHAB	2.500,00	0,240
Mossimatos I (PMSA)	2005	Reserva DEHAB	2.500,00	0,240
Nomboca	1998	Reserva DEHAB	2.500,00	0,240

# PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO

Jorge Boretta	2000	Reserva DEHAB	5.500,00	0,510
Juarez	1999	Reserva DEHAB	2.500,00	0,240
Raili Filho	1996	Reserva DEHAB	2.500,00	0,240
La Ploca	1998	Reserva DEHAB	2.500,00	0,240
Lamarine (PMSA)	2004	Reserva DEHAB	2.500,00	0,240
Le Matan	1993	Reserva DEHAB	2.500,00	0,240
Luz Viana	2001	Reserva DEHAB	2.500,00	0,240
Maceió	1993	Reserva DEHAB	2.500,00	0,240
Marginal Guarara	2005	Reserva DEHAB	2.500,00	0,240
Marg. Guarara sem Cadastro	2005	Reserva DEHAB	2.500,00	0,240
Matilde de Medeiros	2002	Reserva DEHAB	2.500,00	0,240
Mirandópolis	2000	Reserva DEHAB	2.500,00	0,240
Mossimatos I (PMSA)	2005	Reserva DEHAB	2.500,00	0,240
Nomboca	1998	Reserva DEHAB	2.500,00	0,240

Realização:



Disque Denúncia de Abuso e Exploração Sexual Contra Criança e Adolescente: 0800-990500. Não use drogas



Realização:



Organização:

**Rosana Denaldi**

Redação Final:

**Aylton Silva Affonso**

**Célia Domingos dos Santos**

**Rosana Denaldi**

Edição:

**Alessandro Zuza Fiocco**

**MTB 45391/SP**

Projeto Gráfico:

**Carla Arbex**

Impressão:

**NEOGRAF Indústria Gráfica e Editora**

**Santo André 2006**

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>07</b>
<b>2. POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO: HISTÓRIA E PERSPECTIVAS ATUAIS</b>	<b>10</b>
2.1. Origens da intervenção governamental em Habitação no Brasil	10
2.2. A estruturação de uma política nacional de habitação no Brasil: os avanços e os equívocos do Banco Nacional de Habitação	11
2.3. O pós-BNH e o novo papel de Estados e Municípios	13
2.4. Reestruturação dos programas habitacionais e retomada do FGTS no Governo FHC	14
2.5. O Governo Lula e a montagem de um Sistema Nacional de Habitação	16
2.6. O SNHIS e a adesão dos municípios	20
2.7. A ampliação dos recursos no âmbito do mercado	21
2.8. A ação habitacional do Governo do Estado de São Paulo	21
2.9. Do SNHIS ao Plano Municipal de Habitação	22
<b>3. EVOLUÇÃO URBANA E HISTÓRIA DA HABITAÇÃO EM SANTO ANDRÉ</b>	<b>23</b>
3.1. Primeiro período (até 1950): Habitação e a formação da cidade industrial	23
3.2. Segundo período (1950 / 1988): Urbanização, industrialização e crescimento da desigualdade e ilegalidade	27
3.2.1. Crescimento com desigualdade	29
3.2.2. Favelas, ocupações, adensamento: as soluções encontradas	30
3.3. Terceiro período (a partir de 1989): a construção de uma política habitacional	31
3.3.1. Reestruturação produtiva, precarização do trabalho e as consequências para a situação habitacional de Santo André	31
3.3.2. Elaboração, implementação e aprimoramento da política habitacional	33
3.3.3. Plano Diretor Participativo de 2004: articulação entre as políticas urbana e habitacional	37
3.4. Participação social na elaboração e implementação das políticas habitacional e urbana	39
<b>4. DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO HABITACIONAL EM SANTO ANDRÉ</b>	<b>41</b>
4.1. Necessidades Habitacionais	42
4.1.1. Definições básicas	42
- Conceitos utilizados pela Fundação João Pinheiro	42
- Conceitos utilizados pela Prefeitura	43
- Demanda demográfica	44
4.1.2. Estimativa das Necessidades Habitacionais	44
- Déficit habitacional	44
- Inadequação habitacional	46
- Necessidades habitacionais para atendimento aos assentamentos precários	47
4.2. Demanda e disponibilidade de terras e Infra-estrutura para produção de novas unidades	49
4.3. Estimativa de custos para as alternativas habitacionais	51
4.3.1. Construção e infra-estrutura	51
4.3.2. Regularização Fundiária	51
4.3.3. Intervenções pontuais, obras emergenciais e Defesa Civil	52
4.3.4. Melhorias Habitacionais	52
4.3.5. Apoio às Associações por Moradia e Cooperativas Habitacionais	52
4.3.6. Custo de Terras	52
4.3.7. Incremento de custos da Demanda Demográfica	53
4.3.8. Consolidação dos custos dos programas habitacionais	54
4.4. Quadro da Produção Habitacional no Município	55
4.4.1. Realizada pelo município	55

4.4.2. Realizada pela CDHU	56
4.4.3. Realizada pelas Associações por Moradia e Cooperativas Habitacionais	57
4.4.4. Produção pelo mercado imobiliário de HIS e HMP	58
4.5. Mananciais e Paranapiacaba	58
4.6. Quadro Normativo e Institucional	59
4.6.1. Quadro normativo	59
4.6.2. Quadro institucional e administrativo	61
4.7. Recursos financeiros investidos em Habitação no período recente	62
4.7.1. Recursos próprios do município	62
4.7.2. Recursos do governo federal e de fontes internacionais	62
4.7.3. Recursos do governo do Estado - CDHU	63
4.7.4. Recursos do FGTS	63
4.7.5. Recursos investidos “versus” recursos necessários	63
4.8. Conclusões	63
<b>5. PRINCÍPIOS, OBJETIVOS E DIRETRIZES DO PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO</b>	<b>64</b>
5.1. Princípios	65
5.2. Objetivos	65
5.3. Diretrizes	66
<b>6. LINHAS DE AÇÃO, ESTRATÉGIAS ESPECÍFICAS E PROGRAMAS</b>	<b>70</b>
6.1. Urbanização e regularização de assentamentos precários – prática desenvolvida	70
6.1.1. Urbanização Integral - “Santo André Mais Igual”	71
- Parcelamento e Uso do Solo	71
- Equipamentos Comunitários	72
- Participação	72
- Ações preliminares	72
- Avaliação e monitoramento	73
- Priorização das intervenções	73
6.1.2. Intervenções pontuais	73
6.1.3. Regularização Fundiária	73
6.1.4. Apoio à Auto-construção e Requalificação habitacional	75
6.1.5. Contenção de Ocupações	75
6.2. Urbanização e regularização de assentamentos precários – aprimoramento	76
6.2.1. Estratégia específica: consolidação e institucionalização	76
6.2.2. Aprimoramento dos programas	77
- Urbanização integral de favelas	77
- Regularização Fundiária	77
- Apoio à Moradia Econômica	77
- “Melhor Ainda”	78
6.3. Provisão de novas oportunidades habitacionais – prática desenvolvida	78
6.3.1. Atuação junto ao Setor Privado	78
6.3.2. Atuação junto às Associações Comunitárias	79
6.3.3. Atuação direta e junto a outras esferas de governo	79
6.4. Provisão de novas oportunidades habitacionais – aprimoramento	79
6.4.1. Sustentabilidade na provisão de novas oportunidades habitacionais	79
6.4.2. Novas ações propostas	81
6.4.3. Programa Municipal de Provisão de Moradias	82

6.5. Projetos Especiais	82
6.5.1. Mananciais	82
- Ações propostas	83
6.5.2. Paranapiacaba	83
- Ações propostas	84
6.6. Controle Social e Gestão Participativa	84
6.6.1. Política e instrumentos existentes	84
- Orçamento Participativo	84
- Conselho Municipal de Habitação (CMH)	84
- Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU)	85
- Outras instâncias e instrumentos de participação	86
6.6.2. Aprimoramento	86
6.7. Sistemas de Informação e Monitoramento	86
6.7.1. Observatórios	86
- Inclusão Social	86
- Qualidade dos Serviços	87
6.7.2. Banco de Dados Assentamentos Precários e Banco de Dados Geomídia	87
6.7.3. Banco de Dados de famílias moradoras em Assentamentos Precários	87
6.7.4. SIGPRO	88
6.7.5. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM	88
6.7.6. Planejamento Estratégico	88
6.7.7. Aprimoramento	88
6.8. Ações Normativas e Institucionais	89
6.8.1. Ações Normativas	89
- Ações locais	89
- Ações junto a outras esferas	89
6.8.2. Ações institucionais	90
<b>7. ESTRATÉGIAS ADOTADAS E CENÁRIOS</b>	<b>92</b>
7.1. Estratégias adotadas	92
7.1.1. Premissas e pressupostos	92
7.1.2. Estratégia Financeira: a ampliação dos investimentos em habitação	94
7.1.3. Estratégias Urbanas e Normativas	94
7.2. Cenários para previsão dos recursos disponíveis	95
7.2.1. Cenário 1 – Conservador	95
- Recursos próprios da Prefeitura de Santo André e Semasa	95
- Receita extra-fiscal (outorga onerosa, imposto progressivo no tempo e outras)	95
- Recursos próprios do Fundo Municipal de Habitação	96
- Transferências e financiamentos do governo federal	96
- Financiamento do FGTS	96
- Recursos do Governo do Estado / CDHU	96
7.2.2. Cenário 2 – Otimista	97
- Recursos próprios da Prefeitura de Santo André e Semasa	98
- Receita extra-fiscal (outorga onerosa, imposto progressivo no tempo e outras)	98
- Recursos próprios do Fundo Municipal de Habitação	98
- Recursos do FNHIS	98
- Recursos do FGTS	98
- Recursos do Governo do Estado / Fundo Estadual de Habitação / CDHU	99

<b>8. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO</b>	<b>101</b>
8.1. Introdução e enfoque metodológico	101
8.2. Objetivos gerais e específicos	102
8.3. Indicadores para avaliação e monitoramento	103
8.3.1. Indicadores de desempenho e efetividade	103
8.3.2. Indicadores das necessidades habitacionais	104
8.3.3. Monitoramento do ambiente social e econômico	104
8.4. Diretrizes e ações para o monitoramento e avaliação	105
8.4.1. Sistema Municipal de Informações Habitacionais	105
8.4.2. Diretrizes e ações complementares	106
<b>9. ANEXOS TÉCNICOS</b>	<b>107</b>
1. Conceitos utilizados pela Prefeitura de Santo André	107
2. Assentamentos precários na cidade	113
3. Demanda demográfica	123
4. Déficit habitacional segundo Fundação João Pinheiro	124
5. Metodologia de correção dos valores do déficit habitacional	125
6. Déficit habitacional e inadequação habitacional (demanda por urbanização e regularização) nos assentamentos precários	128
7. Metodologia de correção dos componentes da inadequação habitacional	168
8. Reassentamentos e atendimento com urbanização nos assentamentos precários	171
9. Atendimento com regularização nos assentamentos precários	172
10. Cálculo das frações ideais médias de terreno para produção de novas unidades habitacionais	173
11. Composição do Banco de Terras	176
12. Banco de terras – localização	186
13. Custos de investimentos em Intervenções Pontuais, Obras Emergenciais e Defesa Civil	195
14. Custos de aquisição de terrenos já incluídos no Banco de Terras	196
15. Cálculo do valor médio para aquisição de novas terras	198
16. Custos da demanda demográfica	201
17. Quadro da produção habitacional realizada pelo município	203
18. Conjuntos Habitacionais – localização	204
19. Produção habitacional das Associações e Cooperativas Habitacionais Populares	214
20. Valores investidos no período de 1999 a 2004	216
21. Outorga onerosa: conceitos e cálculos	217
22. Repasses ao Fundo Municipal de Habitação	219
23. Investimentos em habitação previstos no PPA	224
24. Cálculo da distribuição regional e municipal dos recursos do FGTS e demais fontes de caráter nacional ou estadual	225

## GLOSSÁRIO DE SIGLAS

<b>AEIS</b> - Áreas de Especial Interesse Social	<b>ICMS</b> - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
<b>APD</b> - Apoio às Populações Desfavorecidas	<b>IEE-PUC</b> - Instituto de Estudos Especiais - Pontifícia Universidade Católica
<b>APRM</b> - Áreas de Proteção e Recuperação de Mananciais	<b>IGPM</b> - Índice Geral de Preços do Mercado
<b>BID</b> - Banco Interamericano de Desenvolvimento	<b>INOCOOP</b> - Instituto de Orientação a Cooperativas Habitacionais
<b>BIRD</b> - Banco Mundial para a Reconstrução e o Desenvolvimento	<b>INPC</b> - Índice Nacional de Preços ao Consumidor
<b>BNDES</b> - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	<b>IPPUR</b> - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional
<b>BNH</b> - Banco Nacional de Habitação	<b>IPT</b> - Instituto de Pesquisas Tecnológicas
<b>CDH</b> - Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Estado de São Paulo	<b>IPTU</b> - Imposto Predial e Territorial Urbano
<b>CDHU</b> - Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo	<b>ISSQN</b> - Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
<b>CDRU</b> - Concessão de Direito Real de Uso	<b>ITBI</b> - Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis
<b>CEF</b> - Caixa Econômica Federal	<b>LabHab/FAU-USP</b> - Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos/Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - Universidade de São Paulo
<b>CEPS</b> - Centro de Estudos Políticos e Sociais	<b>LUOPS</b> - Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo
<b>CERFE</b> - Centro di Ricerca e Documentazione Febbraio' 74	<b>MDDF</b> - Movimento de Defesa dos Direitos dos moradores em Favelas de Santo André
<b>CESA</b> - Centro Educacional de Santo André	<b>MDF</b> - Movimento de Defesa dos Favelados
<b>CMH</b> - Conselho Municipal de Habitação	<b>ODM</b> - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
<b>CMN</b> - Conselho Monetário Nacional	<b>OGU</b> - Orçamento Geral da União
<b>CMOP</b> - Conselho Municipal do Orçamento Participativo	<b>ONU</b> - Organização das Nações Unidas
<b>CMPU</b> - Conselho Municipal de Política Urbana	<b>OP</b> - Orçamento Participativo
<b>COMUL</b> - Comissão Municipal de Urbanização e Legalização	<b>PAR</b> - Programa de Arrendamento Residencial
<b>CONAMA</b> - Conselho Nacional do Meio Ambiente	<b>PAT-PROSANEAR</b> - Programa de Assistência Técnica ao Programa de Saneamento
<b>CREA</b> - Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia	<b>PD</b> - Plano Diretor
<b>DCURB</b> - Departamento de Controle Urbano	<b>PEA</b> - População Economicamente Ativa
<b>DDPU</b> - Departamento de Desenvolvimento e Projetos Urbanos	<b>PEHP</b> - Programa Especial de Habitação Popular
<b>DEHAB</b> - Departamento de Habitação	<b>PIB</b> - Produto Interno Bruto
<b>DERSA</b> - Desenvolvimento Rodoviário S.A.	<b>PIIS</b> - Programa Integrado de Inclusão Social
<b>DISE</b> - Departamento de Indicadores Sociais e Econômicos	<b>PLHIS</b> - Plano Habitacional de Interesse Social
<b>DRUP</b> - Diagnóstico Rápido Urbano Participativo	<b>PMH</b> - Plano Municipal de Habitação
<b>EIA-RIMA</b> - Estudo de Impacto Ambiental - Relatório de Impacto Ambiental	<b>PPA</b> - Plano Plurianual de Investimentos
<b>EMHAP</b> - Empresa Municipal de Habitação Popular de Santo André S.A.	<b>PSA</b> - Prefeitura de Santo André
<b>FAR</b> - Fundo de Arrendamento Residencial	<b>PSH</b> - Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social
<b>FAT</b> - Fundo de Amparo ao Trabalhador	<b>PT</b> - Partido dos Trabalhadores
<b>FAU-USP</b> - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - Universidade de São Paulo	<b>RFFSA</b> - Rede Ferroviária Federal S.A.
<b>FCP</b> - Fundação da Casa Popular	<b>RMSP</b> - Região Metropolitana de São Paulo
<b>FDS</b> - Fundo de Desenvolvimento Social	<b>SABESP</b> - Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
<b>FGTS</b> - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço	<b>SAMI</b> - Santo André Mais Igual
<b>FJP</b> - Fundação João Pinheiro	<b>SBPE</b> - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
<b>FMH</b> - Fundo Municipal de Habitação	<b>SDUH</b> - Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação
<b>FMP</b> - Fator Monetário Padrão	<b>SEADE</b> - Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
<b>FNHIS</b> - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social	<b>SEBRAE</b> - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
<b>GEPAM</b> - Gerenciamento Participativo de Áreas de Mananciais	<b>SEMASA</b> - Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André
<b>Grande ABC</b> - Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra	<b>SFH</b> - Sistema Financeiro da Habitação
<b>GRAPROHAB</b> - Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais	<b>SFI</b> - Sistema de Financiamento Imobiliário
<b>GTZ</b> - Cooperação Técnica Alemã [Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH]	<b>SIGPRO</b> - Sistema de Gerenciamento de Projetos
<b>HIS</b> - Habitação de Interesse Social	<b>SISH</b> - Secretaria de Inclusão Social
<b>HMP</b> - Habitação de Mercado Popular	<b>SMIH</b> - Sistema Municipal de Informações Habitacionais
<b>IAB</b> - Instituto de Arquitetos do Brasil	<b>SNH</b> - Sistema Nacional de Habitação
<b>IAP</b> - Instituto de Aposentadoria e Pensões	<b>SNHIS</b> - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
<b>IAPI</b> - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários	<b>SOPP</b> - Secretaria de Orçamento e Planejamento Participativo
<b>IBGE</b> - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística	<b>TAC</b> - Termo de Ajustamento de Conduta
	<b>ZEIC</b> - Zonas Especiais de Interesse Comercial
	<b>ZEIS</b> - Zonas de Especial Interesse Social

## 1. INTRODUÇÃO

Este documento apresenta o PMH – Plano Municipal de Habitação de Santo André. Pela primeira vez na história de Santo André, elabora-se um Plano de Habitação articulado ao Plano Diretor, que apresenta um diagnóstico completo da situação habitacional na cidade, define as diretrizes, estratégias, linhas de ação e programas, e estabelece as metas para o atendimento das necessidades habitacionais do município.

A Lei nº 8.696, de 17 de dezembro de 2004, que instituiu o Plano Diretor do Município, estabelece, em seu artigo 8º, que um dos objetivos gerais da política urbana é *“garantir o direito universal à moradia digna, democratizando o acesso à terra e aos serviços públicos de qualidade”, ratificando o artigo 6º da Constituição Federal que consagra o direito à moradia digna. A mesma Lei, em seus artigos 11, 12 e 14, estabelece os objetivos e as diretrizes para a política municipal de habitação, e que, para o cumprimento dessas funções, o Poder Executivo Municipal elaborará o Plano Municipal de Habitação.*

A elaboração do PMH insere-se no contexto de mudanças no quadro institucional no país, que aponta para a progressiva responsabilização dos municípios pela elaboração e implementação de políticas como a urbana e a habitacional. Marco inicial nesse quadro, a Constituição Federal de 1988, no bojo do processo de redemocratização pelo qual passava o país, implementa a descentralização administrativa e fortalece o papel dos municípios. Fazem parte desse contexto a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, a criação do Ministério das Cidades em 2003, e a recente criação do Sistema Nacional de Habitação (SNH), que se propõe a articular as ações e recursos das diversas esferas de governo e dos agentes comprometidos em enfrentar o problema habitacional. Neste Sistema, insere-se o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, fruto de anos de mobilização dos movimentos por moradia e reforma urbana.

Esse novo desenho institucional coloca para os municípios, a tarefa de criar e aperfeiçoar o seu quadro normativo próprio, a partir dos instrumentos criados pelo Estatuto das Cidades e das responsabilidades que passam a assumir, criando mecanismos administrativos, no âmbito de suas políticas habitacionais, que permitam atender às exigências dos Planos Diretores e, agora, a adesão ao SNH.

Santo André, com o PMH, completa as condições necessárias para aderir ao Sistema Nacional de Habitação, o que coloca o município, em tese, em posição privilegiada para obter recursos federais e estaduais para implementar seus programas e projetos. Com o PMH, o município passa também a dispor de um instrumento que lhe permitirá dar um novo salto de qualidade na gestão de sua política habitacional.

Antes mesmo da vigência plena de muitos dos novos instrumentos, Santo André implementou avanços quanto à democratização da gestão da cidade, à implantação de instrumentos urbanísticos e de uma política habitacional voltada para a melhoria das condições de moradia de sua população mais pobre. Os programas constituintes dessa política habitacional, por sua articulação com outros programas voltados à inclusão social, tornaram-se referências nacionais e internacionais.

No entanto, esse avanço no quadro institucional nas últimas décadas ocorre em paralelo ao avanço e predomínio, no mesmo período, de um modelo econômico marcado pela subordinação das políticas econômicas nacionais à lógica do capital financeiro. A reestruturação produtiva, baseada na precarização do trabalho, a diminuição da renda dos trabalhadores, a privatização de empresas e de serviços públicos, a financeirização das políticas públicas, marcas desse modelo, acabaram por gerar um ciclo vicioso de estagnação econômica e de enfraquecimento do papel do Estado na implementação de políticas que visam diminuir as desigualdades sociais.

No Brasil, a permanência de tal modelo, ainda que com nuances que não alteram seus pressupostos básicos, acaba por não permitir o enfrentamento das causas estruturais de nossa histórica e profunda má distribuição de renda (que precedem à hegemonia desse modelo), e acaba por diminuir a capacidade de atuação do Estado, pelo seu empobrecimento, que atinge em particular os municípios. Temos aí um paradoxo: ao mesmo tempo em que os municípios passam a assumir papel preponderante na formulação de políticas públicas, restringe-se a capacidade desses em implementá-las de forma eficiente, pela insuficiência crônica de recursos, quadro agravado pelo aumento da demanda social pelos serviços públicos.

Esse pano de fundo constitui-se no maior desafio que temos pela frente no enfrentamento da questão habitacional em Santo André. Ainda que a moradia digna seja reconhecida como direito de todos os brasileiros pela Constituição Federal, sabemos como ainda estamos longe de alcançar e fazer cumprir esse preceito constitucional.

Apesar dos avanços da política habitacional na cidade, a permanência de um quadro social marcado por profunda desigualdade de renda continua a forçar a deslocação da população mais pobre de áreas melhor servidas por infra-estrutura e serviços públicos, adensando as favelas e loteamentos precários, e aumentando a população residente na Área de Mananciais. Diagnósticos e estudos recentes, com base em dados dos censos demográficos ou desenvolvidos pela municipalidade, mostram a tendência de esvaziamento populacional das áreas centrais e melhor estruturadas, em contraponto ao adensamento das áreas periféricas. O acesso à terra continua difícil, em razão de sua escassez, do aumento de preços e do empobrecimento da população. O fenômeno da segregação sócio-espacial apresenta-se com gravidade, condensando os impactos do modelo econômico na cidade e região, como mostram os elevados índices de desemprego e subemprego, de violência urbana e de exclusão social, aos quais os programas implementados pela Prefeitura e pelo Governo Federal, como o “Santo André Mais Igual”, e o “Bolsa-Família”, têm procurado alternativas e saídas e efetivamente diminuído tais impactos, mas que ainda não conseguem, dadas as limitações no enfrentamento de processos de natureza extra-local, reverter uma tendência geral.

O Plano Diretor do município, ao propor mecanismos e instrumentos efetivos de combate à segregação sócio-espacial, de democratização do acesso à terra e à moradia, com vistas a fazer cumprir a função social da cidade e da propriedade, marca uma inflexão na política urbana, à qual o PMH deve complementar com o planejamento e detalhamento das ações decorrentes no âmbito da política habitacional. Mas sabemos que o efetivo sucesso e cumprimento pleno dos objetivos do Plano Diretor e do PMH não são independentes de mudanças necessárias no panorama macroeconômico nacional, que determina em grande medida o padrão e o grau do desenvolvimento econômico local. É esse panorama um dos fatores determinantes para a capacidade de investimento do poder público, em todas as instâncias, e para a ampliação, ou diminuição, das condições de acesso à moradia por parte de sua população.

O enfrentamento da questão habitacional, dada sua complexidade e abrangência, não é, portanto, tarefa fácil e necessita da participação de toda a sociedade: executivo, legislativo, poder judiciário, movimentos sociais, empresários, organizações não governamentais, universidade, agentes técnicos e entidades de classe.

Afirmamos que a responsabilidade, no âmbito do poder executivo, pelo atendimento do direito à moradia digna compete às três esferas de governo: municipal, estadual e federal, e aos órgãos a elas vinculados. Essa afirmação traz em si a constatação da necessidade do incremento dos investimentos públicos dos demais níveis de governo em habitação na cidade, reduzidos em comparação aos investimentos municipais, ainda que, nos últimos anos, tenhamos assistido a um crescimento dos investimentos federais, e que existam ações de provisão e urbanização desenvolvidas pela Companhia de Desenvolvimento Urbano e Habitacional do Estado - CDHU. No entanto, tais ações ainda são reduzidas, relativamente ao porte do município e às suas necessidades habitacionais.

Se afirmarmos que, com o Plano Diretor, com o PMH e com o seu investimento próprio em habitação à municipalidade “cumpra a sua parte” na resolução de sua questão habitacional, também é necessário afirmar que esta resolução depende do sucesso da implementação do Sistema Nacional de Habitação, e de sua articulação com o PMH.

Podemos afirmar que o Sistema Nacional de Habitação, se por si só não garante que se resolvam os problemas habitacionais do país e da cidade – uma vez que não tem como pretensão implementar as alterações necessárias no panorama macroeconômico - por outra é condição necessária para tal, uma vez que apresenta alternativas para superar o quadro, que marcou a política habitacional no país, de desarticulação de programas e de recursos, de sobreposição de ações, e de atendimento a demandas não prioritárias. Para Santo André, sua importância está em que propicia uma definição clara dos papéis e das responsa-

bilidades, inclusive em termos de recursos necessários a serem investidos na cidade, das demais esferas (federal e estadual), que permite não apenas aumentar esses recursos, mas, a partir de sua definição por critérios objetivos, planejar as ações, definir metas e objetivos.

No novo quadro resultante da implementação do SNH, que esperamos concretizado a partir de 2006, o município passa a ser protagonista nas ações de coordenador da política habitacional, com a atribuição de mobilizar, otimizar, fiscalizar, articular e adequar os agentes, instrumentos e recursos necessários, e de forma que garanta a participação direta da sociedade na definição e no controle das prioridades e dos programas.

Nesta perspectiva, o Plano Municipal de Habitação constitui-se como instrumento de articulação da política habitacional e de controle e monitoramento de seus resultados. Foram tomados como elementos de referência para a elaboração e desenvolvimento do Plano, a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade, a Lei federal nº 11.124, que cria o Sistema Nacional de Habitação e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, a Constituição do Estado de São Paulo, a Lei Orgânica do Município de Santo André, o Plano Diretor do Município, assim como as deliberações das quatro Conferências Municipais de Habitação já realizadas.

Como “macro-objetivos” do PMH, citamos dois principais: o primeiro, consolidar e aperfeiçoar a experiência de urbanização de favelas e demais assentamentos precários, estabelecendo um cenário futuro que permita o atendimento integral às demandas de todas as famílias residentes nos mesmos; o segundo, enfrentar novos desafios relacionados à necessidade de que a política habitacional contemple a oferta de novas oportunidades habitacionais, para a demanda atual e futura. Em comum aos dois “macro-objetivos”, o PMH considera, para seu atendimento, o cenário atual de restrição de recursos, o limite à expansão da base tributária local e o quadro atual ainda insuficiente de incremento de recursos externos, mas coloca e quantifica os recursos necessários para que, no ano meta de 2024, a cidade atinja a ambiciosa meta de ver equacionado o atendimento às necessidades habitacionais de sua população.

Em sua estrutura, o PMH parte de uma análise das políticas nacionais de habitação implementadas no Brasil, com destaque para o momento atual, caracterizado pela criação de uma nova institucionalidade na área de habitação, e de um histórico do desenvolvimento urbano e habitacional na cidade, que permite elucidar as raízes e a evolução do problema e de suas soluções encontradas na cidade, até chegar à política habitacional atual; traça um diagnóstico das necessidades habitacionais atuais do município e das estimativas de sua evolução no tempo; identifica e quantifica os instrumentos e os recursos físicos, financeiros e humanos necessários e disponíveis para o atendimento dessas necessidades; define os princípios, os objetivos e as diretrizes a serem seguidos pela política habitacional do município; apresenta as linhas de ação e programas constituintes da política habitacional, indicando, a partir da identificação das práticas atuais, os aperfeiçoamentos propostos e as novas estratégias específicas a serem implementadas; define as macro-estratégias e traça cenários para o atendimento das demandas quantificadas até o ano de 2024, mostrando o incremento necessário de recursos para que o município possa, nesse ano-meta, equacionar suas necessidades habitacionais; e estabelece os indicadores, mecanismos e instrumentos de gestão democráticos para permitir a permanente avaliação e monitoramento da política e do próprio Plano Municipal de Habitação.

O texto-base do PMH é apresentado de forma a permitir e facilitar a leitura e discussão pública de seu conteúdo. Ao final, estão organizados, em anexos, textos, cálculos, tabelas e mapas, que permitem o aprofundamento e a consulta a dados que subsidiaram a elaboração do PMH, e que deste são partes constituintes.

Na elaboração do PMH, a Prefeitura Municipal, em parceria com o Instituto Ácqua, contou com a consultoria dos Professores Doutores Adauto Cardoso, arquiteto e urbanista do IPPUR – Instituto de Pesquisas em Planejamento Urbano, e consultor do Ministério das Cidades, e Nabil Georges Bonduki, arquiteto e urbanista, professor na Universidade São Paulo; e com a colaboração de demais especialistas e técnicos, citados no decorrer dos capítulos. O PMH contou também com a contribuição advinda dos debates e discussões promovidos no âmbito dos Conselhos Municipais de Habitação (CMH) e de Política Urbana (CMPU).

## 2.1. ORIGENS DA INTERVENÇÃO GOVERNAMENTAL EM HABITAÇÃO NO BRASIL

A exclusão sócio-espacial e os contrastes que caracterizam as grandes cidades brasileiras são o retrato urbano de uma sociedade que se estruturou voltada para o privilégio de poucos. Vivemos num país desigual, com cidades desiguais: hoje, cerca de 40% da população das nossas grandes metrópoles, vive, em média, na informalidade urbana. Na Região Metropolitana de São Paulo, a presença da riqueza traz com ela uma enorme pobreza, antagonismo típico de uma das sociedades que mais concentra a renda no mundo. Esse quadro, fruto de 500 anos de história, não haveria porque ser diferente em Santo André.

A habitação das classes populares nas cidades brasileiras se deu, até os anos 30 do século XX, através de moradias de aluguel de baixo padrão e coletivas – os cortiços, ou, em menor escala, através da produção privada de vilas operárias pelos empregadores. A produção das vilas foi incentivada pelo poder público com isenções fiscais, mas mesmo com tais incentivos, essas moradias só eram acessíveis para segmentos da baixa classe média (operários qualificados, funcionários públicos e comerciantes), não o sendo para a população mais pobre. Os cortiços eram, portanto, a forma mais comum de moradia para a maioria da população e um negócio muito lucrativo para seus proprietários, proliferando-se, apesar de fortemente combatidos em nome da saúde pública. Quando se tornavam obstáculos à renovação urbana das áreas nobres da cidade, eram demolidos, e seus moradores deslocados para as regiões menos valorizadas pelo mercado.

Na era Vargas, a partir de 1930, o Governo iniciou um programa de incentivo à industrialização. Fortaleceu-se a ação do Estado, visando à constituição de um mercado de consumo interno mais significativo.

Pela primeira vez foram colocadas em prática políticas habitacionais públicas, reconhecendo-se que não bastava apenas a ação do mercado. Na década de 30 foram criados os Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAP, que, embora tivessem como atribuição principal implantar a previdência pública no Brasil, se tornaram uma referência na história da arquitetura de habitação social ao produzir, com os fundos previdenciários, conjuntos residenciais de excelente qualidade dirigidos para seus associados.

Ainda que a produção dos IAPs não tenha sido suficiente para suprir as necessidades de moradias urbanas, já muito expressivas no período do pós 2ª Guerra, foi um grande avanço frente a até então inexistente ação do Estado nesta área. Entre 1937 e 1945, produziram ou financiaram 124 mil unidades, representando cerca de 5,2% da população urbana brasileira na época. Até o seu final, em 1964, produziram 140 mil unidades.

A intervenção habitacional realizada pelos IAP's atendiam apenas os trabalhadores com carteira assinada, especialmente industriários, comerciários, bancários e do setor de transportes, mas deixou de lado as populações marginalizadas e os setores de menor renda entre os trabalhadores.

Com o intuito de enfrentar esta questão de forma mais abrangente, no Governo Dutra [1946 – 1950], foi criada a Fundação da Casa Popular (FCP), primeiro órgão nacional a tratar exclusivamente da venda de casas para a população de baixa renda. A FCP, no entanto, padeceu da falta de recursos, já que dependia do orçamento da União, e em 18 anos de atuação, de 1946 a 1964, construiu apenas 18.143 unidades habitacionais. Sua produção é considerada baixíssima, comparada à produção dos IAPs.

---

<sup>1</sup> O item 2.1 deste capítulo foi desenvolvido com base em trabalho realizado especificamente para a elaboração do Plano Municipal de Habitação, intitulado *"A questão habitacional em Santo André: natureza do problema e avanços a partir da década de 1990"*, de autoria de João Sette Whitaker Ferreira e de Isadora Tami Lemos Tsukumo. Esse texto, que também foi um dos que embasaram a elaboração do capítulo 3 deste Plano, recebeu ainda observações dos consultores citados na introdução do PMH, foi revisto, organizado, e recebeu alterações e acréscimos pela equipe de elaboração do PMH.

**João Sette Whitaker Ferreira** é arquiteto-urbanista e economista, mestre em ciência política e doutor em urbanismo, professor da graduação e da pós-graduação das Faculdades de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP) e da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Pesquisador do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAUUSP (LabHab/FAUUSP).

**Isadora Tami Lemos Tsukumo** é arquiteta-urbanista, pós-graduanda em urbanismo (área Habitat) na FAUUSP e pesquisadora do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAUUSP (LabHab/FAUUSP).

Neste período, os governos municipais preocupavam-se apenas com leis reguladoras, acreditando que assim impediriam a ocupação espontânea dos espaços urbanos.

Porém, o que de fato marcou a era Vargas em relação à questão habitacional e à segregação urbana dos pobres nos loteamentos de periferia, foi a instituição, em 1942, da Lei do Inquilinato. Essa lei limitava as possibilidades de lucro para os proprietários de vilas e casas de aluguel, ao congelar os preços e diminuir a segurança do negócio para os locadores. Acabou tendo como efeito o estímulo à propriedade privada do imóvel urbano, no lugar do aluguel, restringindo ainda mais o acesso à habitação.

A oferta de moradias de aluguel diminuiu, elevando os valores de locação, sem que o Estado suprisse a demanda por habitações. Restava à população a ocupação informal de terras ou a compra de lotes na periferia, muitas vezes em loteamentos irregulares ou desprovidos de infra-estrutura. Essa forma de produção do espaço urbano acentuou-se ao longo das décadas seguintes, tornando-se a regra para a maioria da população nas cidades brasileiras e dispensando o Estado da provisão de habitação social.

Foi sob as condições descritas acima que ocorreu a intensificação do processo de urbanização no Brasil, impulsionada pela industrialização promovida por Juscelino Kubitschek, a partir da década de 1950. Com a explosão da migração rural-urbana (conseqüência da ausência de uma reforma agrária e da expansão do emprego industrial nas metrópoles do Sudeste), explodia também a concentração urbana, principalmente nas grandes cidades. De 26,34% em 1940, a população urbana no Brasil pulou para 68,86% em 1980, e para mais de 80% no início deste século.

A concentração populacional nos grandes centros industriais brasileiros não foi acompanhada pela ação do Estado para garantir condições mínimas de infra-estrutura urbana e qualidade de vida. A política habitacional brasileira era na prática uma “não-política” – o mais fácil e menos oneroso era deixar a população encontrar soluções de habitação por meio da autoconstrução generalizada. Uma fórmula capaz de permitir uma morada mínima para a classe trabalhadora, sem que isto implicasse em elevar os custos da mão-de-obra, tanto para os empregadores como para o Estado.

Foi somente com o regime militar pós-64 que se inaugura uma nova fase de intervenção estatal na habitação. Em 1964, é criado o BNH – Banco Nacional da Habitação, que passou a gerir as novas fontes de recursos que até hoje são as principais destinadas ao financiamento habitacional no país: o FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Em decorrência, foi no regime militar que mais se produziu habitações populares no Brasil. Dada a importância desta produção e do Sistema Financeiro de Habitação, ainda hoje elemento central das estratégias que se estruturam para equacionar o déficit habitacional no Brasil, faz-se necessário aprofundar a política desenvolvida no país a partir de 1964.

## **2.2. A ESTRUTURAÇÃO DE UMA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL: OS AVANÇOS E OS EQUÍVOCOS DO BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO**

O Banco Nacional de Habitação (BNH) foi criado logo após o golpe em 1964 como uma resposta do governo militar à crise de moradia presente num país que se urbanizava aceleradamente. A iniciativa buscava, por um lado, angariar apoio entre as massas populares urbanas, que eram uma das principais bases de sustentação do populismo afastado do poder e, por outro, criar uma política permanente de financiamento capaz de estruturar em moldes capitalistas o setor da construção civil habitacional, objetivo que acabou por prevalecer. O papel econômico desta política habitacional – que dinamizou a economia, através da geração de empregos e fortalecimento do setor da construção civil – a transformou num dos elementos centrais da estratégia dos governos militares.

Malgrado as críticas ao BNH e ao sistema por ele preconizado, sua importância é indiscutível, pois este período (1964-86) foi o único em que o país teve, de fato, uma Política Nacional de Habitação, com uma estratégia clara: estrutura institucional de abrangência nacional, paralela à administração direta, formado pelo BNH e uma rede de agentes promotores e financeiros (privados ou estatais) capazes de

viabilizar a implementação em grande escala das ações necessárias na área habitacional e fontes de recursos estáveis, permanentes e independentes de oscilações políticas (FGTS - poupança compulsória de todos os assalariados brasileiros - mais a poupança voluntária que formou o SBPE).

Os resultados foram muito expressivos: nos vinte e dois anos de funcionamento do BNH, o Sistema Financeiro da Habitação financiou a construção de 4,3 milhões de unidades novas, das quais 2,4 milhões com recursos do FGTS, para o setor popular, e 1,9 milhões com recursos do SBPE, para o mercado de habitação para a classe média. Se for considerado o período até 2.000, pois o SFH continuou funcionando após a extinção do BNH em 1986, foram financiados cerca de 6,5 milhões de unidades habitacionais. Além disso, foi notável o papel do SFH no saneamento, com destaque para o Plano Nacional de Saneamento (Planasa): em 2000, mais de 90 % da população urbana estava abastecida por rede de água.

Embora o BNH tenha financiado cerca de 25 % das novas moradias construídas no país, esteve aquém das necessidades geradas pelo acelerado processo de urbanização brasileiro: entre 1950 e 2000, a população que vive em cidades com mais de 20 mil habitantes cresceu de 11 para 125 milhões. Além de insuficiente, a produção foi mal distribuída do ponto de vista da demanda, posto que o modelo implementado relegou a segundo plano a população de renda mais baixa e regiões com graves problemas habitacionais, como por exemplo, a Região Metropolitana de São Paulo, em particular os municípios periféricos.

Ainda que não fosse razoável exigir que o SFH pudesse financiar a construção de unidades prontas na dimensão necessária, há que se apontar os equívocos que contribuíram para que não tenha equacionado o problema da moradia à população de baixa renda, tais como: modelo de gestão rígido e centralizado, com administração autoritária, sem participação popular na concepção dos programas e projetos e sem controle social; adoção da casa própria como única forma de acesso à moradia; não incorporação de outros processos de produção da moradia, como a autoconstrução e a urbanização de assentamentos precários, nos programas públicos; utilização exclusiva de recursos retornáveis, sem subsídios, com critérios de financiamento bancários, excluindo parcelas significativas da população de mais baixa renda.

Tais equívocos, somados à continuidade de um padrão de urbanização informal e selvagem (para os quais os investimentos do próprio SFH contribuíram, na medida em que, impulsionando a verticalização das áreas centrais com a produção habitacional para a classe média, impulsionaram também a valorização especulativa da terra urbana), fizeram com que a grande maioria da população, sem qualquer apoio governamental, não tivesse alternativa senão auto-empresender, em etapas, a casa própria em assentamentos urbanos precários, como loteamentos clandestinos e irregulares, vilas, favelas, alagados etc., em geral distantes das áreas urbanizadas e mal servidos de infra-estrutura e equipamentos sociais, ou em áreas relegadas pelo mercado, como beiras de córrego, áreas de mananciais e encostas.

É necessário enfatizar ainda o desastre do ponto de vista arquitetônico e urbanístico da intervenção realizada. Dentre os erros praticados se destaca a opção por grandes conjuntos na periferia das cidades, o que gerou verdadeiros bairros dormitórios; a desarticulação entre os projetos habitacionais e a política urbana e o desprezo pela qualidade dos projetos, gerando soluções uniformizadas, padronizadas e sem nenhuma preocupação com a qualidade da moradia, com a inserção urbana, com o respeito ao meio físico e às diversidades existentes num país de dimensões continentais.

A política do BNH, somada à ausência de qualquer política de reforma urbana no país, veio reforçar o padrão de expansão das grandes cidades que já se delineava nas décadas anteriores, marcado pela submissão da terra urbana ao capital imobiliário, levando ao constante espraiamento em direção às periferias, fazendo com que o mercado formal se restringisse à parcelas concentradas nas cidades, reservando em seu interior grandes vazios urbanos. Constituiu-se nesse período aquilo que ainda hoje é a marca da habitação popular no Brasil: a combinação dos grandes conjuntos distantes e precários com as favelas e loteamentos clandestinos e precários nas periferias.

### 2.3. O PÓS-BNH E O NOVO PAPEL DE ESTADOS E MUNICÍPIOS

O quadro criado a partir de 1964 e impulsionado com o BNH se alterou substancialmente a partir do início dos anos 80 com a crise do modelo econômico implementado pelo regime militar, que gerou recessão, inflação, desemprego e queda dos níveis salariais. O processo teve enorme repercussão no SFH, reduzindo sua capacidade de investimento, gerada pela retração dos saldos do FGTS e da poupança e forte aumento na inadimplência, provocada por um cada vez maior descompasso entre o aumento das prestações e a capacidade de pagamento dos mutuários.

No período vivia-se uma grande mobilização popular pela redemocratização, clima que reforçou a crítica ao BNH, associado ao regime autoritário. Organizaram-se os movimentos sociais por moradia e Reforma Urbana, entre eles o Movimento Nacional dos Mutuários, que agregava mutuários do BNH de baixa e média renda com dificuldades para pagar as prestações. Criticavam o caráter financeiro do SFH e pediam mudanças. A resposta do governo – redução drástica das prestações - gerou um enorme rombo no SFH, com graves conseqüências futuras.

Com o fim do regime militar, em 1985, esperava-se uma profunda reestruturação, na perspectiva da formulação de uma nova política habitacional para o país. No entanto, o que ocorreu foi a simples extinção do BNH em 1986, sem encontrar resistências: ele tinha se tornando uma das instituições mais odiadas do país.

Com o fim do BNH, perdeu-se uma estrutura de caráter nacional que tinha acumulado enorme experiência na área, formado técnicos e financiado a maior produção habitacional da história do país. Ao invés de uma transformação, ocorreu um esvaziamento e deixou de existir uma política nacional de habitação. Entre a extinção do BNH (1986) e a criação do Ministério das Cidades (2003), o setor responsável pela gestão da política habitacional esteve subordinado a sete ministérios ou estruturas administrativas diferentes, sem continuidade e estratégia para enfrentar o problema.

A regulamentação do crédito habitacional passou para o Conselho Monetário Nacional, tornando-se, de modo definitivo, um instrumento de política monetária, o que levou a um controle mais rígido do crédito, dificultando e limitando a produção habitacional, aspecto que até hoje dificulta o financiamento ao poder público municipal e à população de baixa renda. A Caixa Econômica Federal tornou-se o agente financeiro do SFH, absorvendo atribuições, pessoal e acervo do BNH.

O rombo gerado pela redução das prestações adotado nos anos 80 levou a uma redução das aplicações em habitação e saneamento para recompor os fundos do SFH. Tal situação foi agravada com uma liberação de recursos acima da capacidade do FGTS no governo Collor em 1990, levando à paralisação total dos financiamentos do Fundo entre 1991 e 1995. A produção minguou, enquanto a carência de moradia se agravou, acompanhada pelo empobrecimento vivido nas décadas de 80 e 90.

Neste quadro, intensificou-se a necessidade de uma intervenção governamental com recursos oriundos de outras origens e a parceria com a sociedade organizada. Vários municípios e Estados, além da própria União, lançaram programas habitacionais financiados com fontes alternativas, em particular recursos orçamentários, adotando princípios e pressupostos diversos dos anteriores. Abriu-se assim uma nova fase na política habitacional no Brasil, que pode ser chamada de *pós-BNH*.

Nesta fase ocorre uma descentralização, deixando de existir uma estratégia nacional, vazia ocupada, de forma fragmentária, mas criativa, por Estados e municípios. Alguns desses últimos, administrados por governos progressistas e preocupados em enfrentar a enorme dívida social e urbana, entre os quais pode se incluir Santo André, a partir de 1989 desenvolveram ações próprias na área da habitação implementando inúmeras iniciativas: criação de estruturas institucionais locais, formulação de programas alternativos ao modelo “casa própria pronta construída por empreiteira” que prevaleceu no período BNH, aplicação de recursos orçamentários a fundo perdido com uma perspectiva social, desenvolvimento de práticas tradicionais já utilizadas pela população mais pobre, como o mutirão. Em alguns casos ocorre também uma melhor inserção urbana dos programas e projetos habitacionais.

Emerge um amplo conjunto de experiências municipais de habitação de interesse social. Depois do período de centralização e homogeneização do BNH, ocorre uma fase de atomização de experiências, com grande heterogeneidade e diversidade de iniciativas, mas pouco articulada em decorrência da ausência de uma política nacional. Surgem, ao lado de intervenções tradicionais, programas que adotam pressupostos inovadores como desenvolvimento sustentável, diversidade de tipologias, estímulo a processos participativos e autogestionários, parceria com a sociedade organizada, reconhecimento da cidade real, projetos integrados e a articulação com a política urbana. Esta postura se diferenciava do modelo do BNH emergindo programas alternativos, como urbanização de favelas e assentamentos precários, construção de moradias novas por mutirão e autogestão, apoio à autoconstrução e intervenções em cortiços e em habitações nas áreas centrais.

Para fazer frente ao declínio das aplicações do SFH, alguns Estados aplicaram recursos de grande monta, como o Estado de São Paulo que firmou um acordo com os empresários para elevar em 1% a alíquota do ICMS, gerando um fundo de grande expressão para a aplicação em habitação (ver item 2.8).

Com essas iniciativas, ocorre uma progressiva transferência de atribuições para os Estados e municípios, tendo-se como marco a Constituição de 1988, que tornou a habitação uma atribuição concorrente dos três níveis de governo. A mobilização dos movimentos de moradia ampliou a pressão por uma maior participação dos municípios, pois a democratização tornou o poder local o principal interlocutor das organizações populares e o responsável pelo equacionamento das demandas sociais, acentuando-se a tendência de descentralização dos programas habitacionais.

Apesar de sua importância para difundir um novo referencial no país, o fôlego destas ações baseadas exclusivamente em recursos municipais tem se mostrado curto para um equacionamento mais global do problema habitacional, ainda mais quando sabemos que ocorrem em paralelo ao processo de reestruturação produtiva por que passa o país, acompanhado de estagnação econômica e de empobrecimento da esfera pública, inclusive dos municípios (até pela ausência de uma reforma tributária que desse respaldo ao novo papel que assumiram): se estes se “fortalecem” enquanto formuladores de políticas, essas por sua vez acabam por se restringir, notadamente quanto à capacidade de investimento, pelo fato dos municípios não disporem dos recursos necessários para sustentá-las de maneira eficiente.

De qualquer forma, neste período de transição emerge o embrião de uma nova postura de enfrentamento do problema habitacional que foi adotado por gestões de vanguarda e que se tornaram referências nacionais para outros municípios e também para a formulação de novas perspectivas para a política nacional.

## **2.4. REESTRUTURAÇÃO DOS PROGRAMAS HABITACIONAIS E RETOMADA DO FGTS NO GOVERNO FHC**

No governo Fernando Henrique Cardoso, ocorre uma retomada nos financiamentos de habitação e saneamento com base nos recursos do FGTS, depois de vários anos de paralisação, com mudança de concepção e novos programas com pressupostos diversos daqueles que vigoraram desde o período do BNH.

Princípios como flexibilidade, descentralização, diversidade, reconhecimento da cidade real, entre outros, foram adotados como novos referenciais, pelo menos na retórica, de maneira compatível com o ambiente e o debate nacional e internacional que, de uma forma generalizada, passaram a rejeitar os programas convencionais, baseados no financiamento direto à produção de grandes conjuntos habitacionais e em processos centralizados de gestão.

Dentre os programas criados no governo FHC e que continuaram a existir no governo Lula, incluem-se programas de financiamento voltados ao beneficiário final (Carta de Crédito, individual e associativa), que passaram a absorver a maior parte dos recursos do FGTS. Além destes, foram criados um programa voltado para o poder público, focado na urbanização de áreas precárias (Promoradia) - paralisado em 1998, quando se proibiu o financiamento para o setor público - e um programa voltado para o setor privado (Apoio à Produção), que teve um desempenho pífio. Em 1999, foi criado o Programa de Arren-

damento Residencial – PAR -, programa inovador voltado à produção de unidades novas para arrendamento que utiliza um “mix” de recursos formado pelo FGTS e recursos de origem fiscal.

Dentre as modalidades de utilização da Carta de Crédito que consumiu, entre 1995 e 2003, cerca de 85% dos recursos do FGTS destinados à habitação, se destacaram o financiamento de material de construção (9,3% dos recursos e 33,8% dos contratos) e à aquisição de imóveis usados (41,6% dos recursos e 31,2% dos contratos), além da Carta de Crédito Associativa (18,4% dos recursos e 10,7% dos contratos), que se tornou uma espécie de válvula de escape para o setor privado captar recursos do FGTS para a produção de moradias prontas.

As alterações promovidas, embora a primeira vista pudessem expressar uma renovação, rompendo a rígida concepção herdada dos tempos do BNH, de fato não conseguiram alavancar uma nova política e acabaram por gerar um conjunto de efeitos perversos, do ponto de vista social, econômico e urbano. O financiamento à aquisição de imóvel usado, que absorveu cerca de R\$ 9,3 bilhões, é um programa com escasso impacto, não gerando empregos e atividade econômica. O financiamento ao material de construção, embora tenha o mérito de apoiar o auto empreendimento da casa própria e de gerar um atendimento massivo (567 mil beneficiados no período, a de maior alcance quantitativo), tende a estimular a produção informal da moradia, agravando os problemas urbanos, sobretudo pela falta de assistência técnica, não garantindo condições adequadas de habitabilidade.

Consolidou-se uma visão bancária no financiamento habitacional, personificado no papel da Caixa Econômica Federal. Buscando evitar rombos no FGTS, a instituição passou a privilegiar a concessão de créditos em condições de maior garantia e de mais fácil acompanhamento, o que explica a preferência pelo financiamento do imóvel usado.

A implementação desses programas não gerou impacto no combate ao déficit habitacional, em particular nos segmentos de baixa renda, acentuando-se uma característica tradicional das políticas habitacionais no Brasil, ou seja, um atendimento privilegiado para as camadas de renda média. Entre 1995 e 2003, 78,84% do total dos recursos foram destinados a famílias com renda superior a 5 salários mínimos, sendo que apenas 8,47% foram destinados para a baixíssima renda (até 3 SM) onde se concentram 83,2% do déficit quantitativo.

As restrições de ordem macro-econômica implementadas pelo governo FHC também limitaram o Programa Promoradia, dirigido para a urbanização de assentamentos precários, que somente pode ser realizado pelo setor público. As restrições impostas à concessão de créditos a este setor, eliminaram a possibilidade de acesso a operações de financiamento nas áreas de saneamento e habitação com recursos oriundos do FGTS. Desta forma, o ajuste fiscal consolidou-se como principal obstáculo à realização de investimentos voltados para a urbanização e a produção de moradias destinadas ao atendimento dos segmentos de mais baixa renda, onde se encontra concentrado o grosso das necessidades habitacionais do país.

O impasse e as limitações presentes na ação habitacional do governo FHC são extremamente importantes visto que elas continuaram presentes no início do governo Lula, transformando-se em desafios difíceis de serem superados para colocar em prática a política habitacional preconizada pelo novo governo.

É necessário ainda fazer referência à aprovação e promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001, depois de 13 anos de tramitação, que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição e criou instrumentos capazes de interferir no acesso à terra, aspecto fundamental para equacionar a questão da habitação. O Estatuto da Cidade abriu para os municípios uma ampla gama de alternativas para regular o processo de desenvolvimento urbano, requerendo para isto a formulação de um Plano Diretor que incorpore os novos instrumentos e uma gestão da política urbana que garanta sua implementação. O município de Santo André, ao aprovar em 2004 o novo Plano Diretor, deu um passo importante neste sentido, colocando-se entre os municípios que mais avançaram neste sentido, como será mostrado adiante.

## 2.5. O GOVERNO LULA E A MONTAGEM DO SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO

A partir de 2003, com a posse de Luis Inácio Lula da Silva, abriram-se novas perspectivas para a implementação de uma política nacional de habitação que, entretanto, dependem de um amplo conjunto de fatores que passam tanto pelas ações e vontade política do governo federal como de uma ampla articulação de todos os atores envolvidos na questão.

A proposta do novo governo foi baseada no Projeto Moradia, elaborado pelo Instituto Cidadania - organização coordenada pelo presidente, até sua posse - para formular uma estratégia geral de equacionamento do déficit habitacional brasileiro, visando, num prazo de 15 anos, garantir a todo cidadão brasileiro uma moradia digna. O projeto serve de referência para a formulação não apenas da política de habitação do governo federal, mas para uma estratégia que deve envolver todos os níveis de governo (com um lugar de destaque para as administrações municipais) e setores da sociedade – setor privado, ONGs, universidades, movimentos sociais - a partir da síntese dos pensamentos já existentes. O desafio colocado seria, portanto, não uma tarefa exclusiva de um governo, mas exigiria o cumprimento de um conjunto de ações de todos os segmentos da sociedade comprometidos com a proposta.

Considerando que o Projeto Moradia, apesar de todas as dificuldades que serão apontadas adiante, vem sendo implementado pelo governo federal a partir de 2003, é necessário que os municípios, nas suas políticas e planos habitacionais - cuja elaboração é um dos eixos estratégicos do projeto - adotem uma perspectiva coerente e compatível com a proposta nacional. Como esse Plano busca enquadrar-se dentro desta estratégia, é necessário explicitá-la para compreender como ele pode se articular com os outros níveis de governo para garantir que seus objetivos sejam cumpridos.

Após avaliar a dimensão das necessidades quantitativas e qualitativas, presentes e futuras, de moradia no país e as fontes de financiamento existentes - partindo-se da premissa que, por razões de ordem política, não se deveria ampliar a carga tributária -, estabeleceu-se um horizonte para que o problema pudesse ser equacionado. A estratégia geral partia do pressuposto de que para enfrentar a magnitude do problema habitacional seria necessário congregiar os esforços dos três níveis de governo, criando o Sistema Nacional de Habitação, que articularia todos os órgãos públicos voltados para habitação, incluindo órgãos da administração direta, conselhos e fundos.

Foi proposta a criação de um novo ministério, o Ministério das Cidades, reunindo as áreas de habitação, saneamento, transportes urbanos e política de ordenação territorial. O Ministério deveria coordenar a política urbana e habitacional no país, estruturando e implementando o Sistema Nacional de Habitação, elaborando o Plano Nacional de Habitação e estabelecendo as regras gerais do financiamento habitacional. Da mesma forma, estados e municípios deveriam criar, caso já não tivessem, secretarias de desenvolvimento urbano e habitacional, órgãos de gestão regional e locais da política habitacional. Os Conselhos de Habitação, nos três níveis de governo, exerceriam o papel de controle social e participação, devendo ser formados por representantes de todos os segmentos sociais e públicos relacionados com o tema da habitação.

A criação do Fundo Nacional de Moradia respondia a uma demanda do movimento de habitação, devendo ser canalizados para ela todos os recursos sob gestão federal oriundos de fontes não onerosos, incluindo recursos de natureza fiscal e os recursos destinados ao subsídio (ou desconto) do FGTS. Estados e municípios também deveriam criar fundos de habitação, para onde seriam direcionados os recursos orçamentários do nível de governo correspondente, além de repasses dos fundos nacional, que não deveria financiar diretamente projetos e empreendimentos, mas redistribuir seus recursos de acordo com um Plano Nacional de Habitação elemento articulador de planos estaduais, regionais ou municipais.

Foi proposta a criação de um sistema único de financiamento, garantindo as mesmas regras para possibilitar uma melhor adequação do financiamento à capacidade de pagamento dos beneficiários. Os recursos de origem fiscal seriam destinados ao subsídio, que agregados num "mix" com o FGTS permitiria o atendimento da população de baixa renda. Quanto mais reduzidos fossem os rendimentos das

famílias a serem atendidas, maior seria a participação dos recursos não onerosos no “mix” proposto. Gradativamente, quanto maior a renda, menor seria a porcentagem da parcela de subsídio, com aumento da utilização de recursos do FGTS.

O Projeto Moradia partia do pressuposto de que era fundamental a dinamização do mercado habitacional para a classe média – a ser atendida com recursos do SBPE (poupança) e do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) – de modo que este segmento pudesse deixar de utilizar o FGTS, que seria voltado para as faixas de renda mais baixas. Propunha medidas para ampliar o mercado habitacional privado, buscando gerar condições favoráveis para que ele pudesse atender gradativamente setores médios com renda mais baixa.

Assim, partindo-se de um “mix” das três fontes básicas de recursos destinadas à habitação (mercado, FGTS e de um novo fundo de subsídio, o Fundo Nacional de Habitação) compostas de forma a atender todos os segmentos sociais necessitados de moradia, pretendia-se ajustar a capacidade de pagamento à necessidade de moradia.

Para que a estratégia tivesse sucesso, seria necessário racionalizar a aplicação de recursos através da formulação de Planos Habitacionais, em nível municipal, estadual e federal. Os planos em nível nacional e estadual, além de montar uma estratégia geral, deveriam estabelecer critérios para a distribuição de recursos para estados e municípios, respectivamente, estabelecendo prioridades e evitando a concessão de créditos para locais onde as necessidades de moradia fossem escassas assim como fixando limites de acordo com as reais necessidades de cada região ou local.

Os planos habitacionais no âmbito do município deveriam ser articulados com os Planos Diretores e teriam o papel de estabelecer uma estratégia de enfrentamento do problema em nível local, definindo programas específicos, adequados à realidade do município, na perspectiva de organizar o enfrentamento do problema. Caberia aos planos definir uma estratégia para solucionar o problema, num nível de detalhamento indispensável para estabelecer metas, prioridades e cronogramas de implementação do programa habitacional.

Finalmente, dentro desta estratégia geral, a política urbana e o desenvolvimento tecnológico cumpriam papel fundamental na busca de barateamento de custos da produção habitacional.

O Projeto Moradia tornou-se uma referência para grande parte das ações de governo federal que foram tomadas a partir de 2003, com a posse de Luís Inácio Lula da Silva, embora muitas de suas proposições tenham encontrado dificuldades para serem implementadas, algumas decorrentes das próprias contradições do governo, em particular o conflito entre a política econômica e as políticas sociais. Entretanto, em linhas gerais, sua concepção continua a orientar as ações do governo federal, e a estratégia traçada pode viabilizar o equacionamento das necessidades habitacionais no país num prazo compatível e mantidas as atuais condições de arrecadação. Malgrado as dificuldades e enormes obstáculos é possível destacar alguns avanços importantes na formulação de uma nova política habitacional e urbana.

As perspectivas abertas pelo governo federal são amplas e apontam no sentido de criar as condições para possibilitar a articulação dos três níveis de governo no enfrentamento do problema habitacional, através do novo Sistema Nacional de Habitação, assim como de disponibilizar recursos não onerosos de grande monta para implementar a política, seja através do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, criado em junho de 2005, seja através da elevação dos recursos destinados ao desconto no âmbito do FGTS, instituído pela Resolução 460. Embora as perspectivas sejam alentadoras e os recursos disponíveis sejam muito expressivos, as dificuldades para se obter o financiamento, sobretudo no que se refere às faixas de renda abaixo de 3 salários mínimos, continuam a ser enormes.

Já é visível o avanço obtido pelo governo na criação de um novo desenho institucional para a questão urbana e habitacional, começando pela própria criação do Ministério das Cidades. Mesmo com a ainda frágil e pequena estrutura organizacional, a sua criação é fundamental não só porque ele é o mais im-

portante órgão nacional responsável pelo problema da moradia desde a extinção do BNH, mas também porque sua concepção, que pressupõe um tratamento integrado da questão urbana representa um avanço em relação a tradicional fragmentação que tem sido regra na gestão pública.

O Ministério das Cidades foi criado com o caráter de órgão coordenador, gestor e formulador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, envolvendo, de forma integrada, as políticas ligadas à cidade, ocupando um vazio institucional e resgatando para si a coordenação política e técnica das questões urbanas. Coube-lhe ainda, a incumbência de articular e qualificar os diferentes entes federativos na montagem de uma estratégia nacional para solucionar os problemas urbanos das cidades brasileiras, alavancando mudanças com o apoio dos instrumentos legais estabelecidos pelo Estatuto das Cidades.

Porém, uma das suas debilidades é sua ainda relativa fraqueza institucional, uma vez que a Caixa Econômica Federal, agente operador e principal agente financeiro dos recursos do FGTS, e subordinada ao Ministério da Fazenda, guarda uma grande autonomia em relação aos organismos de gestão da política habitacional, como o próprio Ministério das Cidades. Isto faz com que, nas suas decisões sobre a aprovação de pedidos de financiamento e acompanhamento dos empreendimentos habitacionais, ainda prevaleça uma lógica burocrática e bancária.

Dentre os avanços obtidos pelo Ministério, um dos mais importantes foi a construção da instância de participação e controle social da política urbana: o Conselho Nacional das Cidades, criado na Conferência Nacional das Cidades em outubro de 2003, que reunindo 2.510 delegados de todo o país, traçou as linhas gerais e as diretrizes da política nacional de desenvolvimento urbano, envolvendo todas as áreas do ministério.

O processo de construção da Conferência, que se deu de baixo para cima, mobilizando 3.457 municípios que realizaram conferências de caráter local, foi inovador e permitiu o debate de uma nova política urbana e habitacional com todos os segmentos da sociedade: União, estados e municípios, movimentos sociais, entidades empresariais, sindicatos, Universidade, associações profissionais, concessionárias de serviços públicos, entidades de representantes de vereadores e ONGs. O processo desencadeado deu início à construção de uma política nacional para as cidades, ou seja, uma política não limitada à ação do governo federal, mas capaz de envolver o conjunto de instituições públicas e privadas, relacionadas com a questão urbana.

Se na esfera institucional e na gestão participativa o governo federal caminhou relativamente bem, os grandes obstáculos ocorreram no âmbito dos aspectos financeiros, embora isto não tenha ocorrido apenas por falta de recursos. As dificuldades de implementação das propostas financeiras do Projeto Moradia derivam, em parte, da política econômica adotada pelo governo. Mantidas as taxas de juros elevadas e as fortes restrições à utilização de fontes fiscais, com a fixação de um superávit primário recorde, ficaram reduzidas as possibilidades de implementação de um fundo de subsídio significativo para viabilizar o atendimento à população da baixa renda. Apesar disto, pode-se dizer que desde os tempos do BNH nunca se teve tanto dinheiro para se investir em habitação como no presente.

O revigoramento do FGTS como a principal fonte de recursos para implementar a política habitacional, assim como as restritas alterações nos programas existentes, pelo menos até 2004, levaram a uma estreita mudança no perfil de renda da população atendida. A alteração dos programas habitacionais financiados com recursos do FGTS tem ocorrido de forma lenta, notando-se certa dificuldade em abandonar os modelos estruturados no governo FHC.

A prioridade do Ministério dirigiu-se para reduzir o perfil de renda dos beneficiários - o que vem sendo obtido, mas numa dimensão muito aquém do esperado, considerando as expectativas geradas pelo Projeto Moradia. Algumas iniciativas neste sentido foram a utilização, com novas regras, do PSH – Programa de Subsídio Habitacional, um mecanismo criado no último ano do governo FHC com recursos do Orçamento Geral da União, a redução da faixa de renda atendida pelo PAR, possibilitando a redução do valor das prestações, e a criação, em 2004, de programas emergenciais, com dotações orçamentárias reduzidas, como o PEHP – Programa Especial de Habitação Popular, que permitiu apoiar um restrito

número de empreendimentos e o Crédito Solidário, programa baseado no mutirão e autogestão, que se utilizou de recursos disponíveis no Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, mas que, um ano e meio depois de criado ainda não saiu do papel. Poucas alterações foram realizadas nos demais programas e nas suas condições de concessão de financiamento, até dezembro de 2004, quando foi aprovada a Resolução 460 do Conselho Curador do FGTS.

Tal documento, adotado dois anos após o início do governo Lula, representou a mais expressiva inovação ocorrida no FGTS desde o governo FHC. Ele criou novas regras que passaram a nortear a aplicação de recursos e a elaboração das propostas orçamentárias do FGTS para o período de 2005/2008. A mais importante alteração foi a revisão de um modelo de concessão de subsídios, chamado de desconto, que utilizando recursos disponíveis do fundo podem ser dirigidos para os beneficiários finais com renda inferior a cinco salários mínimos.

Com a Resolução 460, foi definitivamente abandonada a possibilidade de se alocar no Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – criado pela Lei 11.124/05, aprovada em junho de 2004 – todos os recursos não onerosos sob gestão do governo federal, tendo sido elaborada no âmbito do próprio FGTS uma espécie de mix de recursos onerosos e não onerosos. A Resolução 460 permite ampliar o acesso ao crédito do FGTS para famílias de baixa renda (até 5 salários mínimos) ao possibilitar descontos de até 14 mil reais – nas principais regiões metropolitanas no país – no valor do financiamento, permitindo o pagamento dos custos financeiros das operações de crédito. Caso os municípios consigam viabilizar projetos utilizando este dispositivo, o que até o presente tem sido limitado, novas perspectivas poderão se abrir na ampliação do financiamento habitacional para a população de baixa renda.

Em 2005, foram disponibilizados R\$ 1,2 bilhões do FGTS para serem utilizados em “descontos”. Somados aos R\$ 450 milhões destinados ao PSH, aos cerca de R\$ 350 milhões ainda disponíveis e não utilizados do Crédito Solidário (oriundos do FDS), além de outros recursos não onerosos previstos no OGU (cerca de R\$ 380 milhões), pode-se dizer que o governo federal passou a contar com fundos não onerosos de grande monta para aplicar em habitação (cerca de R\$ 2,4 bilhões), fato que ganha maior expressão se considerar que em 2005 o orçamento do FGTS para habitação alcançou cerca de R\$ 7 bilhões.

A aprovação pelo Congresso, em junho de 2005, da Lei que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, antiga reivindicação do movimento de habitação e pedra fundamental do Projeto Moradia, veio completar os instrumentos necessários para implementar uma nova política nacional.

Na versão aprovada, no entanto, em decorrência de contradições internas do próprio governo, já apontadas, foi excluída a possibilidade de o FNHIS agregar no seu interior um mix de recursos onerosos (FGTS) e não onerosos (fiscais), como propunha o Projeto Moradia, obtendo-se em contrapartida uma ampliação dos subsídios (“descontos”) na forma já tratada na Resolução 460. O FNHIS tornou-se, assim, um fundo de subsídio para investimento, contando basicamente com recursos orçamentários e, mesmo assim, de acordo com a proposta orçamentária de 2006, que tramita no Congresso, nem todos os recursos do OGU destinados à habitação estão concentrados neste Fundo, o que o fragiliza como instrumento de financiamento nacional da política habitação de interesse social.

Em paralelo, e como decorrência das dificuldades na consolidação do financiamento público à habitação de interesse social, ainda mantêm-se a dependência, para a viabilização de importantes programas voltados a esse universo – como o Habitar Brasil e o PAT-PROSANEAR – do financiamento de organismos e agências internacionais, tais como o BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco Mundial. Cabe lembrar que tais financiamentos não significam aportes de novos recursos no país, uma vez que, inserem-se, no mais das vezes, como “contrapartidas” no contexto do cumprimento dos contratos e acordos firmados pelo Brasil com o sistema financeiro internacional.

Os programas financiados por tais agências e organismos, além de estabelecerem padrões muitas vezes inadequados às realidades locais das demandas habitacionais – muito diversas no país – estabelecem normas e procedimentos de análise, aprovação e liberação de recursos extremamente comple-

xos e lentos, que acabam por retardar e encarecer (principalmente por conta dos excessivos tempo e recursos gastos em operações-meio) a implementação dos projetos e ações, além de dificultar a plena gestão participativa dos programas.

O grande desafio do governo federal continua sendo garantir uma fonte estável e permanente para o subsídio habitacional e alterar substantivamente os programas de aplicação do FGTS, de modo a reduzir a faixa de renda atendida, ampliar o financiamento à produção e criar condições de maior agilidade na operacionalização do financiamento, o que não será conseguido sem mudanças profundas nos procedimentos e nos custos do agente operador e financeiro.

O governo federal precisa oferecer alternativas na concessão de financiamento utilizando os fundos sob sua gestão – em particular o FGTS – e dispor de recursos para subsídio que possam alimentar o FNHIS e implementar o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, que requer uma engenharia política complexa para atrair Estados e municípios, comprometendo-os a ampliar seus próprios fundos de subsídios.

## 2.6. O SNHIS E A ADESÃO DOS MUNICÍPIOS

A mesma lei que criou o FNHIS também instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), instrumento fundamental para a implementação da nova política nacional de habitação e que deve centralizar todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social (art. 3º), “articulando, compatibilizando, acompanhando e apoiando a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação” (art 2º III).

O SNHIS é integrado por órgãos, conselhos e entidades da União, estados e municípios afetos a questão da habitação, assim como por entidades privadas que desempenham atividades na área da habitação e agentes promotores e financeiros autorizados a atuar no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação. Constitui, portanto, um instrumento de articulação essencial para viabilizar uma política habitacional integrada e capaz de equacionar o enfrentamento do problema da moradia.

De forma compatível com o caráter descentralizado com que foi instituído o SNHIS, a lei estabelece que os recursos do FNHIS devem ser aplicados por intermédio dos estados, Distrito Federal e municípios, estabelecendo um conjunto de condições para a adesão plena dos entes federativos ao SNHIS, requisito necessário para o recebimento de recursos do FNHIS. Dentre os requisitos necessários para a adesão dos entes federativos exige-se:

- constituir Fundo com dotação orçamentária própria, destinado a implementar Política de Habitação de Interesse Social e receber os recursos do FNHIS;
- constituir Conselho que contemple a participação de entidades públicas e privadas, bem como de segmentos da sociedade ligados à área de habitação;
- apresentar Plano Habitacional de Interesse Social – PLHIS, considerando as especificidades do local e da demanda;
- firmar termo de adesão ao SNHIS;
- elaborar relatórios de gestão;
- observar os parâmetros e diretrizes para concessão de subsídios no âmbito do SNHIS.

Com a criação do SNHIS consolida-se a idéia de que as políticas habitacionais dos três níveis de governo precisam estar articuladas entre si, planejadas através de planos habitacionais e controladas por instâncias de controle social e participação para que os recursos de subsídio do FNHIS possam ser repassados para aos estados e municípios. Deste ponto de vista, Santo André está bastante avançado em relação a outros municípios, posto que cumpre integralmente os requisitos exigidos, sendo que o Plano Municipal de Habitação trabalha com a perspectiva de que o município deve já em 2006 receber recursos do FNHIS para implementar seus programas.

## 2.7. A AMPLIAÇÃO DOS RECURSOS NO ÂMBITO DO MERCADO

A Política Nacional de Habitação, ao propor a criação do Sistema Nacional de Habitação estabeleceu ao lado do Subsistema de Habitação de Interesse Social, já tratado, o Subsistema de Habitação de Mercado, buscando através deste mecanismo articular um conjunto de ações voltadas para ampliar a produção de habitação pelo setor privado com recursos oriundos de fontes não compatíveis com o interesse social, como o SBPE e a SFI. Objetiva-se, além de dinamizar economia, gerar empregos e estimular setor da construção civil, baratear a produção de mercado para que ela possa atender parcelas da população de baixa classe média que na última década utilizou dos recursos do FGTS, que assim poderiam se concentrar na faixa de renda mais baixa.

Nesta perspectiva, uma série de medidas visando dar segurança jurídica ao financiamento de mercado, há muito reivindicadas pelo setor privado, foram enviadas ao Congresso Nacional e aprovadas na Lei Federal 10.391/04, permitindo ampliar a aplicação de recursos do setor privado em habitação. Por outro lado, a Resolução 3259/05 do Conselho Monetário Nacional obrigou os bancos a financiar empreendimentos habitacionais com os recursos do SBPE, como, aliás, determina a lei e que por decisões anteriores do próprio CMN não estavam sendo aplicadas em habitação. Em decorrência, a princípio, ter-se-ia cerca de R\$ 12 bilhões para o financiamento habitacional para a classe média, valor que foi considerado excessivamente elevado até mesmo pelos promotores imobiliários que consideraram improvável a possibilidade de plena utilização dos recursos previstos. O impasse levou a uma negociação que significou uma redução do investimento obrigatório para cerca de R\$ 4 bilhões, desde que fosse acompanhado de uma ponderável redução nas taxas de juros cobradas nos empreendimentos habitacionais financiados com recursos do SBPE.

## 2.8. A AÇÃO HABITACIONAL DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Para completar o quadro favorável existente para obter recursos externos para financiar a produção habitacional em Santo André, é necessário fazer referência à existência de vultosos recursos arrecadados pelo governo do Estado de São Paulo, oriundos do 1% adicional do ICMS que há cerca de 15 anos vem sendo dirigido para a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo - CDHU - aplicar em habitação.

O orçamento da habitação tem crescido de forma significativa nos últimos anos, embora raramente o Estado tenha conseguido executar integralmente os recursos previstos. Em 2005, o orçamento do Estado previa cerca de R\$ 910 milhões para a CDHU, dos quais apenas R\$ 580 milhões foram efetivamente executados. Para 2006, o orçamento em discussão na Assembléia Legislativa prevê um total de R\$ 1.080 milhões, dos quais R\$ 779 milhões provêm do Orçamento Estadual, R\$ 172 milhões são recursos próprios, decorrentes dos recursos das prestações pagas (valor que tende a se elevar anualmente), e R\$ 132 milhões de outras fontes. A incapacidade de governo do Estado de executar integralmente o orçamento (processo que também ocorre no nível federal) torna evidente a disponibilidade de recursos para aplicar em habitação num município onde o déficit é elevado.

Sem entrar em detalhes em relação aos programas formulados pelo governo do Estado, é evidente sua potencialidade para alavancar os programas habitacionais formulados pelos municípios. A adesão do Estado de São Paulo ao Sistema Nacional de Habitação, com a criação do Fundo Estadual da Habitação e respectivo Conselho, como aprovado na Conferência Estadual da Habitação e constante em projeto de lei em discussão na Assembléia Legislativa, é o caminho que permitirá a implementação de uma política estadual articulada no plano nacional. Para tanto, é necessário que a distribuição regional destes recursos seja criteriosa, guardando relação com a magnitude dos déficits habitacionais dos municípios.

Nesta perspectiva, o PMH de Santo André aponta a necessidade de uma porcentagem significativa destes recursos serem aplicados na cidade, sobretudo considerando a implementação do Sistema Nacional de Habitação que estabelece a cooperação entre os entes da federação para enfrentar o problema da habitação.

## 2.9. DO SNHIS AO PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO

O histórico e a concepção atual da política nacional de habitação, assim como os breves comentários sobre a ação do Estado de São Paulo, são referências fundamentais para o presente Plano Municipal de Habitação de Santo André. Não há hipótese de o município solucionar seu problema de moradia sem que ele esteja articulado com os outros entes da federação e receba recursos para implementar sua política, como inclusive estabelece a nova Política Nacional de Habitação. Assim, é de grande interesse do município que o Sistema Nacional de Habitação seja implementado com rapidez, recebendo a adesão do governo do Estado de São Paulo e que seja garantida uma articulação de recursos que permita a implementação deste plano.

O município de Santo André, como será mostrado a seguir, está bastante avançado na elaboração e implementação de sua política habitacional, de modo que se encontra plenamente capacitado para aderir ao novo Sistema Nacional de Habitação, contando com Conselho, Fundo, dotações orçamentária próprias, estrutura institucional sólida e um histórico de realizações qualitativas que tem sido considerado exemplar. Este Plano Municipal de Habitação vem completar o conjunto de elementos necessários para garantir a plena incorporação de Santo André ao SNHIS.

Nesta perspectiva, a principal carência do município para alavancar sua política habitacional é a falta de recursos, problema que se espera superar com a implementação do SNHIS. Frente ao quadro nacional e estadual, marcado pela existência de enorme quantidade de recursos disponíveis, tanto nos fundos federais ou no Estado, este Plano parte do pressuposto que a aplicação de recursos da União e do Estado, assim como dos diferentes fundos sob gestão do governo federal, num montante a ser definidos segundo critérios objetivos, é essencial para a solução de seu problema habitacional e um direito do município.

Assim, no capítulo 7: “Estratégias adotadas e Cenários”, estão fixados critérios objetivos que deveria ser utilizados como referência pela União, Estado e fundos públicos para distribuir os recursos destinados à habitação para os municípios. Desta forma, foi estabelecida uma base a respeito de quanto o município de Santo André deveria receber de investimentos de outros entes da federação para enfrentar com sucesso seu problema habitacional.

### 3. EVOLUÇÃO URBANAE HISTÓRIA DA HABITAÇÃO EM SANTO ANDRÉ<sup>2</sup>

A história da habitação em Santo André relaciona-se aos processos de industrialização, urbanização e atuação do poder público descritos no capítulo 2. Em particular, não pode ser dissociada da formação da região do ABC, que liderou o processo de industrialização entre os subúrbios da capital desde o início do século XX, tendo Santo André como o seu centro. E que, por sua vez, não pode ser desagregada do tema da industrialização paulista, em especial da Região Metropolitana de São Paulo, principal polo industrial do país. É o pano de fundo mais preciso para entender as especificidades do crescimento do Grande ABC, e de Santo André dentro dele.

Para melhor situar essa evolução, dividimos essa história em três períodos distintos, com características próprias quanto ao desenvolvimento econômico e urbano e quanto às formas de provimento habitacional encontradas para a maioria de sua população.

- 1) Final do século XIX até 1950: período marcado pelo surgimento, crescimento e consolidação da cidade industrial em torno da ferrovia; pela constituição de uma classe operária que gera uma demanda habitacional, “resolvida” pelo estímulo à produção privada de habitações; pelo surgimento das primeiras intervenções do poder público no provimento de habitações; e, principalmente, pela autoconstrução habitacional nos inúmeros novos loteamentos habitacionais, que configuram a mancha urbana do município;
- 2) 1950 até 1988: período marcado pela intensificação da urbanização e da industrialização da região do Grande ABC, tendo como vetor grandes investimentos em infra-estrutura e incentivos fiscais por parte dos governos federais e locais, promovendo a instalação de grandes e médias indústrias, gerando significativa oferta de empregos, causando a intensificação da imigração e do crescimento populacional, bem como a constituição de um padrão de desenvolvimento urbano desigual e tendo como reflexo na questão habitacional o crescimento da ilegalidade e da desigualdade no acesso à terra e à moradia, e a quase total ausência de produção pública habitacional;
- 3) A partir de 1989: período marcado pela construção de uma política habitacional na cidade, no bojo do processo de redemocratização e de descentralização administrativa por que passa o país, mas também em que se intensifica um processo de reestruturação produtiva em escala nacional, marcado pela redução dos postos de trabalho na indústria, pela precarização do trabalho e pela desconcentração industrial.

#### 3.1. PRIMEIRO PERÍODO (ATÉ 1950): HABITAÇÃO E A FORMAÇÃO DA CIDADE INDUSTRIAL

O processo de urbanização que gerou o município iniciou-se na segunda metade do século XIX, com a implantação da Estrada de Ferro São Paulo Railway, que ligava o litoral, especificamente o Porto de Santos, à cidade de São Paulo e ao interior, grande produtor de café.

---

<sup>2</sup> Este capítulo foi desenvolvido com base em três trabalhos, dois deles realizados especificamente para a elaboração do Plano Municipal de Habitação, intitulados: “*A questão habitacional em Santo André: natureza do problema e avanços a partir da década de 1990*”, de autoria de João Sette Whitaker Ferreira e de Isadora Tami Lemos Tsukumo, texto e autores já citados e qualificados no capítulo anterior, e “*Habitação em Santo André - Contribuição ao Plano Habitacional de Santo André*”, de autoria de Sílvia Helena Passareli. O terceiro trabalho é a Tese de Doutorado, apresentada em 2003 à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, intitulada “*Políticas de Urbanização de Favelas – evolução e impasses*”, de autoria de Rosana Denaldi.

Esses textos receberam ainda observações dos consultores citados na introdução do PMH, foram revistos, organizados e receberam alterações e acréscimos pela equipe de elaboração do PMH.

**Sílvia Helena Passareli** é arquiteta e urbanista, Mestre em arquitetura e Urbanismo (FAUUSP, 1995) e doutoranda na mesma instituição. Professora-pesquisadora do Centro Universitário Fundação Santo André.

**Rosana Denaldi** é arquiteta e urbanista, doutora em urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP), professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Católica de Santos, e Secretária de Desenvolvimento Urbano e Habitação da Prefeitura de Santo André.

A Santo André atual nasceu ao redor da estação ferroviária inaugurada em 1867 e denominada “São Bernardo”, em virtude da proximidade com o povoado localizado junto ao Caminho do Mar. Ao redor desta estação (atual estação de Santo André a partir dos anos 30), nasce um povoado, de início com crescimento lento, mas que começa a receber as primeiras oficinas, depósitos, olarias, pequenas fábricas e habitações.

No começo do século, o povoado, denominado Bairro da Estação, já se destaca como principal polo de industrialização do Município de São Bernardo (que congregava então o atual município de Santo André). Instalam-se fábricas de várias modalidades, atraindo um operariado vindo do interior do Estado, e também da Vila de São Bernardo, na maioria italianos, interessados em melhores condições de trabalho.

As primeiras fábricas se instalaram no final do século XIX: “Fábrica Ypiranguinha” (têxtil); Fábrica de Cadeiras Streiff e Tecelagem Kowarick. Nas proximidades da ferrovia entraram em funcionamento serriarias, carvoarias e olarias cuja produção era enviada por trem para a construção de edifícios e da infraestrutura em Santos e São Paulo.

Mas foi no século XX, após a duplicação da estrada de ferro, que o núcleo urbano formado ao redor da estação teve o crescimento acelerado e tornou-se a cidade que hoje conhecemos. A melhoria dos transportes significou também a facilitação do acesso de passageiros, favorecendo a multiplicação de atividades às margens da linha férrea e a expansão dos núcleos urbanos junto às estações ferroviárias.

Os incentivos promovidos pela então Prefeitura de São Bernardo estimularam a vinda para os arredores da ferrovia indústrias de móveis, têxteis, metalúrgicas, químicas, farmacêuticas, de transformação da borracha e outras. Várias indústrias de porte médio foram construídas no início do século, aproveitando os atributos de localização dos arredores da linha férrea – acessibilidade, presença de terrenos pouco inclinados e disponibilidade de água – e os estímulos fiscais: Fábrica de Tecidos Bella Vista, depois Irmãos Tognato & Companhia; Casa Publicadora Brasileira; Gianoglio & Filho, indústria de móveis; Pezzolo e Cia, fabricação de geladeiras, marcenaria e carpintaria; Alfredo Flaquer e Cia, fábrica de tecidos; Matadouro Martinelli, depois Swift-Armour.

Nos primeiros anos do século XX, surgiu uma única experiência de construção de casas para operários na cidade: por volta de 1912, a “Fábrica Ypiranguinha” construiu um conjunto de casas junto à antiga indústria (essa se localizava onde é hoje o Hipermercado Pão de Açúcar), e ao longo das ruas Dona Gertrudes de Lima e Coronel Ortiz. Um segundo núcleo de casas foi construído ao longo das ruas Estrela e do Sol, também próximo à fábrica. No restante da cidade, pequenos conjuntos de casas geminadas, construídas junto ao alinhamento das ruas, se multiplicavam.

Após a Primeira Guerra (1914 a 1918), grandes indústrias foram atraídas para os arredores da estação: Rhodia Química; Lidgerwood (máquinas agrícolas); Fichet, Shwartz & Hautmont (estruturas metálicas e cofres); Companhia Nacional de Condutores - CONAC, depois Pirelli (pneus e condutores elétricos); Atlantis do Brasil (produtos de limpeza); Companhia Brasileira de Cartuchos; Rhodia Têxtil (fios sintéticos). A partir do final da década de 1920, a disponibilidade de energia elétrica a partir do funcionamento da Usina Henri Borden em Cubatão, que aproveitava as águas da nova Represa Billings, foi outro estímulo para a industrialização das margens da ferrovia.

Acompanhando o crescimento industrial, surgem empreendimentos que se tornaram os atuais bairros Jardim, Campestre, Santa Maria e Saúde (em São Caetano do Sul). Destinados tanto a setores de renda média e alta, mas também a operários, tinham características semelhantes aos bairros-jardim implantados pela Companhia City na capital.

A maioria dos lotes residenciais, tanto os destinados à população de maior renda, como aos operários, possuíam entre 400 m<sup>2</sup> e 500 m<sup>2</sup>, mas estavam presentes lotes de até 2.000 m<sup>2</sup>, nos bairros mais distantes da estação ferroviária, nos bairros Santa Maria e Campestre. Junto à linha férrea foi implantado o Bairro Industrial, com lotes destinados à implantação de indústrias que possuíam área média de 8.400 m<sup>2</sup>.

Outras chácaras foram loteadas ao redor do bairro da Estação no final dos anos 1920, destinando lotes para indústrias junto à linha férrea e para residências ao redor, o que demandou uma ação da Prefeitura no senti-

do de ordenar o crescimento da cidade através de uma legislação que estabeleceu padrões de urbanização para a abertura de ruas e dimensão mínima de lotes, junto a programas de melhoramentos urbanos.

Em 1920, o censo demográfico, agrícola e industrial mostrava os números do crescimento da cidade de Santo André e sua superioridade em relação aos demais núcleos do município: dos 24.014 habitantes do município, 7.036 estavam em Santo André, 5.772 na sede do município (atual São Bernardo), 4.487 habitantes em São Caetano, 3.433 em Ribeirão Pires, e 3.286 em Paranapiacaba.

Paranapiacaba merece um destaque à parte: de todos os núcleos urbanos do município no início do século XX, é o único que ainda pertence ao município de Santo André, e guarda peculiaridades de sua formação até os dias de hoje. Nasceu e se desenvolveu a partir da implantação e operação da Estrada de Ferro, e resguarda o único exemplar de vila ferroviária construída pelos ingleses no final do século XIX.

A construção da estrada de ferro na Serra do Mar, em meio à Mata Atlântica, com seu clima úmido e desmoronamentos, impuseram a necessidade de permanência de um núcleo de operários e ferroviários na Serra, aos quais se juntaram comerciantes e prestadores de serviços, sendo que os últimos ocuparam um terreno de alta declividade, conhecido como “morro” ou “parte alta”. Na virada do século, o núcleo original da vila operária foi ampliado em terreno mais plano, projetado com ruas retas e ortogonais, terrenos com edificações recuadas e jardins, com casas em madeira diferenciadas conforme a atividade de cada operário, edificações em alvenaria destinadas a equipamentos sociais (escola, mercado, clube e outras), conformando um conjunto arquitetônico singular, tombado como patrimônio histórico.

A vinculação absoluta da vila e de seus moradores à ferrovia, se por um lado permitiu a manutenção de suas características originais, até pelo não crescimento da população (a mesma no início dos séculos XX e XXI) e pelo tombamento, por outro, a opção rodoviarista assumida pelo país, as mudanças na gestão e operação da ferrovia em paralelo à sua obsolescência, desencadearam um processo longo e contínuo de deterioração da vila, que somente nos dias de hoje começa a ser revertido, a partir da redefinição da vocação da vila e do sítio natural que a rodeia para o desenvolvimento do turismo ambientalmente sustentável, permitindo a geração de renda aos seus moradores, associada à recuperação e preservação arquitetônica do conjunto. A compra da parte baixa da Vila pela Prefeitura em 2002, e a criação do Parque Natural Nascentes de Paranapiacaba, no entorno da vila, são exemplos de ações recentes neste sentido.

Voltando ao núcleo histórico de Santo André, nas primeiras décadas do século XX já se via, então, a cidade industrial nascente e seus bairros residenciais, abrigando os trabalhadores das fábricas. A partir de 1920, deixa de ser o “bairro da estação” e assume o papel de subúrbio industrial, prolongamento do parque industrial paulistano.

A expansão da indústria na cidade atraía trabalhadores agrícolas do interior de São Paulo e de outros estados que fugiram da crise agrária da segunda metade da década de 1920. Estes trabalhadores passaram a abrigar habitações autoconstruídas nos novos loteamentos da cidade ou ainda casas precárias e cortiços.

Em resposta à crescente carência habitacional a Prefeitura de São Bernardo (nome do município à época), estimulou a construção de casas populares para locação por meio de concessão de isenção de taxas de edificação e imposto predial pelo prazo de quinze anos. Esses favores foram estendidos às empresas que se organizassem para a construção de casas populares. Na base dessa política, a preocupação com o combate aos “cortiços”, tendo em vista a saúde pública, e a falta de opções de moradia na cidade ou a deficiências das mesmas, que concorreria não apenas com o aumento das despesas com transporte para outras cidades, mas também para a elevação dos aluguéis, segundo relatórios apresentados pela Prefeitura à Câmara Municipal.

Uma seqüência de Atos Municipais, promulgados na década de 30, isentavam de impostos, taxas e emolumentos, ou fixavam tetos para aluguéis, para a construção de “casas para operários” ou “casas econômicas”, além de fixar normas construtivas.

Vários conjuntos de casas para aluguel foram então construídos, no atual centro da cidade e bairros próximos. Na década de 40, foi a vez das indústrias. O Moinho Santista construiu cerca de 200 unida-

des residenciais na Vila Assunção (junto ao atual Parque Central). A Pirelli construiu sua vila operária junto à fábrica, com cerca de 100 unidades.

Um novo estímulo aos parcelamentos de terrenos foi dado pela Lei Municipal nº 326, em 1937, que passou a “tolerar” lotes com frente mínima de 7 metros e área mínima de 210 m<sup>2</sup> na terça parte dos loteamentos. Modificações dos projetos dos loteamentos foram apresentadas, criando um novo padrão de lote que teve dimensões entre 7 x 30 metros e 10 x 21 metros, que estão presentes, ainda hoje, em muitos bairros da cidade.

Em 1939, sindicatos de trabalhadores da indústria de Santo André e de São Paulo encaminharam pedido ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI) para a construção de um conjunto residencial na Vila Guiomar. A compra das terras ocorreu no mesmo ano e a construção das moradias aconteceu em quatro etapas. Misto de conjunto habitacional verticalizado e lotes unifamiliares, entremeados por amplas áreas verdes, o conjunto do IAPI na Vila Guiomar foi um marco na história da cidade, e também na história da habitação de interesse social no país, pelo seu porte e pelas suas qualidades arquitetônicas e urbanísticas.

O IAPI produziu 435 casas térreas e 1.289 apartamentos, alugados aos contribuintes do IAPI e, depois, com as alterações do sistema previdenciário, vendidos aos moradores. Em 1955, o conjunto abrigava oito mil habitantes, ou seja, 5% da população andreense.

Durante a execução das obras, os trabalhadores organizados pelos Sindicatos, tendo em vista a não execução das redes de água, esgoto e iluminação pública pela Prefeitura, tiveram que ocupar casas do conjunto, para forçar negociações entre as esferas de governo para a implantação das redes, com sucesso.

Em 1948, foi a vez de outro organismo federal, a Fundação das Casas Populares, construir casas no município: 466 pequenos sobrados geminados, construídos em lotes de cerca de 40 m<sup>2</sup> (área construída de cerca de 60 m<sup>2</sup>) no Bairro de Santa Terezinha.

Em paralelo à iniciativa dos órgãos federais, de suprir a cidade de moradias, empresários da construção agruparam lotes não ocupados e construíram casas de aluguel, em geral sobrados geminados, implantados junto ao alinhamento das ruas oficiais ou em vielas e ruas sem saída no interior das quadras, modificando parcialmente o arruamento inicial. Como exemplos, temos os conjuntos construídos na década de 1940 pelo Comendador Mansueto Cecchi na Avenida João Ramalho e na rua Santa Adélia em Santa Terezinha e outros construídos nos bairros Jardim, Campestre, Casa Branca, Homero Thon, Palmares, Sacadura Cabral, Parque das Nações, Santa Terezinha, mesclando as características sociais dos bairros da cidade, com habitações populares entre casas para a população de maior renda. Trata-se de uma peculiaridade na ocupação da cidade: inexistem bairros residenciais com perfil de ocupação radicalmente excludentes na sua origem, tais como os bairros Jardins e Morumbi na cidade de São Paulo, por ex., ainda que as legislações de uso e ocupação do solo nas décadas de 60 e 70 tenham se proposto a transformar o padrão de uso residencial de alguns bairros, segregando classes de renda, de acordo com interesses do capital imobiliário, com relativo sucesso.

Mas a principal forma de provimento de habitação para a crescente leva de trabalhadores que afluíram a cidade (imigrantes, migrantes do interior do estado e de outras regiões do país), foi a aquisição de lotes para construção de casa própria (por autoconstrução), ou locação de casas construídas nos novos loteamentos. A existência de amplas extensões de terras ainda não ocupadas, de ambos os lados da ferrovia, possibilitou a implantação de vários loteamentos, que tornaram a oferta de lotes bastante ampla durante um largo período do século XX, e a um custo, durante certo tempo, relativamente acessível a grande parcela dos trabalhadores e também às classes de média renda.

O período que engloba as décadas de 20 a 60, aproximadamente, caracteriza-se pelo ritmo acelerado de implantação dos loteamentos, que configuraram o desenho da cidade e definem sua mancha urbana, espraiando-se por todos os sentidos, conurbando-se com as cidades vizinhas de São Bernardo, São Caetano, São Paulo e Mauá, chegando próximo às margens da Represa Billings, ao sul.

Com o passar do tempo, o encarecimento constante do custo da terra, já não tão disponível, passa a dificultar o acesso dos trabalhadores à moradia na cidade. A combinação desse fenômeno com a ausência de políticas de financiamento e provisão de habitações para as populações de mais baixa

renda e a manutenção dos baixos salários, irão propiciar o surgimento de um novo fenômeno, que se manifestará com força a partir dos anos 60: as favelas.

Marca o período também a insuficiência da legislação em disciplinar a implantação dos loteamentos, exigindo de seus empreendedores a execução de infra-estrutura e reserva de áreas públicas em condições de serem aproveitadas. Os investimentos públicos para prover os loteamentos com infra-estrutura e equipamentos urbanos, se de um lado foram possíveis, numa conjuntura de crescimento da arrecadação municipal em paralelo ao crescimento econômico, por outro, pela inexistência de instrumentos destinados a controlar a especulação imobiliária, fez com que tais investimentos fossem apropriados pelos grandes proprietários e empreendedores imobiliários, na forma de sobrevalorização dos imóveis.

Santo André, neste aspecto, reafirma um padrão de crescimento típico das cidades brasileiras: uma “colagem” de loteamentos, desconexos entre si, implantados ao longo de vias de penetração no território do município, repletos de grandes vazios urbanos entre si, à espera da valorização decorrente dos investimentos que recaem sobre o poder público, para novamente serem loteados e assim por diante.

### **3.2. SEGUNDO PERÍODO (1950 ATÉ 1988): URBANIZAÇÃO, INDUSTRIALIZAÇÃO E CRESCIMENTO DA DESIGUALDADE E ILEGALIDADE**

A partir dos anos 50 – época que marca a constituição das cidades da região do ABC, e a divisão administrativa dos municípios de São Bernardo, Santo André e São Caetano - a região tornou-se modelo da industrialização baseada na substituição de importações de bens de consumo durável, com forte participação de capital estrangeiro. A rápida industrialização baseou-se na entrada das grandes multinacionais, responsáveis pelo aumento da população urbana segregada, em especial, de mão-de-obra excedente gerada pela migração desenfreada, mas também pelo surgimento e consolidação de uma classe operária significativa, barata para o contexto do capitalismo internacional, mas, relativamente bem remunerada no contexto nacional, que iria dar origem a um consistente e politicamente poderoso movimento sindical.

Em 1949, as 443 indústrias de Santo André reuniam 27.775 empregados. A cidade, com a melhor infra-estrutura e serviços urbanos, passa a abrigar os operários, principalmente os mais qualificados de todo o ABC, que reunia um total de 741 indústrias e 46 mil empregados. Na década de 1950 o município de Santo André já era o segundo maior centro de produção industrial do Estado, perdendo apenas para a capital.

A cidade assistia a um rápido crescimento populacional. Na década de 1920, possuía uma população urbana de 4.373 habitantes e uma população total de cerca de 7.000 habitantes. Em 1950 já registrava a marca de 127 mil habitantes.

Nesta época, o “carro-chefe” da industrialização da região do ABC passa a ser a indústria automobilística e seus setores derivados, como a metalúrgica, metal-mecânico e de máquinas e equipamentos. Ao mesmo tempo, foram iniciados os investimentos em uma rede rodoviária de apoio, que marcariam as décadas seguintes.

Novos estabelecimentos industriais procuravam a Região, especialmente os terrenos ao longo da recém construída Rodovia Anchieta, em São Bernardo do Campo. As grandes montadoras de veículos cresceram ao seu redor e deram um novo ritmo ao desenvolvimento urbano do recém instalado município de São Bernardo do Campo. A Região assistia a expansão das indústrias de autopeças e novos grupos de operários buscavam os municípios do Grande ABC para trabalho e moradia.

A implantação da indústria em São Bernardo do Campo não retirou a importância de Santo André, mas fortaleceu os deslocamentos entre os dois núcleos: Santo André constituiu o mercado de mão-de-obra especializada para a indústria de São Bernardo e também passou a receber novas indústrias, ligadas tanto à produção automobilística como a outros ramos – metalurgia, química, borracha, material elétrico e de comunicação etc., como por exemplo: Cofap, Alubrasil – hoje Alcan, Firestone, Petroquímica União, Refinaria de Capuava, Quimbrasil, Tintas Coral, Labortex, Eletro Cloro – hoje Solvay, e outras.

A população de São Bernardo era consumidora do comércio e serviços de Santo André, que se tornou um dinâmico centro terciário, fortalecendo seu caráter de centro de atração.

A industrialização intensifica-se na década de 1970. De 1970 a 1975, o número de indústrias cresce 35%, passando de 780 para 1.047. Ocorre aumento de 21% nos empregos (50.000 para 60.500 vagas). As migrações para a cidade acompanham esse crescimento, gerando em consequência uma importante expansão da área urbana.

A **Tabela 1** ilustra o crescimento populacional – vegetativo e migratório – do Estado de São Paulo, da RMSP e dos municípios do Grande ABC. A RMSP contribuiu com mais de 60% do crescimento populacional do Estado. Dentre os municípios do Grande ABC, destacam-se São Bernardo do Campo e Santo André, que contribuíram com 5,0% e 3,0%, respectivamente, para o crescimento populacional da RMSP. Santo André cresceu aproximadamente 55% de 1960 a 1970, sendo o saldo migratório responsável por mais de 20% desse crescimento. O peso da migração gerada pela atração exercida pela indústria fica evidente no fato de que, no período, o crescimento decorrente da população imigrante foi simplesmente maior do que o seu crescimento vegetativo.

**Tabela 1 - Crescimento da população no estado de São Paulo, na região metropolitana e na região sudeste da grande São Paulo - 1970 / 1980**

Região / município	Crescimento populacional (total)	Saldo vegetativo	Saldo migratório
Região Metropolitana de SP	4.448.995	2.153.238	2.295.757
Santo André	134.246	103.722	30.524
São Bernardo do Campo	223.940	81.889	142.051
S. Caetano do Sul	12.952	30.124	-17.172
Diadema	149.746	36.655	113.091
Mauá	104.040	36.249	67.791
Ribeirão Pires	27.484	10.557	16.927
Rio Grande da Serra	11.696	3.059	8.637
<b>Total - Estado de São Paulo</b>	<b>7.268.764</b>	<b>4.185.591</b>	<b>3.083.173</b>

Fonte: Fundação SEADE – IBGE, Censos Demográficos, 1991

A **Tabela 2** reforça os dados acima, mostrando como o crescimento populacional da RMSP, no Grande ABC e em Santo André foi significativo no período de maior intensidade da nossa industrialização. Entre 1960 e 1980, a população do município cresce 125%, um valor que, bem como o do crescimento populacional do Grande ABC, de 227%, supera as taxas de crescimento nacional e do Estado de São Paulo. Esse quadro mostra como foi significativo o crescimento expansivo da RMSP, em especial em direção à suas regiões periféricas em torno dos maiores pólos industriais.

**Tabela 2 - Evolução da população residente: Brasil, Estado de São Paulo, Grande São Paulo, região do Grande ABC e Santo André - 1960 - 1980**

Regiões	1960	1970	1980	Crescimento total no período (%)
Brasil	70.070.457	93.139.037	119.002.706	69,8
Estado de São Paulo	12.809.231	17.771.948	25.040.698	95,5
Região Metropolitana de SP	4.791.245	8.139.730	12.588.725	162,7
Região do Grande ABC	504.416	988.677	1.652.781	227,7
Santo André	245.147	418.826	553.072	125,6

Fonte: IBGE

### 3.2.1. Crescimento com desigualdade

A problemática da habitação em Santo André relaciona-se com o crescimento populacional e com o processo de industrialização acima descritos. As conseqüências, quanto ao acesso à terra e à moradia, dessa segunda onda de industrialização e de urbanização, se fazem sentir com mais força. Antes da década de 50, podemos dizer que, pela oferta abundante de terras e mesmo por algumas intervenções do poder público, Santo André apresentava baixa segregação sócio-espacial. No entanto, a partir do “segundo impulso” da industrialização na região, a tendência à segregação ganha força. Ocorre no interior do próprio município, diferenciando seus bairros melhor dotados de infra-estrutura da sua crescente periferia, como também no interior da região, na qual Santo André – ou sua área central e “centro expandido” - mantém e reforça uma posição de “centro” comercial e de serviços, e local de residência de boa parte da mão-de-obra melhor remunerada da região.

Como as demais cidades brasileiras que se industrializaram nesse período, Santo André passa a crescer marcada pela segregação sócio-espacial, decorrente da irregularidade no acesso à terra e da precariedade das soluções habitacionais para a população de menor renda.

Apesar da importância econômica da região, o processo de expansão das cidades do Grande ABC se deu através da combinação do loteamento – muitas vezes precário - com a autoconstrução de moradias. Em particular após os anos 50, a importância econômica da Região e de sua industrialização não é compatível com a quase inexistência da produção habitacional estatal. E as iniciativas dos governos municipais restringiram-se a definir padrões legais para a construção.

O rápido crescimento populacional pôs à mostra uma cidade com grandes deficiências de equipamentos e serviços urbanos para atender os moradores e empreendimentos da cidade. Frente a esse quadro, o poder público local passa a desenvolver iniciativas para o provimento de infra-estrutura – redes de água, esgotos e pavimentação -, bem como para a implantação de obras viárias e para ampliar a oferta de equipamentos públicos.

Data dos anos 50, os estudos que vieram desembocar nos primeiros planos urbanísticos e diretores da cidade. No entanto, tais planos estavam centrados na preocupação em controlar o crescimento excessivo da cidade, bem como em planejar o sistema viário, desconsiderando a crescente demanda por moradias e lotes populares, ou encarando a questão apenas do ponto de vista da “cidade ideal”, sem levar em conta o enfrentamento das lógicas de mercado.

A partir da década de 1970 passam a vigorar leis de controle urbanístico e ambiental, estaduais e municipais - essas últimas através dos planos urbanísticos, como a Lei de Uso e Ocupação do Solo, datada de 1976. Ao dividirem a cidade em zonas de uso com parâmetros e restrições diferenciados para o aproveitamento do solo, interferiram diretamente nos preços dos terrenos, influenciando fortemente na segregação sócio-espacial e na dificuldade de acesso à terra urbana. Um exemplo é a legislação estadual de proteção dos mananciais (1976), que impôs padrões extremamente restritivos de uso e ocupação do solo em mais de 50% do território do ABC, resultando na escassez de terrenos para uso habitacional e industrial, maiores demandas na época.

Em Santo André, os planos e leis urbanísticos municipais reproduziam o modelo de planejamento urbano da época, em que, apesar da crescente demanda habitacional, não se oferecem alternativas para as áreas ocupadas e propõe-se, até, legislação que coíbe a produção de moradias populares. É o caso da Lei n.º 2.756, que proíbe a construção de duas moradias em um único lote ou a edificação de unidades em vilas.

Entre 1960 e 1990, os planos e leis sofreram inúmeras alterações pontuais, mostrando os limites da concepção de zoneamento originalmente concebida. A cidade continua a crescer com interpenetração de usos e com a forte presença de loteamentos irregulares ou precários e favelas, além da ocupação de áreas de proteção aos mananciais e ambientalmente sensíveis. Os loteamentos implantados, sobretudo na área mais ao sul do município, ocuparam áreas pouco adequadas para o parcelamento em lotes, devido às altas declividades, dificultando a implantação de residências autoconstruídas.

Como na maioria das cidades brasileiras, Santo André cresceu desconhecendo as diretrizes desses Planos. Essa oposição entre cidade legal e ilegal acentuou o processo de segregação e exclusão social, em prol dos interesses da elite e do capital imobiliário no controle da produção do espaço urbano.

A cidade de Santo André reproduzia, sem muitas diferenças, o modelo do desenvolvimento urbano desigual que marcou as grandes cidades brasileiras no século XX: uma privilegiada cidade formal, beneficiada por uma carga legislativa até exagerada, onde o controle do uso e da ocupação do solo se dá segundo os ditames do mercado, e uma cidade informal, que se produz seja nos interstícios da cidade formal, nas favelas incrustadas nas pequenas áreas vazias restantes, seja na espraiada e distante periferia, nos loteamentos clandestinos ou nas áreas de mananciais.

### 3.2.2. Favelas, ocupações, adensamento: as soluções encontradas

A combinação de pouquíssimos investimentos habitacionais públicos na cidade, com o crescimento populacional acelerado e com a valorização imobiliária das áreas mais centrais, expulsando a população de menor renda, acentua o processo de adensamento dos bairros periféricos e de ocupação dos terrenos particulares e públicos vagos, dando origem às favelas.

O primeiro registro de surgimento de favela na cidade data de 1957 (Anhaia Melo). Das maiores favelas, a primeira teve ocupação iniciada em 1960: a favela Quilombo dos Palmares, na Vila Palmares, que ocupou uma área de cerca de 10.000 m<sup>2</sup>. Depois dela, surgiram as favelas de Sacadura Cabral, Tamarutaca, Capuava, e tantas outras que, depois de vinte e cinco anos, formaram cerca de cem núcleos de habitação precária ou subnormal.

As favelas surgiram, num primeiro momento, pela ocupação paulatina e não organizada de terrenos vagos, no geral inadequados para a ocupação, com altas declividades ou às margens dos córregos, ocasionando às famílias ocupantes riscos constantes.

Essa foi a principal característica das favelas que surgiram nos loteamentos do Parque Erasmo Assunção, Parque João Ramalho, Parque Capuava, Jardim do Estádio, Jardim Santa Cristina, Vila Suíça, Condomínio Maracanã, Vila João Ramalho e Jardim Irene, entre outros: terrenos acidentados, em geral pertencentes ao patrimônio público, em áreas anteriormente destinadas aos espaços de lazer ou de equipamentos públicos.

A favela, ao ocupar propriedades particulares, localizou-se em terrenos cujos proprietários não estavam legalmente constituídos, como ocorreu no Sítio dos Vianas, ou em terrenos abandonados, cujos proprietários não tinham domicílio na cidade, como ocorreu com o núcleo Sacadura Cabral, que ocupou área na várzea do córrego dos Meninos, de propriedade da Caixa Econômica Federal.

A partir de 1980, a ocupação de terrenos, públicos e particulares, passou a ser predominantemente coordenada por grupos organizados na defesa da moradia. Foi dessa forma que surgiram, por exemplo, os núcleos de favela na área do CDH do Jardim Santo André - as favelas das ruas Lamartine e Missionários e o núcleo Cruzado II.

Ignoradas pelo Poder Público no início dos anos 70 e tratadas como provisórias, as favelas se consolidaram e passaram a fazer parte da paisagem da cidade, principalmente nos bairros ao sul da cidade, contribuindo para a alta densidade populacional nos setores periféricos da cidade, já carentes de equipamentos e serviços urbanos.

Dois conjuntos habitacionais foram, também, objeto de ocupação organizada. O Centreville, um conjunto de casas de médio e alto padrão construído com recursos do Sistema Financeiro da Habitação em meados da década de 1970, teve suas obras paralisadas e foi ocupado em duas etapas: em 16 de junho de 1982 e 12 de fevereiro de 1983. Entre 1984 e 1985, foi a vez da ocupação do Conjunto Habitacional dos Metalúrgicos do ABC (INOCOOP - Jardim Alvorada) que não encontrava compradores com mínimo

de renda exigido pelo Sistema Financeiro da Habitação. No final de 1985, com a tropa de choque da Polícia Militar, foi realizada a expulsão dos moradores.

A cidade também se formou a partir da subdivisão irregular dos lotes e da construção de várias unidades residenciais em um único lote. Lotes originados de parcelamentos regulares receberam mais de uma unidade residencial à medida que a família crescia, ou com a chegada de amigos do interior ou de outros estados, ou ainda, como forma de ampliar a renda familiar.

Em muitos bairros ao sul e alguns do norte da cidade, a densidade de construção do lote se tornou tão grande que ficou difícil diferenciar a favela do bairro: a paisagem urbana desses bairros se tornava cada vez mais homogênea, com as construções das favelas semelhantes às casas autoconstruídas dos lotes regulares.

O crescimento da população da cidade se deu também na área de mananciais e, rompendo o Parque do Pedroso, os bairros ao redor da represa Billings - Parque Miami, Jardim Riviera e Jardim Recreio da Borda do Campo - tiveram seus lotes de grandes dimensões, entre 1.000 e 2.000 m<sup>2</sup>, subdivididos e ocupados por várias famílias, adensando a ocupação. Tal fenômeno mostra o paradoxo da legislação de proteção aos mananciais: esta, ao estabelecer padrões rígidos de ocupação do solo – tais como a proibição de parcelamentos e desdobramentos em lotes menores - com o intuito de proteger as áreas de mananciais dos efeitos indesejáveis da expansão populacional, desvalorizou essas áreas, desestimulando a atuação do mercado imobiliário formal. Em consequência, estimulou a ocorrência de parcelamentos clandestinos e a subdivisão irregular desses lotes, que se tornaram, pela desvalorização, acessíveis à população de menor renda. O resultado foi a conformação de uma região marcada pela quase total irregularidade quanto à ocupação do solo e às construções existentes.

Neste território ambientalmente sensível e importante, residem hoje mais de 31.000 habitantes, distribuídos em 20 loteamentos, na Vila de Paranapiacaba – patrimônio histórico tombado – e em 7 núcleos de assentamentos precários que surgiram na região, prejudicando ainda mais a qualidade ambiental, e criando novos desafios para o trabalho de urbanização e regularização. O maior desses assentamentos é o Núcleo Pintassilgo, com cerca de 1.300 domicílios e 4.500 habitantes.

### **3.3. TERCEIRO PERÍODO (A PARTIR DE 1989): A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA HABITACIONAL**

#### **3.3.1. Reestruturação produtiva, precarização do trabalho e as consequências para a situação habitacional de Santo André**

A partir da década de 1980 e, principalmente na década de 1990, começou a sentir-se no Brasil, e em especial nas regiões industrializadas como o ABC paulista, os efeitos do processo de reestruturação econômica, que veio a agravar, com o aumento do desemprego e a precarização do trabalho, a dificuldade de acesso à moradia.

Em 1996, o município perdeu 6.895 empregos formais, 4.621 na indústria e 1.615 no setor de comércio. A taxa de desemprego chegou a 16,2% da PEA (População Economicamente Ativa), superando a da RMSP (14,2%). Diminuiu a arrecadação tributária do município: a participação de Santo André no ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) cai, entre 1982 e 1998, da terceira para a sexta colocação no Estado.

Mas, o que mais se destaca é a precarização das relações trabalhistas. Na RMSP, entre dezembro de 1984 e janeiro de 2002 o nível de emprego na indústria caiu 50,68%. No mesmo período o aumento do trabalho informal de assalariados sem carteira aumentou cerca de 130%.

Observa-se também uma inflexão no movimento migratório que havia marcado o período anterior. O crescimento populacional entre 1980 e 2000 diminuiu sensivelmente em relação às décadas anteriores. Na **Tabela 3**, destaca-se que a RMSP e os municípios de Santo André e São Caetano do Sul já apre-

sentavam saldo migratório negativo de 1980 a 1990, tendência que se confirmou nas décadas seguintes, quando o crescimento foi apenas vegetativo. No período de 1980 a 1991, a Grande São Paulo deixa de ser destino de fluxos migratórios. Ao contrário, 275 mil habitantes saíram da metrópole - as perdas mais acentuadas ocorreram em São Paulo, Santo André e São Caetano do Sul.

De 1980 a 2000, Santo André cresce 17%, taxa muito inferior aos 125% ocorridos de 1960 a 1980. Os crescimentos do Brasil e do Estado de São Paulo, antes muito inferiores aos da RMSP e ABC, igualam-se nesse momento, como mostra a **Tabela 4**.

**Tabela 3 - Crescimento da população no Estado de São Paulo, na região metropolitana e na região sudeste da grande São Paulo - 1980 / 1990.**

Região / município	Crescimento populacional (total)	Saldo vegetativo	Saldo migratório
Região Metropolitana de SP	2.827.691	3.102.383	-274.692
<b>Santo André</b>	<b>62.040</b>	<b>122.580</b>	<b>-60.540</b>
São Bernardo do Campo	140.728	122.572	18.156
S. Caetano do Sul	-13.879	26.702	-40.581
Diadema	76.408	75.617	791
Mauá	88.891	64.970	23.921
Ribeirão Pires	28.503	15.464	13.039
Rio Grande da Serra	9.755	5.688	4.067
<b>Total - Estado de São Paulo</b>	<b>6.505.761</b>	<b>5.919.097</b>	<b>586.664</b>

Fonte: Fundação SEADE – IBGE, Censos Demográficos, 1991

**Tabela 4 - Evolução da população residente: Brasil, Estado de São Paulo, Grande São Paulo, região do Grande ABC e Santo André - 1980, 1991, 1996, 2000.**

regiões	1980	1991	1996	2000	Crescimento no período (%)
Brasil	119.002.706	146.868.808	157.079.573	169.799.170	42,7
Estado de São Paulo	25.040.698	31.548.008	34.120.886	37.032.403	47,9
Região Metropolitana de SP	12.588.725	15.417.637	16.583.234	17.878.703	42,0
Região do Grande ABC	1.652.781	2.048.674	2.224.096	2.354.722	42,5
<b>Santo André</b>	<b>553.072</b>	<b>616.991</b>	<b>625.564</b>	<b>649.331</b>	<b>17,4</b>

Fonte: IBGE

Apesar da queda no crescimento da população, as condições econômicas da população são afetadas pela recessão e desemprego, o que se refletiu no déficit habitacional. O aumento da população excluída da economia formal e do acesso à moradia faz com que na década de 1980 se acentuem as ocupações em glebas vazias e conjuntos habitacionais, aumentando a densidade populacional na periferia e região de mananciais. Na área central da cidade e “centro expandido”, a dinâmica fundiária e imobiliária de valorização de preços gerou, paradoxalmente, a diminuição de sua população, em paralelo à expulsão da população de menor renda que ainda ali residia.

A crescente pobreza e a falta de alternativas para a população faz aumentar em muito a população moradora em favelas. No período entre 1991 e 1996, segundo dados do IBGE, a população moradora em favelas de Santo André cresceu 3,78% ao ano, enquanto que a população total apenas 0,31%. No mesmo período, na Região do Grande ABC, o número de moradores em favelas teve crescimento anual de 6,88%, enquanto a população total apenas 1,68%.

Tal precarização das condições urbanas é maior nas áreas fora do alcance da atuação do mercado imobiliário, a saber, as de proteção ambiental. Na **Tabela 5**, vemos que tais áreas tiveram crescimento populacional de 76% entre 1991 a 2000 - 38% do crescimento total do município.

**Tabela 5 - Crescimento populacional na área urbana e na área de proteção aos mananciais em 1991, 1996 e 2000**

Área da cidade	1991	1996	2000	Total no período	Total no período [%]
	População total	População total	População total		
Área urbana	595.775	600.536	618.220	22.445	3,8
Área de proteção aos mananciais	17.583	24.373	31.111	13.528	76,9
<b>Total</b>	<b>613.358</b>	<b>624.909</b>	<b>649.331</b>	<b>35.973</b>	<b>5,9</b>

Fonte: IBGE, Censos Demográficos – PSA, DISE

Esses dados demonstram o agravamento significativo do problema habitacional na década de 1990, momento em que a gestão municipal passa a elaborar programas de habitação específicos para as favelas e para o acesso à terra urbana, tentando responder com mais efetividade a esse enorme desafio social.

### 3.3.2. Elaboração, implementação e aprimoramento da política habitacional

Mas se a década de 1990 marcou um período de agravamento da crise econômica e social no Brasil, intensificando-se o desemprego e a crise habitacional, foi também nesse momento que o Brasil, e a cidade de Santo André, vivenciam importantes avanços nas políticas sociais, inclusive as políticas habitacional e urbana.

No início da década de 1990, momento que coincide com o fortalecimento do movimento da Reforma Urbana, com a vigência da nova Constituição (1988) e com a eleição do prefeito Celso Daniel, do Partido dos Trabalhadores (PT), novas leis são instituídas, buscando “democratizar o acesso à terra e à cidade”. Em 1990, é aprovada a Lei Orgânica do Município de Santo André, procurando ‘garantir as funções sociais da cidade’.

Ao lado de outras administrações locais, o município de Santo André passou a ser uma referência na implantação de mecanismos de democratização da gestão da cidade e, conseqüentemente, de políticas públicas voltadas para os interesses coletivos e para a melhoria das condições de vida da população mais pobre.

A crescente mobilização popular em defesa de uma cidade socialmente mais justa e politicamente mais democrática, se expressa na articulação dos movimentos de moradia com outros segmentos, tais como sindicatos, universidades, entidades profissionais ligadas à questão urbana, igrejas e outros, que levam ao fortalecimento do movimento pela Reforma Urbana. Na década de 80, o Movimento encaminha ao Congresso Constituinte a emenda popular pela Reforma Urbana, que propiciou a inserção dos artigos 182 e 183, que pela primeira vez introduziam na Carta Magna diretrizes para a política de desenvolvimento urbano, a ser executada pelos municípios. Tais diretrizes estabeleciam o conceito da função social da propriedade urbana, passavam a exigir a implementação de planos diretores municipais para cidades com mais de vinte mil habitantes, e estabeleciam instrumentos urbanísticos como o IPTU progressivo e a usucapião urbano. Tanto a aprovação dos artigos na Constituição quanto a aprovação, mais de dez anos depois, do Estatuto das Cidades, decorrem da permanência dessa mobilização.

Santo André, como vários municípios, passa a elaborar e implementar, antes mesmo da regulamentação definitiva do Estatuto da Cidade, muitos dos instrumentos urbanísticos necessários à melhoria das condições de vida das populações urbanas de mais baixa renda, tarefa nada fácil, não só pela fragilidade jurídica de instrumentos ainda carentes de regulamentação, mas também pela dificuldade política de se enfrentar, no Brasil, estruturas políticas das elites com séculos de história.

Em 1989, é instituída a lei nº 6.540, estabelecendo diretrizes para a construção de conjuntos habitacionais de interesse social. Segundo a Prefeitura, tal lei, ainda que não tenha efetivamente conseguido

ofertar moradias para a população de mais baixa renda (abaixo de cinco salários mínimos), por outro resultou no aumento significativo de oferta de moradias para o segmento de renda média-baixa e média, que também não encontrava na cidade oferta de moradias acessíveis.

Em 1991, a Lei n.º 6.864 cria as AEIS – Áreas de Especial Interesse Social, com o objetivo de viabilizar a urbanização e a regularização de favelas e assentamentos precários e irregulares, a fim de ampliar o acesso à moradia pelo incentivo à produção de moradias populares, redução de preço dos terrenos e ampliação de sua oferta. Foram criados três tipos de AEIS: AEIS 1 – assentamentos irregulares, ocupados por população de baixa renda (favelas); AEIS 2 – parcelamentos irregulares e clandestinos, ocupadas por população de baixa renda; e AEIS 3 – terrenos não edificadas, subutilizados, necessários à implantação de programas habitacionais de interesse social.

As AEIS 1 e 2 foram implantadas para viabilizar ações de regularização fundiária, permitindo outorgar a Concessão de Direito Real de Uso - proposta inspirada na legislação das ZEIS de Recife. A lei específica previa também: a criação de uma Comissão de Urbanização e Legalização, para cada assentamento precário transformado em AEIS, com a função de elaborar os Planos de Urbanização e Regularização específicos; a criação do Fundo Municipal de Habitação, para receber os valores das concessões (onerosas) e de um Conselho Diretor para gerir tal fundo. Em 1995, esses instrumentos foram também incluídos no Plano Diretor Municipal (Lei Nº 7333/95), o que, por sua vez, não teve nenhum efeito prático, uma vez que a legislação das AEIS foi aplicada independente do fato de estar incluída no Plano Diretor.

Desde então, foram formadas equipes de trabalho nas áreas urbanística e jurídica, desenvolvendo-se metodologia e referencial técnico e teórico para o trabalho de regularização. Na gestão 1989-1992, foram transformadas em AEIS quatro favelas, e abertos cerca de 30 outros processos de regularização, mas não se concluiu a regularização fundiária de nenhuma. Na gestão seguinte (1993-1996), ainda que com a interrupção do trabalho de urbanização de favelas, foi regularizado o primeiro núcleo, exemplificando a força e permanência do instrumento, uma vez que nesta mesma administração inúmeros processos de reintegração de posse em áreas públicas ocupadas há tempos foram abertos, sem que se procedesse a nenhuma (a reintegração violenta da ocupação do Jardim Alzira Franco, em 1996, deu-se em área então recém-ocupada). Na gestão 2001-2004, foi iniciada a regularização de 19 núcleos, beneficiando 1.323 famílias, já com a lei de AEIS modificada (pela Lei 8.300, em 2001).

A administração municipal passa a encarar de frente a questão das favelas, reconhecendo-as não como um espaço de ilegalidade urbana de responsabilidade dos moradores, mas como o resultado da falta de alternativas habitacionais na cidade formal oferecidas pelo Poder Público e pelo mercado à população de baixa renda, sendo, portanto, de responsabilidade do Estado. É o reconhecimento de tal comprometimento que a faz construir, a partir de 1989, uma política habitacional baseada no reconhecimento das favelas e na participação popular. Foram então criadas a Secretaria Municipal de Habitação e a Empresa Municipal de Habitação Popular – EMHAP – que se propõe a ser um agente de produção de novas moradias, e de fato constrói e entrega as primeiras unidades habitacionais promovidas diretamente pelo governo municipal. Também são instituídos os primeiros canais de participação popular, tais como os Fóruns de Urbanização de Favelas, de Pré-Urbanização e de Habitação, no entanto ainda não institucionalizados.

A gestão 1989-1992 concluiu 17 urbanizações de favela, beneficiando cerca de dez mil habitantes (14% da população de favelas no período). Foram realizadas melhorias em cerca de 50 núcleos (através do Programa “Pré-Urb”), beneficiando cerca de trinta mil moradores (40% da população de favelas).

A metodologia de intervenção nas favelas partiu da divisão das mesmas em dois grupos: consolidáveis e não consolidáveis. No primeiro, dois subprogramas foram desenvolvidos: “Urbanização Integral” e “Pré-Urb”, que por sua vez compreendia ações de urbanização gradual ou intervenções pontuais. Para os núcleos considerados não consolidáveis, indicou-se a necessidade de reassentamento em novas áreas, o que não impedia que melhorias provisórias (intervenções pontuais) fossem executadas no âmbito do programa Pré-Urb.

O governo seguinte (1993-1996) não dá continuidade, de forma sistemática, aos programas de urbanização e regularização, que foram interrompidos em sua grande maioria. Isso levou à deterioração das obras de infra-estrutura já realizadas e, principalmente, ao adensamento e ao surgimento de novos núcleos.

Em 1997, com novo governo, a Prefeitura adota como uma de suas principais linhas de atuação os programas de inclusão social. Nesse sentido, retoma os programas de urbanização de favelas. Através de uma avaliação das ações da gestão 1989-1992, foi elaborada a nova política, que visava elevar a qualidade das intervenções e associá-las a projetos de desenvolvimento urbano e sócio-econômico.

O programa de urbanização integral passou a ser desenvolvido no âmbito do Programa Integrado de Inclusão Social – PIIS (em 2001, passa a ter o nome de Programa “Santo André Mais Igual” – SAMI), que, em resposta aos problemas sociais decorrentes das transformações econômicas ocorridas no município, articula ações de diversas naturezas, visando à melhoria das condições de vida de forma mais ampla, através de diversos programas articulados institucionalmente e desenvolvidos ao mesmo tempo, bem como a sustentabilidade física e social dos projetos de urbanização. Para ampliar a capacidade de intervenção diante da diminuição da arrecadação municipal, foram impulsionadas parcerias com outras esferas de governo e com organismos nacionais e internacionais, como a Comissão Européia, além de universidades e organizações não governamentais.

Os projetos do Programa foram divididos em três dimensões: urbana (implantação de infra-estrutura e melhorias habitacionais); econômica (complementação de renda e geração de trabalho e renda); e social (educação, saúde e demais atividades sócio-educativas e de apoio à família), sendo a ação baseada em três princípios: integração das ações, territorialização e participação da comunidade. O Programa foi implantado inicialmente em quatro núcleos (Sacadura Cabral, Tamarutaca, Capuava e Quilombo II).

Para a intervenção direta na questão habitacional foi desenvolvido um conjunto de programas, constituintes ou não do PIIS e do SAMI: urbanização de favelas (integrada, gradual e pontual); regularização fundiária; apoio à autoconstrução (assessoria para autoconstrução de moradias nas favelas); produção de novas moradias e de lotes urbanizados; requalificação habitacional e pós-uso em favelas (Programa “Melhor Ainda”, visando integrar a favela urbanizada ao bairro e melhorar a qualidade das unidades habitacionais); monitoramento de áreas de risco (em parceria com o Instituto de Pesquisas Tecnológicas – IPT e Defesa Civil); e contenção de invasões em áreas públicas (desenvolvido pela “Equipe de Defesa do Patrimônio”).

A integração de programas diversos significou um grande avanço na concepção das políticas habitacionais e de sua gestão, superando a concepção tradicional que trata as questões sociais como problemas de ordem meramente política e eleitoral, e que tende a querer resolver a questão habitacional de forma quantitativa e universal, supostamente solucionável com um único tipo de política.

Em 2001, é dada continuidade à política de priorização do Programa, já com o nome de “Santo André Mais Igual”, com a criação da Secretaria de Inclusão Social e Habitação (SISH), para ampliar o atendimento a mais núcleos de favela (o que de fato ocorre) e reforçar a integração intersetorial. A idéia era expandir o projeto e criar um Observatório de Inclusão Social, no qual indicadores de resultados das políticas públicas e de qualidade de vida passaram a ser elaborados e discutidos.

Há que se citar ainda a intervenção da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), empresa pública vinculada ao Governo do Estado. Proprietária de enorme gleba ao sul do município, no Jardim Santo André, cuja favelização intensiva começou na passagem da década de 70 para a de 80, constituindo hoje um complexo com cerca de 7.000 domicílios, a Empresa iniciou na área a construção de apartamentos para o remanejamento dos moradores no final da década de 80. Em meados dos anos 90, concluiu que a resolução dessa questão não se daria apenas com a construção de unidades prontas, mas pela combinação dessas com a urbanização de favelas. Desde o início das intervenções, após convênio assinado com a Prefeitura, até o momento, a CDHU construiu 2.836 apartamentos e urbanizou áreas beneficiando 980 domicílios, restando atender a mais 3.184 domicílios.

As tabelas 6 e 7 mostram o atendimento com urbanização e regularização fundiária nos 150 assentamentos precários do município (favelas e loteamentos irregulares) desde 1989, incluindo a construção de habitações voltadas aos moradores remanejados de favelas.

**Tabela 6 – Atendimento com urbanização integral e reassentamento com novas habitações para moradores em assentamentos precários (favelas e loteamentos irregulares) desde 1989.**

Situação do assentamento	Nº de assentamentos	Domicílios atendidos com urbanização integral	novas habitações construídas <sup>1</sup>
<b>Totalmente urbanizados</b>	45	6.367	-
<b>Parcialmente urbanizados</b>	3	490	284
<b>Em proc. de urbanização</b>	17	3.154	3.106
<b>Em proc. de reassentamento</b>	3		174
<b>Intervenção Pontual</b>	45		
<b>Sem Intervenção</b>	37		
<b>Total</b>	<b>150</b>	<b>10.011</b>	<b>3.564</b>

Fonte: PSA, DEHAB

1 - inclui apenas os dados posteriores a 1997, exceto os do CDHU (contabilizados desde o início das intervenções), e não inclui a produção pública de habitações voltadas a outros segmentos não originados em assentamentos precários.

**Tabela 7 – Atendimento com regularização fundiária para moradores em assentamentos precários (favelas e loteamentos irregulares) desde 1989.**

Situação do assentamento	Nº de assentamentos	Nº de domicílios
Regularizados na Prefeitura	24	1.535
Regularizados na Prefeitura e Cartório	1	847
<b>Sub-total regularizados</b>	<b>25</b>	<b>2.382</b>
Em proc. de regularização	48	10.090
<b>Total</b>	<b>73</b>	<b>12.472</b>

Fonte: PSA, DEHAB

Durante os últimos anos, qualificou-se o trabalho de urbanização nos assentamentos precários e conjuntos habitacionais, tanto nos projetos, como nas obras e na participação da população. As intervenções ocorreram de forma mais ampla, com a construção de equipamentos urbanos e de geração de renda, beneficiando a comunidade do entorno. Aprimorou-se o trabalho de melhoria das habitações, com as assessorias técnicas, bem como a percepção de que a questão habitacional não será resolvida sem ações mais amplas, que considerem todos os aspectos da vida urbana – como renda, saúde, educação, lazer, gestão comunitária etc.

A questão habitacional na Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais (APRM) passa a ser encarada. Assim, a Prefeitura participa na discussão e elaboração da Lei específica que regulamenta o uso e ocupação do solo na Sub-Bacia, em busca da coexistência sustentável entre habitação e preservação ambiental, inclusive através de projetos como o GEPAM – Gerenciamento Participativo em Áreas de Mananciais, em parceria com outros agentes, organismos internacionais e esferas de governo, procurando alternativas para planejar, projetar e intervir nos assentamentos localizados em áreas ambientalmente sensíveis; atua nas discussões referentes à implantação do Rodoanel Metropolitano, e nos seus impactos junto ao meio habitado na APRM em território do município, em particular no núcleo Pintassilgo; atua junto a Programas tais como o coordenado pelo Governo do Estado e outros órgãos públicos e Prefeituras da região, com vistas a controlar a ocupação do território e melhorar a qualidade de vida da população residente; e vai a busca de soluções para a preservação, recuperação das habitações e regularização fundiária das moradias na Vila de Paranapiacaba.

No geral, o que se destaca é a importância da continuidade temporal das políticas implementadas. De 1989 até hoje são 16 anos que, mesmo com uma interrupção entre 1993 e 1996, consolidaram uma política responsável e incluyente face ao problema habitacional na cidade.

A Política Habitacional de Santo André, seus programas e ações constituintes, bem como os Programas Sociais articulados a ela, tais como o PIIS e o seu sucedâneo, o “Santo André Mais Igual”, ganharam o reconhecimento nacional e internacional, os quais comprovam as várias premiações recebidas: Prêmio da ONU na Conferência Mundial das Cidades – Istambul + 5 (2001), conferido ao PIIS como uma das melhores práticas (única premiação brasileira na Conferência); Prêmio Habitat-ONU em Dubai (2002) sobre Melhores Práticas, conferido a Gênero e Cidadania no PIIS; Premiações da Fundação Getúlio Vargas / Fundação Ford à Política Habitacional de Santo André, à Unidade de Negócios e Serviços Sacadura Cabral, à Gestão Pública nas Áreas de Proteção aos Mananciais; Prêmio da Caixa Econômica Federal – Melhores Práticas em Gestão – ao Projeto Sacadura Cabral; Prêmio “Governador Mário Covas” do SEBRAE para o Prefeito Empreendedor, ao Centro de Negócios e Serviços Sacadura Mais Igual (2003).

No entanto, é necessário reconhecer que, mesmo com os avanços na política habitacional, não se logrou na cidade reverter o processo de segregação sócio-espacial que continuou a caracterizar a sua formação urbana. Como nas demais cidades do ABC, observa-se em Santo André a continuidade do adensamento das periferias e das favelas, o aumento da população na APRM e o esvaziamento dos bairros mais consolidados da cidade, onde se verifica um movimento de verticalização das construções acompanhado da perda de população.

Nesse período, o acesso à terra torna-se ainda mais difícil, em razão de sua maior escassez e do conseqüente aumento de preços, bem como do empobrecimento da população. Os governos municipais, mesmo os progressistas, não conseguiram implementar instrumentos que permitissem controlar a valorização dos terrenos e facilitar sua disponibilização para a habitação popular. As alterações pontuais na legislação continuaram a ocasionar a valorização dos terrenos vazios, e até a aprovação do novo Plano Diretor, não haviam sido delimitadas novas áreas vazias mais bem situadas como AEIS. Na área do Eixo Tamanduatehy, por exemplo, onde se encontra grande parte dos imóveis e terrenos vazios da cidade, e objeto de inúmeras operações urbanas, nenhuma parcela dessas teve como contrapartida o investimento habitacional em favelas e periferias, nem tampouco se havia reservado nenhuma área vazia para a implantação de habitações para a população de menor renda.

Esse quadro começa a mudar após a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001. Somado ao acúmulo de discussões que já se faziam na cidade, envolvendo movimentos de moradia e demais segmentos sociais, detona-se o processo de revisão do Plano Diretor, de forma a adequá-lo aos novos pressupostos contidos no Estatuto.

### **3.3.3. Plano Diretor Participativo de 2004: articulação entre as políticas urbana e habitacional**

Em dezembro de 2004, em conformidade com o Estatuto da Cidade, foi aprovado o Plano Diretor Participativo de Santo André, que definiu como princípio fundamental a função social da cidade e da propriedade, entendidas como os direitos à terra urbanizada, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra estrutura. O plano visa ampliar as bases legais para as políticas urbana e habitacional, à luz do Estatuto da Cidade.

A Prefeitura realizou, durante o início do processo de elaboração do Plano, um levantamento da situação habitacional do município, identificando uma demanda por novas moradias da ordem de 28.000 unidades. Ou seja, apesar dos avanços na questão habitacional na década de 1990, o quadro real ainda era grave, requerendo a formulação de uma nova política urbana, no âmbito do novo Plano Diretor.

Para atender a esse “déficit” estabeleceu-se que a política urbana deveria reverter o processo de segregação sócio-espacial na cidade, pela oferta de áreas (inclusive centrais) para habitação para os segmentos sociais de menor renda, e pela regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda. O Plano Diretor determinou como objetivos principais da Política Municipal de Habitação o acesso à terra urbanizada e à moradia, o estímulo à produção de Habitação de Interesse Social – HIS e Habitação de Mercado Popular - HMP pela iniciativa privada, e a garantia da sustentabilidade social, econômica e ambiental nos programas habitacionais. Para cumprir esses objetivos, estabeleceu:

- A delimitação de novas terras vazias e subutilizadas, em áreas providas de infra-estrutura, como ZEIS (Zonas de Especial Interesse Social), destinadas à Habitação de Interesse Social, para além das antigas AEIS em favelas (também consolidadas como ZEIS no Plano), atingindo principalmente os terrenos situados no Eixo Tamanduatehy, praticamente os últimos disponíveis para empreendimentos de grande porte na área central da cidade. No Plano, foram demarcados 1.860.664,00 m<sup>2</sup> de áreas vazias ou subutilizadas como ZEIS, sendo 714.773,00 m<sup>2</sup> destes na área do Eixo Tamanduatehy.
- A criação de instrumentos de indução ao uso em terrenos vazios ou subutilizados, tais como a notificação dos terrenos acima de 1.000 m<sup>2</sup>, que pode ser seguida pela aplicação do IPTU progressivo e da desapropriação com títulos da dívida pública, podendo viabilizar o uso habitacional em novas áreas.
- O estímulo ao uso habitacional em imóveis vazios, subutilizados ou construídos mas não utilizados, pelo estabelecimento de vantagens comparativas para construção ou requalificação de imóvel para Habitação de Interesse Social e de Mercado Popular (liberação de índices de construção sem pagamento de outorga onerosa, menores restrições edilícias e urbanísticas), inclusive na ZEIC (Zona Especial de Interesse Comercial) no centro da cidade.
- A destinação de parte dos recursos advindos do pagamento da outorga onerosa do direito de construir, direcionados ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, para empreendimentos habitacionais de interesse social.
- A possibilitação e facilitação à urbanização e regularização fundiária das áreas ocupadas por assentamentos precários, passíveis de urbanização e regularização, pela sua delimitação como ZEIS.
- A revisão da legislação habitacional do município, de forma a unificar, condensar e adaptar a mesma aos pressupostos do Plano Diretor (nova Lei das ZEIS, definição dos conceitos de Habitação de Interesse Social e de Mercado Popular, e os dispositivos relativos à habitação na nova Lei de Uso e Ocupação do Solo).
- A criação das categorias de uso Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP), vinculando-as às demandas por faixas de renda, de forma a garantir que as áreas reservadas no Plano e seus empreendimentos destinem-se às demandas prioritárias da cidade, ou seja, à população de renda mais baixa e/ou moradora em assentamentos precários (no caso da HIS), e incentivando a produção para a camada de renda média-baixa (no caso da HMP), também demandadora de habitação, avivando dinâmicas do mercado imobiliário em uma faixa mais baixa do que ele costuma atuar.
- A necessidade que o município elabore o diagnóstico da questão habitacional no município, bem como os objetivos, diretrizes, programas, ações estratégicas e metas da política habitacional do município, através da elaboração de um Plano Municipal de Habitação, complementar ao Plano Diretor.
- A participação dos movimentos por moradia na gestão da política urbana, pela garantia da presença destes no CMPU – Conselho Municipal de Política Urbana.

Deve-se ressaltar que a articulação do Plano Diretor com a política habitacional, e a ampla participação da sociedade e dos movimentos organizados por moradia na construção dos mesmos, são fundamentais para garantir o cumprimento da função social da propriedade e da democratização do acesso à terra e à moradia. A formulação participativa do Plano Municipal de Habitação de Santo André é um avanço nesse sentido, sendo fundamental a manutenção dos processos participativos na implementação, gestão e revisão do Plano. Para tanto, o Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU), com representação assegurada de diversos segmentos sociais da cidade, inclusive dos movimentos por moradia, é garantia mínima legal.

### 3.4. PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS HABITACIONAL E URBANA

A história da habitação popular em Santo André não pode ser contada sem que se ressalte o papel dos movimentos sociais por moradia, da luta dos moradores em favelas, dos sindicatos, e dos movimentos que lutaram e lutam pela democratização da cidade.

No início do século XX, a construção de moradias pelas indústrias para os seus operários fazia parte do esforço em conter as lutas dos trabalhadores, já organizados e mobilizados. São os sindicatos de trabalhadores da indústria que vão reivindicar e conquistar a construção de um conjunto do IAPI, e, assim, realizar a primeira ocupação organizada que se tem notícia na cidade, conseguindo o seu intento.

A partir dos anos 70, após longo período de desmobilização face à repressão da ditadura militar, as reivindicações por infra-estrutura, por construção de equipamentos de educação e saúde nas periferias, começam a se articular, ao mesmo tempo em que se rearticula nacionalmente o Movimento Nacional pela Reforma Urbana.

Em Santo André, destacava-se, na década de 70, a atuação do MDF – Movimento de Defesa dos Favelados. A mobilização era de resistência aos despejos, especialmente na região do Palmares e do 2º sub-distrito (Camilópolis e Parque João Ramalho), contando com o apoio de voluntários e de instituições de várias origens, como a Diocese local e a Pastoral da Moradia. O MDF expandiu-se, formando representações em vários Estados do país. Em 1978, foi realizado na cidade o 1º Congresso Nacional do Movimento de Defesa dos Favelados.<sup>3</sup>

Na década de 1980, o movimento iniciou a discussão sobre a necessidade da luta não só pela defesa dos favelados, mas também por seus direitos, passando a se denominar Movimento de Defesa dos Direitos dos Moradores em Favelas de Santo André - MDDF. Na mesma década ocorria a inserção dos artigos 181 e 182 na Constituição, a partir da Emenda Constitucional de Iniciativa Popular pela Reforma Urbana. Já na década de 90, o MDDF, junto com outros movimentos de moradia na cidade, participa da luta pela criação do Fundo Nacional de Moradia Popular, luta esta só agora vitoriosa.

Ainda na década de 80, há que ressaltar a luta dos mutuários do Sistema Nacional de Habitação na cidade, expressa na ocupação do INOCOOP do Jardim Alvorada e na resistência a desocupação; a ocupação do Centreville, já citada, que aglutinou várias forças políticas, sociais e de partidos de esquerda na sua organização, e a posterior luta pela regularização, que perdura até hoje.

No final da década de 1980 o MDDF elabora a proposta do Projeto de Urbanização das Favelas de Santo André, com o apoio do Centro de Estudos Políticos e Sociais - CEPS e da Pastoral da Moradia. A proposta foi entregue ao prefeito Celso Daniel em 1989 e, nessa ocasião, o Movimento trabalha em um grande levantamento das favelas da cidade, material base para os primeiros diagnósticos sobre a situação desse tipo de moradia no município.

Foi no âmbito das políticas de urbanização de favelas que foram abertos os primeiros canais de participação nas políticas públicas de habitação, através das assembléias, comissões de favela e dos fóruns que reuniam representantes de movimentos de moradia, moradores de favelas e o MDDF, como o Fórum Municipal de Habitação. Neste, e no Fórum de Urbanização, eram aprovados os critérios para a eleição das favelas que seriam atendidas pelos Programas de Urbanização e Pré-Urb e as obras prioritárias nas áreas, bem como a discussão da Lei de AEIS, aprovada no final de 1991, com um grande ato público no Paço Municipal. A Lei instituiu as COMULs (Comissões de Urbanização e Legalização), garantindo a participação dos moradores na elaboração dos planos de urbanização e regularização.

---

<sup>3</sup> As referências constantes no texto aos movimentos de moradores em favelas e ao MDDF tiveram como base material sobre a História do MDDF, elaborado para o 1º Encontro de Lideranças dos Núcleos Habitacionais, promovido pela Prefeitura de Santo André – Secretaria de Inclusão Social e Habitação – Gerência de Desenvolvimento Comunitário e pelo MDDF – Movimento de Defesa dos Direitos dos Favelados, realizado em setembro de 2003.

Os movimentos de moradia tiveram um importante papel também na construção e consolidação do processo de discussão pública do Orçamento Municipal, através do Orçamento Participativo (OP). Desde a implantação do OP no começo da década de 90, ainda sem caráter deliberativo, e após, a partir de 1997, quando as intervenções de monta da Prefeitura em habitação passam a ser objeto de deliberação e aprovação pelo OP, os movimentos de moradia, as associações, lideranças e moradores em favelas e demais assentamentos precários são presença e força marcante nas plenárias e no Conselho do Orçamento Participativo, aprimorando a articulação de suas demandas específicas com outras questões da cidade discutidas no processo.

Outro fenômeno que emerge nos anos 80, e toma força nas décadas seguintes, são as associações e cooperativas populares de produção de moradias. Com perfis e origens diversos, têm em comum a organização de pessoas com vistas à aquisição de terrenos, e à busca de financiamentos para realizar seus empreendimentos, em geral baseados no princípio da autogestão. Têm o grande mérito de somar ou colocar em primeiro plano na plataforma dos movimentos por moradia questões como políticas de disponibilização e facilitação do acesso à terra urbana para habitação, por linhas de financiamento acessíveis, e mostrar o potencial da organização autônoma da população também na produção de moradias, mesmo que não dispensem o apoio e o suporte do poder público. Nesse sentido, a administração municipal instituiu um programa voltado ao apoio a essas associações, que se constitui no investimento em obras de infra-estrutura nos empreendimentos, acompanhamento e apoio à aprovação dos mesmos, e elaboração de legislação que visa facilitar empreendimentos das associações [tal como a lei que estabelece desconto no ITBI na aquisição de terrenos].

A articulação dos movimentos de moradia, através de suas duas principais vertentes - movimentos de moradores em favelas e as associações e cooperativas populares – reforça-se na década de 90. Em 1997, em Encontro Municipal, os movimentos formulam a bandeira de luta pela criação de um Conselho e de um Fundo Municipal de Habitação.

Vê-se, portanto, que a participação da sociedade civil, em especial dos movimentos de moradia, na implementação e elaboração de políticas públicas, juntamente com o poder público, foi muito significativa a partir da década de 1990 em Santo André. Esses espaços de participação foram aperfeiçoados e formalizados: foi criado o Conselho Municipal de Habitação (em 2000), foram realizadas três Conferências Municipais de Habitação (2001, 2002 e 2003), que tiveram grande importância na elaboração de propostas para o Plano Diretor do Município (Lei 8.696/04), foi constituído o Conselho Municipal de Política Urbana (em 2005), além da participação marcante no Orçamento Participativo. Os movimentos de moradia, ao mesmo tempo em que apresentam e lutam por suas reivindicações, formulando propostas avançadas e inéditas no município no âmbito do Plano Diretor, encontram no poder público municipal o respaldo e apoio para sua capacitação para participarem da elaboração do Plano, bem como das demais políticas e programas habitacionais, através de eventos e cursos destinados ao aprimoramento de lideranças e organização das comunidades.

#### 4. DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO HABITACIONAL EM SANTO ANDRÉ

Para o desenvolvimento da política habitacional no Município de Santo André, é necessário identificar e quantificar o conjunto das necessidades habitacionais, visando qualificar e planejar a intervenção do poder público ao longo dos próximos anos.

O diagnóstico sobre a realidade habitacional do município e o cálculo detalhado dos déficits quantitativo e qualitativo envolve processos e técnicas relativamente complexas, tendo em vista que as informações disponíveis tendem a ser insuficientes ou desatualizadas. Além disso, foi necessário desenvolver todo um tratamento das informações visando compatibilizar os dados gerais sobre o déficit habitacional, conforme os cálculos feitos pela Fundação João Pinheiro, com base no Censo Demográfico de 2000, com a base de informações da Prefeitura sobre os assentamentos precários, que, sobre este universo, é bem mais consistente e detalhada do que as do Censo.

Tendo em vista o acima exposto e considerando a necessidade de se adequar o teor e a forma deste documento ao debate público, optou-se por apresentar apenas os resultados finais, ao mesmo tempo em que se encaminha, nos anexos técnicos, a memória técnica de cálculo.

Para atender esse objetivo, esse item será desenvolvido em oito sub-itens:

- O primeiro desenvolverá uma quantificação e qualificação das necessidades habitacionais atuais e das geradas pela demanda demográfica projetada para os próximos 20 anos, de forma a orientar o desenvolvimento de ações estratégicas e programas que possam atender às especificidades das situações identificadas e planejar o seu desenvolvimento futuro;
- O segundo item identificará, a partir destes dados, o seu desdobramento em termos de necessidades de terras;
- O terceiro item desenvolverá uma estimativa de custos para os diferentes tipos de solução habitacional a serem eventualmente utilizados;
- O quarto item apresentará o quadro da produção habitacional, realizada nos últimos dezesseis anos, pelos diversos agentes dessa produção que atuam na cidade: Poder Público Municipal, CDHU, Associações por Moradia e Cooperativas Habitacionais Populares e mercado imobiliário - produção esta voltada àquelas faixas de renda definidas como demandas para a produção de HIS (Habitação de Interesse Social) e HMP (Habitação de Mercado Popular), ou seja, limitadas ao teto de 10 Salários-Mínimos de renda familiar;
- O quinto item discorrerá sobre a situação habitacional de duas regiões da cidade, com características bastante específicas que determinam uma abordagem própria: a Área de Proteção aos Mananciais e Paranapiacaba, identificando suas demandas e as ações desenvolvidas;
- O sexto item desenvolverá uma breve avaliação do quadro normativo e institucional, considerando a sua adequação para o desenvolvimento das ações necessárias e, ainda, a influência da legislação urbanística sobre a oferta de novas oportunidades habitacionais.
- O sétimo item apresentará o quadro atual dos recursos financeiros investidos em habitação na cidade no período recente, através de suas diversas origens: recursos próprios municipais, recursos do governo do Estado – CDHU, e recursos do Governo Federal / FGTS / internacionais;
- Por fim, o oitavo item tecerá conclusões, com base nos dados levantados, sobre as possibilidades de equacionamento das demandas habitacionais da cidade, indicando os principais obstáculos para sua consecução e subsidiando a elaboração das estratégias e cenários constantes no capítulo 7 deste Plano.

Para o cálculo das necessidades habitacionais, partiu-se da metodologia desenvolvida pela Fundação João Pinheiro (FJP), adotada pelo Ministério das Cidades como referencial básico para o diagnóstico nacional. Essa abordagem se justifica, entre outras coisas, por distinguir, no âmbito do conjunto das situações de inadequação e de precariedade das condições de moradia, aquelas cuja solução passa pela construção de novas unidades, em novo terreno, daquelas cuja solução passa por melhorias nas unidades (como reforma e ampliação) ou melhorias no entorno (como problemas de infra-estrutura).

Essa distinção permite abordar de forma mais adequada o problema das favelas, que, durante muito tempo, foram consideradas como déficit de novas unidades, tendo como solução, portanto, a remoção para conjuntos habitacionais. Com a metodologia da Fundação João Pinheiro, a situação das habitações situadas em favelas pode ser caracterizada ou como inadequação habitacional, exigindo melhoramentos, mas sem remoção, ou como déficit, em que é necessário o reassentamento, apenas nos casos de situações não consolidáveis, como áreas de risco, ou necessidades de desadensamento para adequação ao projeto de urbanização.

A metodologia empregada pela FJP tem como base os dados produzidos pelo IBGE, particularmente o Censo Demográfico, permitindo a sua aplicação em todo o território nacional e a comparabilidade dos dados. No entanto, os dados do IBGE são reconhecidamente limitados no que diz respeito às favelas. Assim sendo, considerando a experiência e o conhecimento acumulado pela administração municipal no que diz respeito à situação dos núcleos de favelas e demais assentamentos precários, o diagnóstico irá substituir ou complementar os dados do IBGE pelos dados da Prefeitura. Cabe ressaltar que essa iniciativa levará a um acréscimo significativo em relação aos números apresentados pela FJP, resultando, no entanto, em um retrato mais fiel da realidade.

Para o cálculo da quantidade de terra necessária ao atendimento ao déficit e, eventualmente à demanda demográfica futura, serão desenvolvidos três modelos de ocupação da terra – construção de unidades completas em edifícios, construção de unidades em solução horizontal e construção de unidades em solução mista, com parte em edifícios e parte em casas – com apropriação dos custos específicos de cada solução, de forma a alimentar o cálculo dos custos do atendimento às necessidades habitacionais, a ser desenvolvido no terceiro item.

## 4.1. NECESSIDADES HABITACIONAIS

### 4.1.1. Definições Básicas

#### Conceitos utilizados pela Fundação João Pinheiro

Como já apontado, parte-se, nesse item da metodologia adotada pela Fundação João Pinheiro, que vem sendo aprimorada, desde o seu primeiro trabalho (FJP, 1995), partindo-se do conceito de **necessidades habitacionais**, que incluiriam:

- O **déficit habitacional** ou **déficit quantitativo** – ou seja, a necessidade de reposição total de unidades habitacionais precárias e o atendimento às famílias que não dispusessem de moradia em condições adequadas;
- A **demanda demográfica** – a necessidade de construção de novas unidades para atender às novas famílias que venham a se formar no futuro e precisem de novas moradias, como função do crescimento populacional e também como função das mudanças nos arranjos familiares;
- E, finalmente, a **inadequação** ou **déficit qualitativo** – ou seja, a necessidade de melhoria de unidades habitacionais que apresentem certo tipo de carências, entre os quais identificam-se a carência de infra-estrutura, o adensamento excessivo e a inadequação fundiária.

#### *Déficit habitacional ou déficit quantitativo*

De acordo com os conceitos da FJP, considera-se na composição do déficit habitacional a necessidade de produção de novas habitações devido a parte do estoque de domicílios não oferecer as condições básicas de uma moradia, ou à existência de famílias que comprometem excessivamente sua renda com aluguel. A esses conceitos, somamos também a existência de domicílios em assentamentos precários que necessitam ser removidos por risco ou para desadensamento.

Situações nas quais os domicílios não oferecem as condições básicas de moradia:

- Domicílios Rústicos: são aqueles predominantemente “construídos” com material improvisado e devem ser repostos (reconstruídos), seja por que não apresentam paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, seja porque representam desconforto e riscos de contaminação por doenças e insalubridade.
- Domicílios improvisados: São locais utilizados como moradia tendo sido construídos com outra finalidade, denotando necessidade de novas habitações. Exemplos: caixas de papelão, vãos de pontes, carcaças de veículos.
- Cômodos alugados ou cedidos: famílias que moram em quartos ou cômodos alugados ou cedidos usando de forma comum áreas de acesso e equipamentos sanitários, com ausência de privacidade.
- Famílias conviventes: mais de uma família composta por pelo menos duas pessoas (famílias conviventes secundárias) residindo no mesmo domicílio da família considerada “principal”.

Quanto ao **ônus excessivo com aluguel**, considera-se as famílias com renda familiar até três S.Ms., que comprometem 30% ou mais de sua renda com pagamento de aluguel.

#### ***Inadequação Habitacional ou Déficit qualitativo***

Compõem esse déficit os domicílios nas seguintes situações:

- Densidade excessiva: corresponde a domicílios com mais de dois moradores por cômodo servindo de dormitório (o que inclui quartos e sala), excluindo-se as famílias conviventes, já consideradas para cálculo do déficit.
- Inadequação fundiária urbana: corresponde a famílias que declaram ser proprietárias da edificação, mas não do terreno em que residem, correspondendo a situações de ocupação de terras.
- Carência de serviços de infra-estrutura básica, que refere-se a: domicílios sem acesso a um ou mais dos seguintes serviços: energia elétrica; abastecimento de água por rede com canalização interna; esgotamento sanitário por fossa séptica ou por rede; coleta de lixo direta ou indireta.
- Inexistência de unidade sanitária domiciliar interna: corresponde a famílias que não dispõem de acesso a sanitários ou banheiros no interior de suas moradias.

#### **Conceitos utilizados pela Prefeitura de Santo André**

A Prefeitura de Santo André vem desenvolvendo há algum tempo um trabalho extensivo sobre os assentamentos precários da cidade tendo já sobre estes um diagnóstico consolidado.

Definem-se como assentamentos precários todas aquelas áreas que demandam a ação do poder público quanto ao atendimento de necessidades habitacionais, em qualquer ponto do território do município, e que tenham as seguintes características: delimitação precisa no tecido urbano, que a distinga do entorno quanto às suas características físicas e sociais; ocupação inequívoca e majoritária por população de baixa renda; ausência de regularidade fundiária e/ou de prévia aprovação nos órgãos públicos, ou, quando esta última acontece, implantação em desacordo com o projeto aprovado.

Em Santo André, os assentamentos precários têm sua origem, basicamente, em favelas ou em loteamentos irregulares/ clandestinos, conceituados no anexo técnico (ver anexo 1). E a localização de tais assentamentos na cidade consta em mapas no Anexo 2.

A classificação desenvolvida pela administração parte de três definições básicas: quanto ao diagnóstico físico, quanto ao estágio e ao tipo de intervenção, e quanto à legalidade fundiária.

Quanto ao diagnóstico físico, os assentamentos precários dividem-se em: “consolidados”, “consolidáveis sem remoção”, “consolidáveis com remoção” e “não consolidáveis”.

Quanto ao estágio e ao tipo de intervenção – entendendo-se como tal todas as ações de ordem física implementadas nos mesmos, seja pela administração municipal e autarquias, por outras esferas de governo ou por particulares - os assentamentos precários dividem-se em: “urbanizados totalmente”, “urbanizados parcialmente”, “em processo de urbanização”, “em processo de reassentamento”, com “intervenções pontuais” e “sem intervenção”.

Com o processo de urbanização, coloca-se como questão central a regularização dos núcleos urbanizados, seja do ponto de vista dos registros na Prefeitura, seja do ponto de vista da titulação da área. Como, também nesse caso, a Prefeitura vem atuando significativamente, o plano trabalhará classificando os assentamentos precários quanto à legalidade fundiária, dividindo-os em: “regularizados na Prefeitura e Cartório de Imóveis”, “regularizados na Prefeitura”, “em processo de regularização”, e “sem processo de regularização”.

Essas definições são fundamentais para que se possam estabelecer as metas para atender à demanda por urbanização e por regularização fundiária, objeto do Plano Municipal de Habitação de Santo André, e encontram-se apresentadas e conceituadas no anexo técnico [ver anexo 1].

### **Demanda demográfica**

Para o cálculo da demanda por moradia resultado do crescimento demográfico do município para os próximos 20 anos foi utilizada projeção realizada pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados - SEADE e Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP para o município, através de método de coleta de informações detalhadas sobre o registro legal dos eventos vitais - nascimentos, casamentos e óbitos - nos Cartórios de Registro Civil de todos os municípios do Estado de São Paulo.

A este conjunto detalhado de informações a Fundação SEADE aplicou uma metodologia de componentes demográficos, processo analítico que destaca o papel da fecundidade, da mortalidade e da migração no crescimento populacional, permitindo assim, a construção de hipóteses projetadas para regiões e pequenas áreas.

Segundo projeções da Fundação SEADE, em 2.024 o município contará com uma população de 719.121 pessoas, ocupando 257.425 domicílios. A taxa de moradores por domicílio, projetada para 2024 será de 2,79.

Esta projeção aponta para um crescimento domiciliar da ordem de 57.641 domicílios nos 20 anos compreendidos entre 2004 e 2024. Se considerarmos que seja mantida a atual distribuição dos rendimentos domiciliares, isso significa que, do total de 57.641 novos domicílios, 20,5% corresponderão à faixa de rendimentos compreendida entre zero e três salários mínimos (11.816 domicílios), e 21,3% à faixa entre 3 e 6 S.M. (12.278 domicílios), faixas estas prioritárias em termos de atendimento ao déficit habitacional do município. Isso significa que, além de atender ao déficit atual, será necessário criar condições de acessibilidade para cerca de 24.000 novas unidades habitacionais nos próximos 20 anos. Os cálculos e conceitos que embasam tal estimativa constam no anexo técnico [ver Anexo 3].

#### **4.1.2. Estimativa das necessidades habitacionais**

##### **Déficit habitacional**

A Fundação João Pinheiro apresentou o cálculo das necessidades habitacionais do Município de Santo André. O déficit quantitativo total, ou seja, o número total de domicílios novos a serem construídos para atender às situações de precariedade habitacional, acima referidas, seria, **para o ano de 2000, de 16.944 unidades**. Os cálculos e critérios utilizados pela FJP constam no anexo técnico [ver Anexo 4].

Um elemento a ser considerado com relação aos números levantados pela Fundação João Pinheiro para 2000, diz respeito à subestimação dos valores referentes à população e aos domicílios em favelas, segundo os levantamentos do IBGE. Essa subestimação decorre, em parte, da metodologia adotada pelo IBGE que, por exemplo, ao caracterizar os chamados “setores em aglomerados subnormais”, parte

de um número mínimo de 50 domicílios. Isso faz com que as pequenas favelas ou partes de favelas maiores fiquem em setores classificados como “normais”, ou seja, não-favela, e, também, que partes de setores normais venham a ser caracterizados como favelas. Confrontando-se o mapa dos setores censitários considerados como aglomerados subnormais pelo IBGE e o mapa das favelas e loteamentos irregulares, segundo o cadastro da Prefeitura, percebe-se que vários assentamentos foram inteiramente ou em grande parte, incluídos em setores tidos como “normais”, segundo a classificação do IBGE.

Foram então corrigidos os valores referentes ao déficit em favelas, distribuindo-se a diferença proporcionalmente entre os componentes do déficit, sem aumentar o seu valor total (ver anexo 5).

Os dados da Prefeitura, com relação ao déficit quantitativo, e exclusivamente para os assentamentos precários, também estão calculados no anexo citado (para o qual foram também utilizados dados constantes em tabelas no Anexo 6), e são os seguintes:

- 2.300 famílias conviventes;
- 6.589 domicílios rústicos.

Além desses dados, estima-se, para atendimento às situações de risco e de desadensamento para urbanização (não consideradas pela FJP), a necessidade de construção de **8.022** novas unidades habitacionais. Cabe considerar que esse número elevado de reassentamentos corresponde, além das soluções para situações de risco, à adoção de padrões mínimos de urbanização, para garantir condições de vida adequadas nos núcleos urbanizados. Esse total corresponde à soma das seguintes situações:

- 5.763 reassentamentos por ocupação em área não consolidável ou em situação de risco;
- 1.525 reassentamentos por desadensamento em área consolidável;
- 734 reassentamentos por outros motivos definidos em projeto.

Tais números constam em tabelas constantes no anexo técnico (ver anexo 6), que, além desses, fornecem um conjunto de informações e dados sobre os assentamentos precários, relativos ao diagnóstico sobre a situação física, social e demográfica, de cada um dos assentamentos e geral, fornecendo tanto os números do déficit quanto os de inadequação, gerando as demandas por urbanização e regularização, que serão aproveitados mais para frente, quando do cálculo da inadequação habitacional.

A consolidação desses números se apresenta nas tabelas a seguir:

**Tabela 8 – Déficit Habitacional consolidado**

Descrição	Déficit fora dos Assentamentos	Déficit dentro de assentamentos (corrigido)	Déficit Total
Domicílios Improvisados	818		818
Famílias conviventes	7.323	2.300	9.623
Cômodos cedidos ou alugados	1.610	609	2.219
Famílias até 3 SM que pagam aluguel	2.593	1.041	3.634
Risco e Desadensamento		8.022	8.022
<b>Total</b>	<b>12.344</b>	<b>11.972</b>	<b>24.316</b>

Fonte: Fundação João Pinheiro – PSA, DISE, DEHAB

É necessário esclarecer que se optou por não contabilizar separadamente os domicílios rústicos, bem como os domicílios improvisados dentro dos assentamentos, não no sentido de excluí-los do cálculo do déficit, mas para evitar “dupla contagem”, ou contagem indevida, baseado em motivos expostos na memória de cálculo constante no anexo 5.

Este total (24.080 unidades) corresponde, no entanto, ao déficit contabilizado para todas as faixas de renda, a partir dos critérios utilizados. Considerando que o atendimento às demandas das famílias com renda familiar até três salários-mínimos, bem como das famílias moradoras em assentamentos precários, e também das famílias com renda familiar de 3 a 6 S.M, correspondem, nesta ordem, às prioridades de atendimento pela política habitacional do município, temos o seguinte quadro:

**Tabela 2 – Discriminação do Déficit segundo prioridades**

Descrição	Prioridade 1 (renda familiar até 3 SM e assentamentos precários)			Renda Familiar de 3 a 6 SM
	Até 3 SM	Assentamentos	Total	
Domicílios Improvisados	457		457	227
Famílias conviventes	4.001	2.300	6.301	1.476
Cômodos cedidos ou alugados	989	609	1.598	422
Famílias até 3 SM que pagam aluguel	2.593	1.041	3.634	
Risco e Desadensamento		8.022	8.022	
Subtotais	8.040	11.972	20.012	2.125
<b>Total do Déficit – atendimento prioritário</b>			<b>22.137</b>	

Fonte: Fundação João Pinheiro – PSA, DISE, DEHAB

Portanto, podemos dizer que o déficit habitacional atual da cidade, para cuja resolução estarão prioritariamente voltadas as ações diretas ou indiretas da Prefeitura de Santo André, situa-se em torno de 22.137 novas unidades habitacionais a serem construídas, dentro de um universo mais amplo do déficit que se situa em torno de 24.080 unidades.

### Inadequação habitacional

Como apontado anteriormente, ainda seguindo a metodologia da Fundação João Pinheiro, a inadequação habitacional – referente ao volume de unidades a serem objeto de ações de melhoramentos, na edificação ou no entorno – pode ser de quatro tipos: por adensamento excessivo, pela situação legal do terreno, pela ausência de unidade sanitária interna e pela deficiência ou ausência de infra-estrutura. Os cálculos de todos os componentes da inadequação habitacional e os critérios adotados encontram-se no anexo técnico (ver anexo 7).

O diagnóstico com base nos dados da FJP aponta para Santo André 16.549 unidades com adensamento excessivo, sendo 6.032 dentro de favelas e 10.517 fora de favelas. Embora não correspondam, grosso modo, às situações de déficit habitacional, já que não se trata de famílias diferenciadas, é necessário pensar, a longo prazo, em procedimentos de oferta habitacional para atender a essa demanda.

Com relação à inadequação fundiária, foram identificadas 2.126 unidades fora de assentamentos precários. Nos assentamentos precários, foi contabilizado um total de 18.772 unidades a serem regularizadas em termos urbanísticos e fundiários e 1.535 unidades já regularizadas pela Prefeitura, mas pendentes de regularização da titularidade da terra, conforme tabela constante no Anexo 6.

Com relação à ausência de unidade sanitária interna ao domicílio, identificou-se 1.678 unidades, 595 dentro de favelas e 1.083 fora de favelas. Esse número deve corresponder principalmente aos quartos de aluguel em fundos de lote e, em menor escala, a cortiços.

Com relação à carência de infra-estrutura (energia e/ou água e/ou esgoto e/ou lixo) foram identificadas 10.139 unidades, sendo 4.381 em favelas e 5.758 fora de favelas. As maiores carências foram encon-

tradas no que diz respeito aos serviços de esgotamento sanitário (4.783 domicílios sem rede coletora ou fossa) e de água (2.729 domicílios sem rede de abastecimento com canalização interna).

No entanto, os dados sobre a carência de infra-estrutura fora das favelas não serão utilizados no cálculo dos recursos necessários, uma vez que sua solução encontra-se no âmbito de outras políticas públicas (de saneamento, de eletrificação etc.), com esferas próprias de atuação que não devem ser sobrepostas ao PMH, ainda que compatibilizadas com este, sob risco de haver “dupla contagem” na estimativa de recursos. Também os dados colhidos pela FJP sobre esta carência nas favelas não serão usados nos cálculos, neste caso tendo em vista que optamos por utilizar a base de informações da Prefeitura sobre assentamentos precários - mais atualizada, consistente e atualizada que a do Censo, sobre a qual trabalha a FJP.

### Necessidades Habitacionais para atendimento aos assentamentos precários

A questão da inadequação habitacional, no caso de Santo André configura-se, principalmente, como um problema de intervenção nos assentamentos precários (favelas, loteamentos irregulares e clandestinos, conjuntos habitacionais irregulares ou degradados), pela maior precariedade da situação destes assentamentos que acumulam inadequações de natureza física com problemas de irregularidade de propriedade e urbanísticas e, ainda, com situações sociais de maior gravidade. Nesse sentido, e considerando a dimensão do problema das favelas no município e a experiência bem sucedida de intervenção integrada nestes assentamentos, desenvolvida recentemente pela Prefeitura, é conveniente sistematizar um diagnóstico sobre as áreas de assentamentos precários, visando organizar a intervenção futura, objeto deste Plano.

Os dados gerais sobre a situação podem ser encontrados nas tabelas a seguir, e, em maior detalhe, nas tabelas constantes no anexo técnico (ver Anexos 6, 8 e 9).

Quanto ao diagnóstico físico, dos 150 assentamentos identificados, 47 estão consolidados, 19 são consolidáveis, 61 são consolidáveis, mas exigem reassentamentos, por situações de risco ou para atender às diretrizes do projeto de intervenção e 23 não são consolidáveis, implicando o reassentamento total do assentamento, conforme demonstrado na tabela 10.

**Tabela 10 – Domicílios conforme o diagnóstico físico dos assentamentos**

Diagnóstico físico do assentamento	Assentamentos		Domicílios	
	Nº	%	Nº	%
Consolidados	47	31,33	6.458	22,44
Consolidáveis sem remoção	19	12,67	640	2,22
Consolidáveis com remoção	61	40,67	18.524	64,37
Não consolidáveis	23	15,33	3.150	10,95
<b>Total</b>	<b>150</b>	<b>100,00</b>	<b>28.772</b>	<b>100,00</b>

Fonte: PSA, DEHAB

Quanto ao estágio e tipo de intervenção, dos 150 assentamentos identificados, 45 já estão urbanizados, 3 estão urbanizados parcialmente e 17 em processo de urbanização. Nestas três categorias, encontram-se **10.011 domicílios já urbanizados** (cerca de 34,8% dos domicílios em assentamentos precários). Para outros três assentamentos estão definidos processos de reassentamento, e em 45 foram feitas apenas intervenções pontuais. Restam 37 áreas que ainda não sofreram intervenções da Prefeitura. Considerando-se esse quadro, do total de **28.772** domicílios em assentamentos precários, restam por **urbanizar 10.739** e por **reassentar 8.022** (lembrando que, neste número, não se incluem outras situações que compõem o déficit nos assentamentos: famílias conviventes, cômodos alugados ou cedidos e aluguel, conforme constante nas tabelas 8 e 9).

As tabelas 11 e 12 mostram esses dados, sendo que os mesmos, mais detalhados e gerando novas informações, encontram-se no anexo técnico (ver anexo 8)

**Tabela 11 – Reassentamentos necessários e atendimento com urbanização em relação ao tipo de intervenção física nos assentamentos precários**

Tipo de Intervenção física	Assenta-mentos		Domicílios		Reassen- tamentos necess.	Domicílios urbaniza- dos	Domicílios a urbanizar
	Nº	%	Nº	%	Nº dom.	Nº dom.	Nº dom.
Urbanizados	45	30,00	6.373	22,15	9	6.367	-
Urbanizados parcialmente	3	2,00	1.537	5,34	494	490	553
Em processo de urbanização	17	11,33	8.194	28,48	610	3.154	4.430
Em processo de reassentamento	3	2,00	562	1,95	562	-	-
Intervenção pontual	45	30,00	10.104	35,12	5.037	-	5.064
Sem intervenção	37	24,67	2.002	6,96	1.310	-	692
<b>TOTAIS</b>	<b>150</b>	<b>100,00</b>	<b>28.772</b>	<b>100,00</b>	<b>8.022</b>	<b>10.011</b>	<b>10.739</b>

Fonte: PSA, DEHAB

**Tabela 12 - Reassentamentos necessários e atendimento com urbanização em relação ao total de domicílios em assentamentos precários**

Modalidade do atendimento	Nº de domicílios	% sobre total de domicílios
A reassentar	8.022	27,88
A urbanizar	10.739	37,32
Urbanizados	10.011	34,80
<b>Total</b>	<b>28.772</b>	<b>100,00</b>

Fonte: PSA, DEHAB

Quanto à regularização fundiária, a situação é mais complicada, em vista de problemas enfrentados para completar os processos. Apenas um assentamento, com 847 domicílios, obteve regularização total (na Prefeitura e em cartório). Outros 24 assentamentos estão já regularizados na Prefeitura, faltando a documentação definitiva que garanta a titulação (cabe ressaltar que se trata aqui da obtenção da certidão de registro de imóveis, já existindo procedimentos jurídicos de regularização que garantem a segurança de posse, mesmo sem a titulação definitiva), e 101 assentamentos, correspondendo a 18.772 domicílios, ainda não contam com regularidade urbanística ou de propriedade.

A tabela 13 mostra esses dados, que aparecem detalhados e gerando novas informações no anexo técnico (ver anexo 9).

**Tabela 13 – Atendimento com Regularização Fundiária em relação à demanda**

Situação da regularização	Nº de assen- tamentos	% sobre total de núcleos atendidos ou a serem atendidos com urbanização	Nº de domicílios	% sobre total de domicílios atendidos ou a serem atendidos com urbanização
Regularizado na PSA e no Cartório	1	0,79	847	4,00
Regularizado só na PSA	24	19,05	1.535	7,26
A regularizar em ambos	101	80,16	18.772	88,74
<b>Total</b>	<b>126</b>	<b>100,00</b>	<b>21.154</b>	<b>100,00</b>

Fonte: PSA, DEHAB

#### 4.2. DEMANDA E DISPONIBILIDADE DE TERRA PARA PRODUÇÃO DE NOVAS UNIDADES

Para estimar a necessidade de novas terras para a produção de novas unidades, seja para reassentamento, seja para oferta de novas oportunidades habitacionais, foram considerados 3 padrões de projeto, considerando-se alternativas de ocupação **horizontal**, **vertical** ou **combinada** (vertical e horizontal).

Tomando-se como base experiências anteriores e estudos de viabilidade desenvolvidos pela SDUH para os terrenos vazios, buscou-se identificar valores médios de uso de terra por unidade habitacional, considerando a adequação à topografia, a necessidade de áreas verdes e institucionais, a abertura de logradouros dentro do assentamento. Nesse sentido, estes valores correspondem a uma “fração ideal” por unidade e não ao tamanho do lote. Os padrões de ocupação considerados para se atingir estes números podem ser encontrados em texto e tabelas no anexo técnico (ver anexo 10).

Os resultados encontrados foram arredondados, e chegaram aos números de 60 m<sup>2</sup> para o padrão de ocupação verticalizado, 70 m<sup>2</sup> para o padrão combinado e 85 m<sup>2</sup> para o padrão horizontal.

Conhecemos a necessidade de construção de novas unidades, qual seja, de 20.012 domicílios para a demanda prioritária (até 3 S.M. e de assentamentos precários), e de 2.125 unidades para a faixa de renda de 3 a 6 S.M, totalizando um déficit de 22.137 domicílios. No entanto, a tabela de assentamentos precários, constante no Anexo 6, mostra que, dos 8.022 domicílios a serem reassentados por risco ou necessidade de desadensamento (nº que compõe o universo de 20.012 reassentamentos), apenas 6.045 demandam novas áreas, uma vez que 1.977 serão reassentados em áreas internas aos próprios assentamentos ou de outros assentamentos, não demandando, portanto, novas áreas. A tabela 14 mostra esses números, e as áreas necessárias correspondentes.

**Tabela 14 – Áreas necessárias para atendimento ao déficit por demandas diferenciadas**

Tipo de demanda	Domicílios			Área necessária para fração ideal de:		
	Total	Reassent. interno	Reassent. externo	60m <sup>2</sup>	70m <sup>2</sup>	85m <sup>2</sup>
<b>Demanda Prioritária</b>	20.012	1.977	18.035	1.082.100	1.262.450	1.532.975
<b>Renda 3-6 SM</b>	2.125	-	2.125	127.500	148.750	180.625
<b>TOTAL</b>	<b>22.137</b>	<b>1.977</b>	<b>20.160</b>	<b>1.209.600</b>	<b>1.411.200</b>	<b>1.713.600</b>

Fonte: PSA, DDPDU

Para estimar a disponibilidade de terra para habitação, foram identificadas as possibilidades de utilização de áreas definidas como ZEIS de tipo B e C, de dação em pagamento de terrenos privados, de áreas públicas e outras situações de menor escala.

Apurou-se que há um potencial de disponibilização de cerca de **838.500 m<sup>2</sup>** que comporiam o Banco de Terras com fins habitacionais. A composição desse Banco de Terras e de seus componentes está detalhada em texto e tabelas constantes em anexo técnico (ver Anexo 11), e as áreas estão localizadas em mapas constantes no Anexo Técnico 12.

Foi então simulada a ocupação dessas áreas por habitações de interesse social segundo os 3 padrões definidos acima, chegando-se aos resultados conforme a Tabela abaixo. Nesta, as áreas disponíveis para HIS já estão calculadas pela somatória das áreas dos terrenos, levando em consideração as reservas de áreas necessárias para outros usos e os percentuais máximos obrigatórios para HIS nas ZEIS B e C, tal como definido pelo Plano Diretor.

**Tabela 15 – Potencial do Banco de Terras para projetos habitacionais**

Origem	Área destinada a HIS	Quantidade estimada de unidades habitacionais <sup>1</sup>		
		Horizontal (fração ideal de 85 m <sup>2</sup> )	Combinado (fração ideal de 70 m <sup>2</sup> )	Vertical (fração ideal de 60 m <sup>2</sup> )
ZEIS B	455.000	4.600	4.950	5.280
ZEIS C	278.000	3.270	3.970	4.630
Dação em pagto.	27.800	330	400	470
Áreas públicas	65.250	770	940	1.100
Outros	12.450	210	230	240
<b>Total</b>	<b>838.500</b>	<b>9.180</b>	<b>10.490</b>	<b>11.720</b>
Demanda prioritária (90,40%) <sup>2</sup>		8.260	9.450	10.550
Renda 3 a 6 SM (9,60%)		920	1.040	1.170

Fonte: PSA, DDPU

1 - O nº de unidades nem sempre corresponde à divisão da área disponível pela fração ideal correspondente, uma vez que em algumas das áreas do Banco já existem projetos definidos

2 - Percentuais de acordo com proporcionalidade do déficit calculado

Comparando-se as necessidades de terras novas com as disponibilidades identificadas, conclui-se que, mesmo depois de viabilizado o uso de todas as áreas previstas na composição do Banco de Terras, se faz necessária ainda a aquisição de novas terras para a produção de novas unidades habitacionais, conforme o quadro a seguir:

**Tabela 16 – Diferenças entre potencial do Banco de Terras e demanda existente**

Tipo de demanda	Unid.	Potencial Banco de Terras			Saldo negativo em nº de unidades habitacionais		
		Horiz.	Comb.	Vert.	Horiz.	Comb.	Vert.
<b>Demanda Prioritária</b>	18.035	8.260	9.450	10.550	- 9.775	- 8.585	- 7.485
<b>Renda 3-6 SM</b>	2.125	920	1.040	1.170	- 1.205	- 1.085	- 955
<b>TOTAL</b>	<b>20.160</b>	<b>9.180</b>	<b>10.490</b>	<b>11.720</b>	<b>- 10.980</b>	<b>- 9.670</b>	<b>- 8.440</b>

Portanto, para que se supra essa insuficiência de terra para a solução habitacional necessitaríamos agregar ao Banco de Terras aproximadamente 933 mil m<sup>2</sup> (para tipologia horizontal), ou 677 mil m<sup>2</sup> (para tipologia combinada), ou, no mínimo 506 mil m<sup>2</sup> (para tipologia verticalizada), conforme a tabela a seguir:

**Tabela 17 – Quantidade de terras necessárias suplementares ao Banco de Terras**

Tipo de demanda	Unid.	Saldo negativo de unidades habitacionais (por tipologia)			Terras necessárias para suprir a demanda não atendida (em m <sup>2</sup> )		
		Horiz.	Comb.	Vert.	Horiz. (85m <sup>2</sup> )	Comb. (70m <sup>2</sup> )	Vert. (60m <sup>2</sup> )
<b>Demanda Prioritária</b>	18.035	9.775	8.585	7.485	830.875	600.950	449.100
<b>Renda 3-6 SM</b>	2.125	1.205	1.085	955	102.425	75.950	57.300
<b>TOTAL</b>	<b>20.160</b>	<b>10.980</b>	<b>9.670</b>	<b>8.440</b>	<b>933.300</b>	<b>676.900</b>	<b>506.400</b>

### 4.3. ESTIMATIVA DE CUSTOS PARA AS ALTERNATIVAS HABITACIONAIS

#### 4.3.1. Construção e infra-estrutura

As referências de custos adotadas seguem a experiência acumulada pela Prefeitura. Para simplificar o cálculo foram adotados valores médios, devendo-se ressaltar que algumas soluções poderão exigir maior complexidade nas obras. Os custos estimados para construção e infra-estrutura são os seguintes:

**Tabela 18 – Custos para construção e infra-estrutura por tipo de solução (2005)**

Tipo de solução	Custo médio
Urbanização com implantação de infra-estrutura em assentamentos precários	R\$ 11.000,00
Unidade habitacional unifamiliar com execução de infra-estrutura publica	R\$ 24.000,00
Unidade habitacional verticalizada com execução de infra-estrutura condominial e publica	R\$ 33.000,00

Fonte: PSA, DEHAB

No primeiro caso, optou-se por definir um único custo, a ser aplicado ao conjunto de domicílios a serem urbanizados, ainda que se saiba que, conforme o assentamento, estes podem variar. Tal custo corresponde ao estabelecido pelo Ministério das Cidades como valor médio padrão utilizado nos contratos de financiamento e repasse de recursos no âmbito dos Programas de Urbanização de Assentamentos Precários, e aproxima-se do valor médio calculado entre os custos aferidos em várias intervenções na cidade, incluindo todas as obras envolvidas nos processos de urbanização, desde a infra-estrutura básica, até contenções de encostas e provisão de equipamentos públicos. No segundo caso, a unidade é o embrião habitacional, em lote urbanizado. No terceiro, é um apartamento pronto em conjunto urbanizado, sendo que tais valores foram apurados como valores médios praticados em empreendimentos habitacionais promovidos pela Prefeitura Municipal e EMHAP – Empresa Municipal de Habitação Popular de Santo André.

Estes valores são considerados para desenvolver as simulações de custos globais para atendimentos aos déficits de urbanização de assentamentos precários e déficit habitacional quantitativo. No que cabe ao custo das obras, tão somente, teríamos os seguintes valores, conforme tabela abaixo:

**Tabela 19 – Custos de obras de urbanização e provisão habitacional**

Tipo de obra		Custos unit. (R\$)	Quantidade (domicílios)	Custos totais (R\$)
Urbanização de assentamentos precários		11.000,00	10.739	118.129.000,00
Provisão habitacional	Horizontal	24.000,00	22.137	531.288.000,00
	Combinada	28.500,00 <sup>1</sup>		630.904.500,00
	Verticalizada	33.000,00		730.521.000,00

1 - valor médio, prevendo-se 50% das unidades na tipologia vertical, e 50% na tipologia horizontal

#### 4.3.2. Regularização Fundiária

Foi adotado o valor estabelecido pelo Ministério das Cidades para ações de regularização fundiária, através do Programa “Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários: Apoio a Projetos de Regularização Fundiária Sustentável de Assentamentos Informais em Áreas Urbanas”, que corresponde a R\$ 200 por domicílio. Portanto, para o universo já dimensionado de 20.307 domicílios a serem regularizados, o investimento total necessário em ações de regularização situa-se em torno de R\$ 4.061.400,00.

#### 4.3.3. Intervenções pontuais, Obras Emergenciais e Defesa Civil

A execução de intervenções pontuais e de obras emergenciais, demandadas ou não pela Defesa Civil, nos assentamentos precários, requer hoje um investimento anual estimado em R\$ 3.500.000,00. Tendo em vista que se pretende que tais intervenções, de maneira progressiva, insiram-se dentro dos processos de urbanização integral dos assentamentos precários, foi estimada uma diminuição progressiva de tais investimentos, dentro do período estipulado de 20 anos. Dessa forma, previmos que, nos próximos oito anos, mantenha-se o investimento anual hoje praticado; do 9º ano até o 12º ano, que tal investimento anual reduza-se a 70% do valor; do 12º ano ao 16º ano, uma redução de 50%; e do 17º ano ao 20º ano, uma redução de 30% em relação ao investimento anual hoje praticado. Ao final, contabilizamos um valor total de **R\$ 49.000.000,00**, calculado conforme tabela no Anexo Técnico 13.

#### 4.3.4. Melhorias Habitacionais

Foi adotado o valor de R\$ 6.000,00 por domicílio a ser atendido por ações de melhoria habitacional, que corresponde ao limite máximo de financiamento previsto pelo Programa “Melhor Ainda”, da Prefeitura Municipal. Em relação ao universo que compõe a demanda potencial do Programa, em função da experiência de trabalho da Prefeitura nos assentamentos, estimamos em 30% dos domicílios a serem urbanizados, pelo qual teríamos um total de 3.220 domicílios. Portanto, o investimento total necessário em ações de melhorias habitacionais situa-se em torno de **R\$ 19.320.000,00**.

#### 4.3.5. Apoio às Associações por Moradia e Cooperativas Habitacionais

O apoio que a Prefeitura Municipal tem prestado aos empreendimentos habitacionais desenvolvidos pelas Associações por Moradia e Cooperativas Habitacionais Populares, na forma de aplicação de recursos próprios em obras de infra-estrutura nesses empreendimentos, e em alguns casos específicos, por outras formas (cessão de terrenos, por ex.), ainda que possa e deva ser contabilizado, insere-se dentro das estimativas de custos gerais para a resolução do déficit habitacional na cidade [que já inclui os custos de infra-estrutura e também da terra necessária aos empreendimentos]. Por isso, não há necessidade, para a estimativa dos custos gerais para resolução do déficit, de separarmos os eventuais montantes a serem destinados às Associações.

#### 4.3.6. Custo de Terras

Parte dos terrenos que compõem o potencial do Banco de Terras são de propriedade pública, porém a maior parte deles são de propriedade privada, ainda que contenham parcela reservada para HIS, conforme determina o Plano Diretor.

Com a finalidade de elaborar uma estimativa de custos envolvidos na aquisição de terras para a provisão habitacional aqui dimensionada, levantaram-se os valores venais dos terrenos já incluídos no atual Banco de Terras, obtendo-se um montante total necessário de aproximadamente **R\$ 106,5 milhões**, divididos entre R\$ 52,3 milhões para a aquisição de terrenos das ZEIS B e R\$ 54,2 milhões para a aquisição de terrenos nas ZEIS C, conforme tabelas no Anexo Técnico 14.

Entretanto, conforme já mencionado, é necessária a aquisição de terrenos adicionais para a ampliação do Banco de Terras, a fim de suprir todo o déficit habitacional calculado.

Foi adotado o valor venal médio de R\$ 133,20 / m<sup>2</sup> para fins de estimativa do custo de aquisição desses terrenos, tomado como média aritmética dos valores obtidos nas atuais ZEIS B e C (respectivamente: R\$ 101,23 e R\$ 165,17) calculados com a média ponderada, conforme tabelas no Anexo Técnico 15.

Conclui-se que o valor estimado para o **custo total de terras** necessárias para a execução da política habitacional, no tocante à provisão para o atendimento do déficit estaria **entre R\$ 173,9 e R\$ 230,8 milhões**, dependendo da tipologia habitacional adotada.

**Tabela 20 – Custo para aquisição de terras necessárias para atendimento ao déficit (2005)**

Tipologia Habitacional	Banco de terras atual	Ampliação do Banco de Terras			TOTAL GERAL
		Área (m <sup>2</sup> )	Custo unit.	Custo total	
Horizontal	R\$ 106,5 milhões	933.300	R\$ 133,20	R\$ 124,3 milhões	R\$ 230,8 milhões
Combinada	R\$ 106,5 milhões	676.900	R\$ 133,20	R\$ 90,1 milhões	R\$ 196,6 milhões
Vertical	R\$ 106,5 milhões	506.400	R\$ 133,20	R\$ 67,4 milhões	R\$ 173,9 milhões

Fonte: PSA, DDPU

A Lei 8.207/2001, que dispõe sobre a extinção de débitos tributários por meio da dação em pagamento, forneceu um instrumento bastante eficaz na conformação do Banco de Terras. Alguns proprietários de terrenos demarcados como ZEIS B e C no Plano Diretor possuem débitos de IPTU que podem vir a ser cancelados por intermédio da entrega de terrenos ao município, e a posterior destinação habitacional.

É o caso das ZEIS B, que acumulam (julho/2005), dívidas de R\$ 23,7 milhões, o que equivaleria a 137,1 mil m<sup>2</sup> de área a ser recebida em pagamento. Nas ZEIS C, as dívidas de IPTU em atraso somam R\$ 17,1 milhões, o que equivaleria a 85 mil m<sup>2</sup>. Portanto, representa um grande potencial para a formação do Banco de Terras.

#### 4.3.7. Incremento de custos da demanda demográfica

Para o cálculo dos custos para atendimento da demanda por novas moradias gerada pelo crescimento demográfico, foram aplicados diretamente os custos dessas novas unidades, incluindo custos das obras e de aquisição das terras, sobre a demanda estimada. A tabela abaixo mostra o custo total, para cada uma das alternativas de resolução do déficit conforme tipologia habitacional adotada (horizontal, combinada e vertical), discriminado o investimento total necessário e os recursos a serem investidos pela Prefeitura (subsidiados ou não).

Os critérios utilizados para definir o investimento da Prefeitura foram os seguintes: 50% do total do investimento para a demanda na faixa com renda até três salários mínimos, e 50% (na média) sobre o custo da terra para a faixa de 3 a 6 salários mínimos. No Anexo Técnico 16, encontram-se as tabelas com os cálculos completos desses valores.

**Tabela 21 – Custos de atendimento à demanda demográfica por alternativa habitacional**

Investimentos (R\$)	Alternativa de atendimento por tipologia habitacional		
	Horizontal	Combinada	Vertical
Investimento total	848.193.970,00	918.296.910,00	1.009.390.390,00
Investimento Prefeitura	279.711.027,50	R\$ 285.860.152,50	298.881.326,00

Desta forma, conclui-se que, para a execução da política habitacional, no que se refere ao atendimento da demanda demográfica futura, serão necessários investimentos pelo poder público municipal na ordem de **R\$ 279.711.027,50**, no caso de opção pela tipologia habitacional horizontal, **R\$ 285.860.152,50**, no caso de opção pela tipologia combinada (50% horizontal, 50% vertical), e **R\$ 298.881.326,00**, no caso de opção pela tipologia habitacional vertical.

#### 4.3.8. Consolidação dos custos dos programas habitacionais

As tabelas abaixo mostram a consolidação dos custos dos programas habitacionais em Santo André, visando a resolução do déficit quantitativo e qualitativo. As tabelas 22, 23 e 24 mostram os custos separados por demandas (gerada nos assentamentos precários, gerada fora dos assentamentos precários e gerada pela demanda demográfica, respectivamente), e a tabela 25 traz a consolidação dos custos, somando os resultados das tabelas anteriores. Esclarecemos que foi adotada, para os custos de construção de novas unidades, a tipologia combinada (parte vertical, parte horizontal), de forma que, nos casos de adoção de outras tipologias (inteiramente verticalizadas ou horizontalizadas), este componente deve ser recalculado nos custos finais. Assim, nas tabelas, o custo da unidade habitacional nova utilizado no cálculo - R\$ 28.500,00 - corresponde à média entre R\$ 24.000,00 (custo de uma unidade habitacional horizontal), e R\$ 33.000,00 (custo de uma unidade habitacional verticalizada – apartamento), já que, na tipologia combinada, pressupõe-se, em hipótese, que 50% das unidades serão horizontais, 50% verticalizadas.

**Tabela 22 – Custos de atendimento ao déficit e inadequação habitacional em assentamentos precários**

Programas e Ações		Custo unit. (R\$)	Quant.	Custo total (R\$)
Urbanização		11.000,00	10.739 dom.	118.129.000,00
Construção de Unidades Habitacionais	Obra	28.500,00	11.972 un.	341.202.000,00
	Terra <sup>1</sup>			97.032.242,00
	Global (terra + obra)			438.234.242,00
Regularização Fundiária		200,00	20.307 dom.	4.061.400,00
Intervenções pontuais / Defesa Civil				49.000.000,00
Melhorias Habitacionais		6.000,00	3.220 dom.	19.320.000,00
<b>Total</b>				<b>628.744.642,00</b>

1 - valor correspondente à proporção do custo total de aquisição de novas terras (R\$ 196,6 milhões), necessário para atender ao déficit total de 20.160 unidades que demandam novas terras, calculada para atender ao déficit de 9.950 unidades advindas do universo dos assentamentos precários que demandam novas terras (11.972 – 1.977 unidades a serem reassentadas internamente)

**Tabela 23 – Custos de atendimento ao déficit habitacional fora dos assentamentos precários, segundo faixas de renda familiar**

Construção de Unidades Habitacionais		Faixas de renda			
		0 a 3 S.M.		3 a 6 S.M.	
Componentes	Custo unit. (R\$)	Quant. (un.)	Custo total (R\$)	Quant. (un.)	Custo total (R\$)
Obra	28.500,00	8.040	229.140.000,00	2.125	60.562.500,00
Terra <sup>1</sup>			78.405.952,00		20.722.966,00
Global (terra + obra)			307.545.952,00		81.255.466,00
Valores investidos pela Prefeitura <sup>2</sup>			307.545.952,00		20.722.966,00
<b>Total</b>					<b>328.268.918,00</b>

1 - valores correspondentes às proporções do custo total de aquisição de novas terras (R\$ 196,6 milhões), necessário para atender ao déficit total de 20.160 unidades que demandam novas terras, calculadas para atender aos déficits de 8.040 unidades e de 2.125, advindos do déficit externo aos assentamentos precários, contabilizados, respectivamente, entre as faixas de renda acima definidas.

2 - os valores considerados como aportes de recursos pela Prefeitura seguiram os seguintes critérios: integral para a faixa de renda familiar até 3 S.M., e equivalente ao custo total da terra, para a faixa de renda familiar de 3 a 6 S.M.

**Tabela 24 – Custos de atendimento ao déficit habitacional gerado pela demanda demográfica para os próximos 20 anos, segundo faixas de renda familiar**

Construção de Unidades Habitacionais		Faixas de renda			
		0 a 3 S.M.		3 a 6 S.M.	
Componentes	Custo unit. (R\$)	Quant. (un.)	Custo total (R\$)	Quant. (un.)	Custo total (R\$)
Obra	28.500,00	11.816	336.756.000,00	12.278	349.923.000,00
Terra			115.229.444,00		119.734.861,00
Global (terra + obra)			451.985.444,00		469.657.861,00
Valores investidos pela Prefeitura			225.992.722,00		59.867.430,50
				<b>Total</b>	<b>85.860.152,50</b>

**Tabela 25 – Consolidação dos custos para a resolução do déficit e inadequação habitacional (atual e para os próximos 20 anos)**

Componente	Valor (R\$)
Atendimento aos assentamentos precários (déficit e inadequação)	628.744.642,00
Atendimento ao déficit habitacional fora dos assentamentos precários	328.268.918,00
<b>Subtotal (demanda atual)</b>	<b>957.013.560,00</b>
Atendimento ao déficit habitacional gerado pela demanda demográfica (20 anos)	285.860.152,50
<b>Total</b>	<b>1.242.873.712,50</b>

#### 4.4. QUADRO DA PRODUÇÃO HABITACIONAL NO MUNICÍPIO

Neste item, é apresentado um quadro da produção habitacional de interesse social realizada no município, pelos seus diversos agentes – municipalidade, associações e cooperativas habitacionais populares, CDHU, mercado imobiliário – voltada especificamente ao atendimento ao déficit habitacional, ou seja, contabilizando apenas a produção de novas unidades habitacionais e de lotes urbanizados em processos não vinculados a obras de urbanização de assentamentos precários, uma vez que a quantificação das ações já realizadas no campo do atendimento à inadequação habitacional (urbanização e regularização) estão apresentadas no item 4.1.2. e quantificadas nas tabelas 11, 12 e 13 e respectivos anexos técnicos.

##### 4.4.1. Realizada pelo Município

A produção habitacional realizada pelo município, seja diretamente pela Prefeitura Municipal, seja pela Empresa Municipal de Habitação Popular – EMHAP, desde o ano de 1989 – data esta definida por não ter havido anteriormente produção habitacional pela municipalidade – apresenta caráter variado, tanto quanto à sua tipologia - apartamentos, casas prontas, embriões habitacionais evolutivos, lotes urbanizados – quanto à destinação: população inscrita em cadastro na EMHAP ou organizada por Associações e Cooperativas habitacionais (primeiros anos do período), população de segmentos específicos, como por exemplo funcionários públicos municipais de baixa renda (no período 93-96), e, principalmente, população removida de assentamentos precários, por risco ou por necessidade de desadensamento em projetos de urbanização (durante todo o período, mas que monopoliza a produção mais recente, após 1997).

No capítulo 3, item 3.3.2., a tabela 6 traz um quadro com a produção habitacional voltada a moradores em assentamentos precários reassentados, cujos números foram alimentados pelo quadro de assentamentos precários, constante no Anexo 6, incluindo a produção da CDHU e a produção pelo município após 1997. No entanto, é preciso discriminar, daqueles números, a produção própria da esfera municipal, e nesta incluir ainda a produção anterior a 1997, voltada também a outros segmentos indicados acima. A tabela 26 traz a síntese do conjunto da produção habitacional realizada pela municipalidade, discriminada por modalidades de tipologia e ainda indicando o número de unidades prontas e entregues e unidades em projeto ou em execução.

**Tabela 26 – Quadro da produção habitacional realizada pela municipalidade por tipologias habitacionais adotadas (1989 – 2005)**

Tipologia Habitacional	Unidades prontas e entregues	Unidades em projeto / execução	Total
Apartamentos	876	510	1.386
Casas prontas	100	0	100
Embríões evolutivos	280	1.033	1.313
Lotes urbanizados	1.157	0	1.157
<b>Total</b>	<b>2.413</b>	<b>1.543</b>	<b>3.956</b>

Fonte: PSA, DEHAB - EMHAP

O Anexo 17 traz um quadro mais detalhado dessa produção, discriminada também por local da produção, distribuída entre:

- Onze conjuntos habitacionais implantados ou em implantação pela PSA e EMHAP (localizados em mapas constantes no Anexo 18), que congregam a maioria dessa produção;
- Seis assentamentos precários cujo projeto de urbanização incorporou ou incorporará a produção de unidades prontas (apartamentos, embríões).
- E um loteamento urbanizado (Cata Preta), constante no quadro de assentamentos precários, implantado não como área de reassentamento de moradores por força de urbanização, mas sim como alternativa de provisão habitacional, com lotes comercializados pela EMHAP (ainda que, posteriormente, tenha recebido moradores naquela situação), razão pela qual aqui é incluído, ao contrário de outros loteamentos urbanizados menores implantados pela Prefeitura (ex.: Cisplatina, Gamboa II), cuja produção de lotes urbanizados vincula-se a processos de urbanização, constando seus dados somente no atendimento com urbanização (tabela 12 e anexos 6 e 8).

Entre as inúmeras conclusões possíveis da análise desses números, a alta produção de embríões habitacionais evolutivos mostra que, apesar de implicar a adoção de um padrão de utilização menos intensivo da terra, e, portanto demandar uma quantidade de terras maior (algo não recomendável tendo em vista sua escassez), torna-se a opção possível, tendo em vista a insuficiência das políticas de subsídio praticadas nos programas e linhas de financiamento da esfera federal, que acabam por não viabilizar a produção de unidades prontas verticalizadas para a população de mais baixa renda.

#### 4.4.2. Realizada pela CDHU

Dentre as ações desenvolvidas pela CDHU na cidade, destacamos especificamente a urbanização dos assentamentos precários (núcleos de favela) combinado com a construção de novas unidades habitacionais em apartamentos, na área de propriedade da Companhia que compõe o que chamamos “Complexo do CDHU”, no Jardim Santo André. Até o momento, já foram concluídas 2.836 novas unidades habitacionais e 980 domicílios já foram urbanizados, restando ainda concluir a construção de mais 436 apartamentos, urbanizar mais 2.722 domicílios e regularizar 3.702 domicílios.

Afora esta ação, cabe citar ainda a existência de Termo de Acordo firmado entre as Prefeituras do Grande ABC (através da Câmara Regional do ABC), Secretaria de Habitação do Governo do Estado e CDHU, pelo qual cabe a esta desenvolver ações no município, tais como: Regularização do Centreville (atendendo a cerca de 765 domicílios neste bairro), e construção de unidades habitacionais voltadas a famílias dos assentamentos Haras (300 domicílios), Espírito Santo II (600 domicílios) e Pintassilgo (1.250 domicílios). Tais ações, no entanto, ainda não foram desencadeadas.

#### 4.4.3. Realizada pelas Associações por Moradia e Cooperativas Habitacionais

A produção habitacional desenvolvida pelas Associações por Moradia ou por Cooperativas Habitacionais Populares na cidade é bastante variada, tendo em vista a heterogeneidade de formação das mesmas, os perfis de renda diferenciados de sua população congregada, e os diferentes níveis e formas de organização, que resultam numa gama diversificada de empreendimentos e de soluções habitacionais adotadas.

No começo da década de 90, passam a atuar na aquisição de terrenos para a elaboração de seus primeiros projetos. Nessa época, pleiteiam e conseguem, do poder público municipal, a destinação de unidades construídas nos conjuntos habitacionais promovidos pela EMHAP (Conjunto Prestes Maia, Conjunto dos Estados – atual Ayrton Senna - e Conjunto Ana Maria), com o atendimento a cerca de 300 famílias organizadas pelas Associações.

A partir de então, aprofundam suas ações próprias no campo da provisão habitacional, em trajetória marcada por enormes dificuldades no acesso à terra urbana acessível e em condições adequadas, no acesso a financiamento acessível à maioria de seus representados, na execução de seus projetos e obras e na legalização / aprovação dos seus empreendimentos, mas também marcada por conquistas e pela construção de referenciais importantes no âmbito da moradia popular, em termos de qualidade, custos e de padrões de organização e gestão.

Para a elaboração do PMH, a Prefeitura solicitou uma série de dados às Associações, tais como o número de famílias representadas (já atendidas, em vias de atendimento, ou tão somente inscritas nas associações e ainda não atendidas - discriminadas por faixas de renda), as tipologias dos empreendimentos (conjunto habitacional com unidades prontas – casas ou apartamentos – vilas, loteamentos urbanizados com autoconstrução das moradias ou outros), as formas de construção (empreitada, muritirão, misto ou outro), as linhas de financiamento utilizadas, se houve apoio da Prefeitura e SEMASA e que tipo de apoio.

A tabela 27 mostra o cruzamento de alguns desses dados, no caso a produção habitacional e a população organizada, por faixas de renda (no Anexo Técnico 19, tais dados estão discriminados por associação e por empreendimento). Não foram incluídas no quadro, as primeiras 300 famílias organizadas pelas Associações, atendidas no início da década de 90, por inserirem-se no âmbito de empreendimentos públicos estatais.

**Tabela 27 – Produção habitacional e população organizada pelas Associações e Cooperativas Populares, por faixas de renda**

Faixas de renda familiar	Empreendimen-tos executados		Empreendimen-tos em execução ou em projeto		Famílias associadas sem projeto		Total famílias	
	Nº fam.	%	Nº fam.	%	Nº fam.	%	Nº fam.	%
0 a 3 s.m.	156	19,65	636	61,63	1.326	62,96	2.118	53,87
3 a 6 s.m.	595	74,94	396	38,37	756	35,90	1.747	44,43
> 6 s.m.	43	5,41	0	0,00	24	1,14	67	1,70
<b>Totais</b>	<b>794</b>	<b>100,00</b>	<b>1.032</b>	<b>100,00</b>	<b>2.106</b>	<b>100,00</b>	<b>3.932</b>	<b>100,00</b>

Fonte: PSA, DEHAB – Associações por Moradia e Cooperativas Habitacionais Populares

Algumas conclusões saltam aos olhos. A primeira que, apesar da maioria da população organizada pelas Associações estar na faixa de renda familiar de até três salários-mínimos (53,87% do total das famílias), apenas 156 dessas famílias já foram atendidas em empreendimentos executados (19,65% desse universo) – ainda assim, em sua maioria, em empreendimentos do tipo lote urbanizado com moradia autoconstruída. Isto demonstra não uma intenção deliberada – uma vez que, entre as famílias previstas para serem atendidas por empreendimentos em projeto ou em execução, as de mais baixa renda representam 61,63% do total – do que a dificuldade em concretizar o acesso à moradia a essas famílias, de forma que ao final do empreendimento sejam estas as de fato adquirentes, resultado da ausência de crédito acessível e/ou de subsídios, que pudessem viabilizar tal atendimento.

Tal constatação se reforça quando sabemos que a maioria dessa população de mais baixa renda já atendida o foi em empreendimentos do tipo lote urbanizado com moradia autoconstruída, e com forte incremento de recursos da municipalidade na infra-estrutura (recursos subsidiados). Também não à toa, a percentagem das famílias com renda de até três S.M., entre as famílias associadas mas ainda não incluídas em nenhum projeto em andamento, salta para 62,96% desse universo.

Outra conclusão, que reforça o papel já desempenhado pelas Associações na oferta de moradias na cidade, e que pode ser amplificado, é a expressiva representação das famílias com renda familiar na faixa de três a seis S.M.: 44,43% das famílias organizadas e 74,94% das famílias já atendidas, mostrando serem as Associações importantes alternativas de suprimento habitacional para aquela que consideramos a segundo prioridade de atendimento ao déficit habitacional na cidade.

#### 4.4.4. Produção pelo mercado imobiliário de HIS e HMP

Tendo em vista os ainda insuficientes levantamentos e análises de dados e informações sobre este importante item da produção habitacional, a finalização de seu diagnóstico será remetida para a primeira avaliação expedita anual do PMH.

### 4.5. MANANCIAIS E PARANAPIACABA

O município de Santo André possui aproximadamente 55% (96,14 Km<sup>2</sup>) de seu território em Áreas de Proteção e Recuperação de Mananciais (APRM) da Bacia Billings, onde estão localizados as nascentes e reservatórios dos quais são captadas águas para abastecimento público do Grande ABC e de parte da Região Metropolitana da Grande São Paulo (RMSP).

Junto com a Guarapiranga, a represa Billings forma dois dos mais importantes reservatórios responsáveis pela produção de energia elétrica e abastecimento de água potável, assim como controle de enchentes, na Região Metropolitana<sup>4</sup>.

Em Santo André, a APRM abriga parte das sub-bacias hidrográficas dos rios Grande e Pequeno. Ainda no município, áreas ao redor da represa também fazem parte do Parque Natural Municipal do Pedroso, Unidade de Conservação que atualmente destina-se a preservar porções da Mata Atlântica e a garantir a captação de água para abastecimento de parte da população andreense.

Como comentado no Histórico, a legislação de proteção aos mananciais mostrou-se ineficiente no controle da expansão urbana. A ocupação das áreas dos mananciais aumentou significativamente a partir da década de 70, intensificando-se nas décadas de 80 e 90, devido ao baixo custo da terra, uma vez

---

<sup>4</sup> A bacia do reservatório Billings é responsável pelo abastecimento público de cerca de 10% da população da RMSP. Estima-se que há 350.000 pessoas ao redor das margens deste reservatório, que está sendo poluído por mais de mil toneladas de esgoto não tratado por dia; soma-se a isto a poluição industrial periodicamente direcionada à represa, vinda do Rio Pinheiros, que é desviado para a Billings nos períodos de enchente e também de seca, quando suas águas são utilizadas para manter o reservatório a níveis que possam garantir a produção de energia elétrica.

que, “congeladas” para o desenvolvimento industrial e loteamentos de menor porte, tornaram-se uma alternativa de terra acessível à população de menor renda. Esta passou a ocupar favelas informais e lotes subdivididos ilegalmente.

Como os demais assentamentos precários, a ocupação irregular na APRM apresenta carência de infra-estrutura básica, ocupação de encostas e bordas dos reservatórios, com prejuízos aos meios físicos e bióticos.

Embora os loteamentos na APRM em Santo André tenham sido apenas parcialmente implantados e ocupados, o que resultou em impactos ambientais menores do que os verificados em outros locais da bacia Billings, todos eles apresentam, em maior ou menor escala, problemas quanto à sua regularização fundiária, desmembramentos, implantação e adaptação à legislação de proteção e recuperação dos mananciais.

O resultado dessas circunstâncias é que nessa região há uma vegetação de Mata Atlântica ainda bastante conservada e extremamente importante para a manutenção dos recursos hídricos. Mesmo nas áreas loteadas, em face da baixa ocupação, a vegetação não foi totalmente suprimida como na área urbana.

A população residente na APRM em Santo André é estimada em cerca de 31.000 habitantes (IBGE-Censo 2000), distribuídos em 20 loteamentos, regulares e irregulares, 7 assentamentos precários e na Vila de Paranapiacaba (cerca de 1.400 habitantes na Vila, 3.400 no Distrito), patrimônio histórico tombado pelos órgãos públicos responsáveis a nível estadual (1987), federal (2002) e municipal (2003), inserida no Parque Natural Municipal Nascentes de Paranapiacaba, criado em seu entorno.

Nos sete assentamentos precários reconhecidos na APRM, discriminados em tabela constante no Anexo Técnico 6, contabilizamos 1.459 domicílios. Desse total, 1.283 estão no núcleo Pintassilgo, maior assentamento da região e único passível de urbanização e reassentamento (em parte) no mesmo local, tendo em vista existência de Acordo com o Ministério Público do Estado de São Paulo, e os demais 176 espalhados em 6 assentamentos a serem inteiramente remanejados.

A consolidação dos números mostra que, dos 1.459 domicílios existentes, 1.125 domicílios terão que ser reassentados e 334 poderão ser urbanizados no mesmo local. Dos 1.125 a serem reassentados, 649 poderão sê-lo na mesma área (não demandando novas terras), e 476 terão que ser reassentados em áreas externas aos assentamentos (demandando novas áreas).

As demandas por construção de novas moradias, por urbanização, por regularização e por outros programas e ações da política habitacional, com todos os seus componentes e custos, já estão contabilizadas nos itens anteriores. O que diferencia os programas habitacionais na APRM é uma abordagem na qual o atendimento às necessidades habitacionais está mais diretamente condicionado à necessidade de compatibilizar tal atendimento com a preservação ambiental e do patrimônio histórico, conforme descrito no capítulo 6 deste PMH – Linhas de Ação, Estratégias específicas e Programas.

## **4.6. QUADRO NORMATIVO E INSTITUCIONAL**

### **4.6.1. Quadro normativo**

Do ponto de vista normativo, um novo quadro legal se consolida, com a vigência do Estatuto das Cidades, do novo Plano Diretor e da legislação complementar em processo de aprovação – no qual se destacam, pela sua relação direta com a produção habitacional, a nova Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOPS) e a nova Legislação das Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS), ambas discutidas e aprovadas no CMPU e em tramitação na Câmara Municipal. Esse novo quadro legal permitirá um salto de qualidade na política habitacional, na medida em que, regulamentando a aplicação dos instrumentos do Estatuto das Cidades consolidados no Plano Diretor, e incorporando novos conceitos mais adequados

ao necessário aperfeiçoamento dos programas em andamento e à criação de novos, permitem superar e equacionar antigos limites legais.

No capítulo 3, item 3.3.3., já apresentamos as principais contribuições, advindas da aplicação direta do Plano Diretor, para a ampliação das bases legais para a política urbana e habitacional, à luz do Estatuto das Cidades. Quanto àquelas advindas de legislação complementar em curso, citamos:

- A especificação, no Projeto de Lei das ZEIS, dos padrões de uso “Habitação de Interesse Social (HIS) e “Habitação de Mercado Popular (HMP), vinculando-as não só à renda, mas à origem da demanda (no caso de HIS), permitindo garantir que as áreas demarcadas como ZEIS no Plano Diretor destinem-se de fato à população-alvo da política habitacional”.
- O estímulo, no mesmo Projeto de Lei, a empreendimentos de HIS e HMP também em outras áreas no conjunto da Macrozona Urbana definida pelo Plano Diretor não demarcadas como ZEIS, através da possibilidade de utilização dos mesmos parâmetros urbanísticos e edílios estabelecidos na Lei de ZEIS, agregando mais vantagens comparativas em relação a outros usos além daquelas já estabelecidos no Plano Diretor.
- O aproveitamento, também no mesmo Projeto de Lei das ZEIS, dos pressupostos básicos da lei das AEIS, adequando-os, entretanto à diversidade das dinâmicas dos processos de urbanização, percebidas em anos de vigência da lei e da experiência concreta na sua aplicação, de forma a agilizar os processos de urbanização e regularização, aumentar o repertório de soluções urbanísticas e arquitetônicas nos projetos e a inserção plena nos procedimentos de controle urbano, com os seguintes novos dispositivos na Lei: possibilidade de regularização das construções quando da aprovação dos Planos de Urbanização e Regularização, possibilidade do uso habitacional multifamiliar (verticalização), regularização por etapas e outras.
- a revisão da legislação habitacional do município, através da substituição da antiga legislação habitacional (lei de CHIS, Lei de Vilas), incorporando na nova LUOPS os avanços contidos nestas, fazendo as alterações e adequações necessárias aos novos pressupostos e dispositivos do Plano Diretor, unificando, condensando e sintetizando a legislação em uma única lei, facilitando a sua compreensão e aplicação pelos diversos agentes da produção habitacional.

No entanto, permanecem ainda obstáculos jurídicos e/ou legais que afetam particularmente as ações de regularização fundiária. Dentre estes, citamos os principais:

- A inobservância da autonomia reconhecida constitucionalmente aos municípios para o ordenamento territorial do solo, uma vez que estes têm sido os principais responsáveis por levar a cabo os processos de regularização fundiária e a integração das ocupações informais ao tecido urbano. Essa inobservância é agravada nos municípios integrantes de região metropolitana, onde a lei federal sobre parcelamento do solo é empregada pelos órgãos estaduais (GRAPROHAB) para fundamentar a alegada necessidade de anuência estadual também para aprovação dos casos de regularização fundiária (sem que os órgãos estaduais apresentem normas suficientemente flexibilizadas para o tratamento da questão).
- A impossibilidade de desafetação de reservas de loteamentos (áreas verdes e institucionais), de acordo com a Constituição Paulista, artigo 180, inciso VII, o que consubstancia mais uma restrição à autonomia municipal e tolhe a possibilidade de regularização fundiária promovida por municípios em áreas públicas comumente ocupadas por população de baixa renda.
- Falta de clareza sobre procedimentos para registro imobiliário da regularização fundiária (apesar das alterações legislativas mais recentes imporem a sua facilitação). Na ausência de procedimentos simplificados, no Estado de São Paulo os casos de regularização fundiária submetem-se a um enquadramento discricionário por oficiais de registro, que, comumente, têm que recorrer às Normas da Corregedoria Geral de Justiça do Estado para definir procedimentos para registro. Tais normas, por sua vez, não prevêm qualquer procedimento facilitado para os casos de regularização fundiária de interesse social.

- Ausência de tratamento diferenciado pela legislação ambiental para os parcelamentos novos (ou seja, a serem implantados em áreas vazias) e ocupações irreversivelmente consolidadas, impondo a estas últimas restrições de difícil ou impossível aplicação.

#### 4.6.2. Quadro institucional e administrativo

Do ponto de vista institucional e administrativo, o município de Santo André tem consolidada uma estrutura considerável, que elabora, gere e opera a política habitacional, composta pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação, pela Empresa Municipal de Habitação Popular – EMHAP, pelos instrumentos de gestão participativa, tais como os Conselhos, Conferências e Fundos Municipais de Habitação e de Política Urbana, estrutura que ainda conta com parceiros como o SEMASA.

Tal estrutura tem permitido e facilitado a implementação de programas e ações em habitação integrados a demais políticas de inclusão social e urbana, em particular daquelas que têm como universo de atendimento os assentamentos precários, dos quais o maior exemplo é o SAMI – “Santo André Mais Igual”. Para o desenvolvimento de tais programas, a atual estrutura, ainda que necessite de aperfeiçoamentos e reforços, tem se mostrado adequada, ao menos para o atual quadro e espectro de atuação.

Detectamos ainda avanços significativos no âmbito dos instrumentos de avaliação e monitoramento na administração municipal, através da construção de sistemas de gestão por indicadores. Isto se reflete na criação de Observatórios, de Bancos de Dados (inclusive na área da habitação), de Sistemas Georeferenciados, os quais, inclusive pelo seu estágio ainda incompleto de implantação, necessitam ser plenamente incorporados na rotina de trabalho, bem como interajam entre si.

Quanto à gestão dos programas voltados ao universo dos assentamentos precários, há que se ressaltar ainda o papel desempenhado pelos financiamentos que envolvem agências e organismos internacionais, em conjunto com a CEF, tais como o BID (Programa Habitar Brasil – BID), e o Banco Mundial (PAT-PROSANEAR), que em Santo André são extremamente significativos. Se tais financiamentos têm sido fundamentais na sustentação dos programas e ações, no entanto, o peso excessivo da burocracia, e a complexidade dos processos de análise, aprovação e liberação de recursos, acabam por impor aos procedimentos internos de gestão dos programas acréscimos de tempo e de custos (principalmente indiretos, no aumento dos gastos com custeio e pessoal) na implementação dos projetos e ações.

Se, apesar das insuficiências e problemas apontados, os programas voltados ao universo dos assentamentos precários apresentam, no âmbito da municipalidade, uma estrutura administrativa e institucional definida, não existe, porém, de forma consolidada e integrada, um programa de oferta de novas oportunidades habitacionais, que articule um leque de ações voltados à produção de novas unidades. Esta produção hoje é basicamente decorrente de reassentamentos necessários de populações em programas de urbanização de assentamentos precários, e sua gestão divide-se, portanto, entre as áreas responsáveis pela gestão dos contratos de financiamento (que envolvem também as obras de urbanização), e à EMHAP, a qual cabe, basicamente, o papel de agente comercializador e de manutenção das unidades produzidas. Mesmo outras ações e programas de apoio à provisão habitacional, tal como o apoio às associações e cooperativas habitacionais populares, e as recentes iniciativas buscando parcerias com o setor privado para viabilizar novos empreendimentos habitacionais de interesse social na cidade, carecem de definição mais clara de seu arcabouço institucional e administrativo.

Identificaram-se ainda outros desafios a serem superados quanto à estrutura institucional e administrativa, tendo em vista o desafio de capacitar o poder público municipal a atender aos objetivos e metas colocados pelo PMH, a saber:

- Uma ainda insuficiente integração entre as áreas de habitação, desenvolvimento e controle urbano, que apenas recentemente passaram a integrar uma mesma secretaria, bem como

entre a área de habitação com outras áreas da Prefeitura responsáveis por serviços concomitantes ou posteriores à “conclusão” dos empreendimentos habitacionais (urbanização ou provisão habitacional), tais como: controle urbano, inserção dos novos parcelamentos no cadastro fiscal, nomenclatura e oficialização de vias e numeração dos imóveis, sinalização de trânsito e manutenção de vias, manutenção de parques e áreas públicas, e encaminhamento de questões jurídicas relativas ao patrimônio público.

- Insuficiente rotinização e institucionalização dos procedimentos adotados para a urbanização de assentamentos precários.
- Não incorporação sistemática de outras áreas técnicas da municipalidade no processo de elaboração dos projetos habitacionais da Prefeitura.
- Indefinição ainda presente do papel a ser desempenhado pela EMHAP, além daquele atualmente cumprido, e de seu potencial.
- Ausência de ações sistemáticas voltadas à estruturação de uma cultura e de um acervo técnico profissional na área de habitação.

#### 4.7. RECURSOS FINANCEIROS INVESTIDOS EM HABITAÇÃO NO PERÍODO RECENTE

Para estimar a possibilidade de investimentos em habitação em Santo André para os próximos anos, permitindo a elaboração de cenários e quantificar os recursos necessários e fontes respectivas, é necessário conhecer a média dos investimentos realizados nos últimos anos em Santo André, incluindo tanto os realizados diretamente pela Prefeitura quanto os realizados pelo SEMASA em habitação e os recursos obtidos de outras fontes externas.

##### 4.7.1. Recursos próprios do município

Tomaram-se dois valores de referência, os investimentos médios nos últimos 6 anos e os investimentos dos últimos 4 anos. Os valores podem ser identificados na tabela a seguir, e, no Anexo Técnico 21, encontram-se detalhados.

Tabela 28 – Valores investidos pelo Município em habitação no período de 1999 a 2004

Investim. realizados	1999/2000		2001/2004		1999/2004	
	total	média	total	média	total	média
Prefeitura (PSA+FMH)	6.182.946,49	3.091.473,25	28.079.935,66	7.019.983,92	34.262.882,15	5.710.480,36
SEMASA	12.097.082,69	6.048.541,35	16.201.467,99	4.050.367,00	28.298.550,68	4.716.425,11
<b>Total</b>	<b>18.280.029,18</b>	<b>9.140.014,59</b>	<b>44.281.403,65</b>	<b>11.070.350,91</b>	<b>62.561.432,83</b>	<b>10.426.905,47</b>

Fonte: PSA, SDUH – EMHAP - SEMASA

##### 4.7.2. Recursos do governo federal e fontes internacionais

Tal como no item anterior, tomaram-se dois valores de referência, os investimentos médios nos últimos 6 anos e nos últimos 4 anos, considerando tanto o aporte de recursos do Governo Federal quanto o aporte de recursos de fontes internacionais, no caso, da União Européia (os programas federais que contam com aporte de recursos de agências internacionais como BID e Banco Mundial, na forma de empréstimos ao Governo Federal, contabilizam como recursos deste, uma vez que é este que gere e repassa os recursos, ao contrário dos recursos da União Européia). Os valores podem ser identificados na tabela a seguir, e, no Anexo Técnico 20, encontram-se detalhados.

**Tabela 29 – Valores investidos pelo Governo Federal e fontes internacionais no Município em habitação no período de 1999 a 2004**

Investim. realizados	1999/2000		2001/2004		1999/2004	
	total	média	total	média	total	média
Gov. Federal	12.516.379,31	6.258.189,66	9.293.786,04	2.323.446,51	21.810.165,35	3.635.027,56
União Européia			12.845.609,25	3.211.402,31	12.845.609,25	2.140.934,88

Fonte: PSA, SDUH – EMHAP - SEMASA

#### 4.7.3. Recursos do governo do Estado - CDHU

Afora essas fontes acima citadas, há que se considerar os investimentos realizados pela CDHU na cidade. Segundo informações da Companhia, os recursos investidos, concentrados no “Complexo da CDHU”, no Jardim Santo André, alcançam o valor estimado de **R\$ 92,3 milhões**, desde o início do empreendimento, sendo que, desses, **R\$ 84,8 milhões** no período entre 1995 e 2005 (11 anos), ou **R\$ 7,7 milhões/ano**.

#### 4.7.4. Recursos do FGTS

Tendo em vista os ainda insuficientes levantamentos e análises de dados e informações sobre esta fonte de recursos para a política habitacional, a finalização de seu diagnóstico será remetida para a primeira avaliação expedita anual do PMH.

#### 4.7.5. Recursos investidos “versus” recursos necessários

Com os dados apresentados acima, torna-se possível fazer uma comparação entre o investimento em habitação hoje realizado no município, e os recursos necessários para o atendimento de suas demandas habitacionais.

Sabemos que o valor estimado para a resolução do déficit e da inadequação habitacional na cidade é de **R\$ 1.242.873.712,50**. No entanto, desse total, é necessário separar os custos dos investimentos previstos pela CDHU no Jardim Santo André, tendo em vista tratar-se, ao menos no momento, da única ação de provisão habitacional da Companhia no município - o que não indica usar o investimento médio anual da Companhia já calculado numa comparação entre os recursos disponíveis e os necessários.

A tabela abaixo mostra esse cálculo, nos quais foram adotados os mesmos custos médios e a tipologia habitacional “combinada” que embasaram o cálculo dos custos dos programas habitacionais (mantendo, portanto, a mesma escala de valores).

**Tabela 30 – Custos consolidados para a resolução das demandas habitacionais excetuando os custos previstos calculados para o “Complexo CDHU” (Jd. Santo André)**

Ações a serem realizadas pela CDHU no Jardim Santo André	Custo unit. (R\$)	Quantidade	Custo total (R\$)
Urbanização	11.000,00	2.722	29.942.000,00
Construção de unidades habitacionais	28.500,00	462	13.617.000,00
Regularização Fundiária	200,00	3.702	740.000,00
<b>Total investimentos previstos (A)</b>			<b>43.849.400,00</b>
Custo para a resolução das demandas habitacionais na cidade (B)			1.242.873.354,99
<b>Custo acima, exceto investimentos da CDHU (B – A)</b>			<b>1.199.023.954,99</b>

Sabemos também, que os recursos do FGTS, com exceção daqueles que contribuem com a consecução das ações em habitação da PSA (ex.: Programa de Subsídio Habitacional) - já contabilizados como investimentos da esfera federal – destinam-se, ao menos no momento, ao atendimento de outras demandas que não aquelas que configuram o déficit habitacional calculado, em suas prioridades definidas por este Plano. Portanto, também não consideramos tais recursos na comparação entre recursos disponíveis e necessários.

Portanto, levando-se em conta que o valor estimado para a resolução do déficit e da inadequação habitacional na cidade – excetuando os investimentos da CDHU - é de **R\$ 1.199.023.954,99**, caso seja mantido o investimento anual médio dos últimos seis anos em habitação (contabilizados os recursos próprios do município – R\$ 10.426.905,47 e do governo federal e de outras fontes externas – R\$ 5.775.962,43), que é de **R\$ 16.202.867,91** calculamos que seriam necessários **74 anos** para atender integralmente à demanda habitacional da cidade.

#### 4.8. CONCLUSÕES

Malgrado o enorme desenvolvimento institucional e a experiência bem sucedida da gestão habitacional em Santo André, as possibilidades de o município equacionar seu problema habitacional dependem fundamentalmente da possibilidade de ampliar os investimentos. Frente ao diagnóstico apresentado fica evidente que sem o aporte de recursos numa escala muito mais expressiva e, além disso, de uma articulação mais precisa dos recursos dos três níveis de governo com uma estratégia planejada de equacionamento do problema da habitação, o município não tem qualquer possibilidade de enfrentar seu déficit habitacional num prazo compatível com as expectativas e objetivos deste Plano. No capítulo 7 deste Plano, buscar-se-á apresentar esta estratégia, combinada com cenários possíveis na perspectiva de definir metas ousadas, mas viáveis para o enfrentamento do problema habitacional de Santo André.

## 5. PRINCÍPIOS, DIRETRIZES E OBJETIVOS DO PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO

O Plano Municipal de Habitação de Santo André tem como objetivo geral estabelecer um marco de referência para a política habitacional do Município, tanto no que diz respeito aos princípios, às diretrizes e aos objetivos que a orientam, quanto com respeito aos recursos e instrumentos necessários ao enfrentamento das necessidades habitacionais atuais e futuras.

### 5.1. PRINCÍPIOS

O Plano Municipal de Habitação tem como fundamento os seguintes princípios:

1. A função social da cidade e da propriedade, conforme o Art. 182 da Constituição Federal, regulamentado pelo Estatuto da Cidade e ratificado pela Lei Federal 11.124, e, ainda, pelo Plano Diretor Municipal de Santo André que estabelece, em seu art. 4º, as funções sociais da cidade como o direito à terra urbanizada, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura e serviços públicos, ao transporte coletivo, à mobilidade urbana e acessibilidade, ao trabalho, à cultura e ao lazer, ressalvando que a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais tem função social de produção de água para consumo público; e, em seu art. 5º, inciso II, que estabelece que a propriedade imobiliária cumpre a sua função social quando é utilizada, entre outros usos, para habitação, especialmente de Interesse Social (HIS).
2. A sustentabilidade, entendida, conforme art. 6º do Plano Diretor, como o desenvolvimento local socialmente justo, ambientalmente equilibrado e economicamente viável, visando garantir qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.
3. A gestão democrática e participativa da política habitacional, incorporando a participação dos diferentes segmentos da sociedade em sua formulação, execução e acompanhamento, conforme Art. 7º do Plano Diretor e garantindo a descentralização, o controle social e a transparência dos procedimentos, decisórios conforme o Art. 4º da Lei Federal 11.124.
4. A co-responsabilidade pelo atendimento às demandas habitacionais entre as diversas esferas de governo – municipal, estadual e federal – e demais segmentos e atores sociais que possam concorrer com sua efetivação.
5. A compatibilidade e integração com as políticas habitacionais federal, estadual, bem como com as demais políticas setoriais do município, em particular com as políticas de desenvolvimento urbano, ambientais, de mobilidade urbana e de inclusão social, conforme o estabelecido no Art. 4º da Lei Federal 11.124.
6. A garantia à moradia digna como direito universal e fator de inclusão social.
7. O reconhecimento da existência de demandas específicas e diferenciadas, tais como a população portadora de necessidades especiais, de deficiência, população idosa, população infantil, e o reconhecimento da desigualdade de gênero, requerendo atendimento diferenciado e adequado às necessidades específicas dessas demandas.

### 5.2. OBJETIVOS

O Plano Municipal de Habitação determina, como objetivos da política municipal de habitação:

1. Garantir o direito universal à moradia digna, democratizando o acesso à terra urbanizada, à moradia e aos serviços públicos de qualidade, ampliando a oferta de habitações e melhorando as condições de habitabilidade da população de baixa renda.
2. O atendimento às necessidades habitacionais do conjunto da população, atuando de forma diferenciada segundo os segmentos de renda da população, tendo como prioridade o atendimento à população de menor renda.

3. Estimular a produção de Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP) por demais agentes da produção habitacional, tais como a iniciativa privada e as associações e cooperativas populares de produção de moradias.
4. Garantir a sustentabilidade social, econômica e ambiental dos programas habitacionais, através de sua articulação com as políticas de desenvolvimento econômico e social e de gestão ambiental.
5. Reverter o processo de segregação sócio-espacial na cidade, por intermédio da oferta de áreas, do incentivo e indução à produção habitacional dirigida aos segmentos sociais de menor renda, inclusive em áreas centrais, bem como pela urbanização e regularização dos assentamentos precários ocupados por população de baixa renda.
6. Conter o espraiamento da ocupação habitacional e o adensamento populacional ao sul da área urbanizada do município, bem como da Área de Proteção e Recuperação de Mananciais.

### 5.3. DIRETRIZES

Para o pleno atendimento dos objetivos da política habitacional do município, o Plano Municipal de Habitação estabelece como suas diretrizes:

1. Integrar as ações em habitação com as demais políticas urbanas, sociais e ambientais, de forma a garantir o direito à habitação como direito à cidade, incluindo o acesso a equipamentos sociais e de infraestrutura urbana, condições adequadas de mobilidade urbana e a proteção dos recursos naturais e da paisagem.
2. Garantir o melhor aproveitamento da infraestrutura instalada e das edificações existentes, de forma a reverter a tendência de expulsão da população de baixa renda para áreas da cidade menos dotadas de infraestrutura, áreas de risco e de proteção ambiental.
3. Viabilizar a reabilitação e o repovoamento de áreas centrais, mediante reforma e reciclagem de edifícios vazios ou subutilizados, e a produção de novas unidades habitacionais, particularmente em terrenos vazios ou subutilizados, utilizando os instrumentos previstos no Plano Diretor que induzem e estimulam o uso habitacional de interesse social e de mercado popular nessas áreas, bem como estimulando a permanência da população de renda média, de forma a garantir a máxima diversidade social e de usos nessas áreas.
4. Promover a requalificação urbanística e a regularização fundiária dos assentamentos habitacionais precários e irregulares, e sua plena inserção nos serviços de controle e manutenção urbanos comuns a toda a cidade.
5. Promover a melhoria das moradias em assentamentos precários, urbanizados ou em processo de urbanização, através de ações de assistência técnica à autoconstrução e de crédito para reforma, ampliação ou melhoria das habitações.
6. Coibir novas ocupações por assentamentos habitacionais irregulares em áreas inadequadas para esta finalidade, tais como as áreas de preservação ambiental e de proteção aos mananciais, áreas de risco, áreas contaminadas e áreas de bem de uso comum do povo.
7. Inibir o adensamento e a ampliação dos assentamentos precários, urbanizados ou não.
8. Garantir, em casos de necessidade de remoção de famílias em áreas de risco, ou por necessidade de obras de urbanização, o atendimento habitacional das famílias a serem removidas, com a participação dessas no processo de decisão.
9. Implementar programas de reabilitação física e ambiental em áreas de risco, ou legalmente protegidas, hoje ocupadas, e não passíveis de urbanização e regularização.

10. Desenvolvimento de projeto de intervenção para a urbanização e regularização das ocupações em área de mananciais, de forma a promover o equilíbrio entre proteção e ocupação.
11. Direcionamento da oferta de novas oportunidades habitacionais de forma a conter o crescimento populacional na direção sul e área de proteção aos mananciais, e a consolidar o centro principal e centros secundários, com ampliação do uso habitacional.
12. Estimular parcerias entre os setores público, privado e associações e cooperativas populares em projetos de provisão de novas oportunidades habitacionais.
13. Estimular a produção, pelo mercado imobiliário, de habitação de interesse social ou de mercado popular, inclusive pela simplificação e agilização nos procedimentos de aprovação de novos empreendimentos habitacionais.
14. Assegurar o apoio e o suporte técnico às iniciativas individuais ou coletivas da população para produzir ou melhorar sua moradia.
15. Garantir o incentivo e apoio à formação de agentes promotores e financeiros não estatais, a exemplo das cooperativas e associações comunitárias autogestionárias na execução de programas habitacionais.
16. Aplicar os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor do Município para facilitar o acesso à terra urbanizada para viabilizar programas habitacionais de interesse social, permitindo a utilização adequada de áreas vazias ou subutilizadas.
17. Criar ou consolidar programas, projetos ou ações que viabilizem a ocupação habitacional nas ZEIS B e C.
18. Organizar e manter programa de aquisição ou disponibilização de terras e imóveis para Habitação de Interesse Social, utilizando os instrumentos disponíveis e outros, tais como a dação em pagamento.
19. Aprimoramento do sistema de banco de dados de áreas públicas, garantindo informações atualizadas acerca da origem, destinação, uso e regularidade perante o registro de imóveis, identificando imóveis aptos a viabilizar programas habitacionais.
20. Contemplar, nos programas habitacionais, alternativas como o aluguel social, o leasing, a auto-gestão e o consórcio, incrementando o comércio e o aproveitamento de imóveis usados ou vazios.
21. Implementação e aperfeiçoamento dos diversos institutos jurídicos e das legislações específicas que regulamentam o acesso à moradia.
22. Desenvolver mecanismos de negociação e conflitos relacionados com o uso e a posse de imóveis, visando evitar despejos e ações reintegratórias.
23. Atuar na busca de resoluções, junto aos Cartórios de Registro de Imóveis, para os problemas relativos à aprovação e registro dos parcelamentos e dos lotes resultantes dos processos de urbanização.
24. Desenvolver uma política de subsídios à Habitação de Interesse Social, decrescente conforme a renda até a faixa de Habitação de Mercado Popular, viabilizando a manutenção das famílias de mais baixa renda nas linhas de financiamento público.
25. Articular de forma democrática as instâncias municipal, estadual e federal de política e financiamento habitacional, visando à otimização dos recursos disponíveis.
26. Aprimorar e ampliar a captação de recursos junto a outras esferas de governo (federal e estadual) e agentes financeiros (CEF, BNDES), para projetos habitacionais, lutando pelo considerável aumento do aporte desses recursos e pela reformulação dos seus programas habitacionais, considerando as especificidades dos municípios e regiões e a necessidade de agilizar procedimentos de análise, aprovação e liberação de recursos.

27. Destinar recursos provenientes da outorga onerosa do direito de construir para investimentos nos diversos programas habitacionais de interesse social e urbanização e regularização de assentamentos precários.
28. Incentivar a auto-gestão como instrumento de controle, pela população, dos empreendimentos habitacionais de interesse social e de mercado popular e de redução dos custos de produção.
29. Garantir critérios de financiamento nos programas habitacionais públicos compatíveis com os rendimentos de aposentadoria e pensão, bem como reserva da parcela das unidades habitacionais de interesse social para idosos e idosas nos programas habitacionais públicos ou subsidiados com recursos públicos, conforme Estatuto do Idoso.
30. Atender às necessidades habitacionais da população feminina vítima de violência.
31. Desenvolver ações visando à solução de pendências contratuais e de regularização de registros imobiliários, relacionadas à produção habitacional já realizada (conjuntos habitacionais, por ex.).
32. Estimular a diversidade de soluções arquitetônicas e urbanísticas nos projetos habitacionais, tendo em vista as características diferenciadas de suas demandas e as condicionantes do meio físico, visando a melhoria da qualidade paisagística e ambiental dos empreendimentos habitacionais e a adequação às necessidades de suas demandas.
33. Estabelecer parâmetros edilícios e urbanísticos, bem como procedimentos de aprovação, específicos para os empreendimentos habitacionais de interesse social.
34. Estimular e desenvolver tecnologias de projeto, construção e manutenção dos empreendimentos habitacionais voltados para o princípio do desenvolvimento sustentável, contemplando alternativas de conservação de água e energia, reciclagem de resíduos sólidos e valorização das áreas verdes e de lazer.
35. Desenvolver estudos que permitam a recuperação ambiental de áreas ou imóveis com problemas de contaminação industrial ou outros para a implantação de projetos habitacionais.
36. Investir na qualificação técnica do trabalho de elaboração de projetos, de acompanhamento e assessoria técnica, e de fiscalização da qualidade das obras e serviços contratados.
37. Observação de critérios de acessibilidade universal, e das necessidades específicas da população feminina e infantil na elaboração de projetos habitacionais, bem como reserva e adequação de parcela das unidades habitacionais produzidas para o atendimento a pessoas portadoras de deficiência.
38. Aprimorar e desenvolver informações atualizadas sobre a situação habitacional do município, através da atualização permanente do Banco de Dados em habitação e de sua relação com outros sistemas de informação e dados do município (Geomídia), e da criação de um Observatório Habitacional e Urbano.
39. Propiciar e garantir a participação da população moradora e dos movimentos que lutam por moradia, bem como das universidades, ONGs, entidades técnicas e empresariais, na definição das ações e prioridades e no controle social da política habitacional.
40. Consolidar o Conselho Municipal de Habitação e demais instâncias de participação popular no setor, tais como as Conferências Municipais de Habitação, o Orçamento Participativo e demais instâncias por programas e demandas específicas.
41. Articular as ações da política habitacional a programas dirigidos à inclusão social, através da geração de renda, emprego e capacitação dos grupos excluídos ou vulneráveis.
42. Viabilizar o fornecimento ou o acesso à assessoria jurídica, de engenharia e de arquitetura a indivíduos, entidades, grupos comunitários e movimentos na área de habitação de interesse social.

43. Promover e reconhecer a diversidade e complementaridade dos programas e ações, tendo em vista a diversidade da demanda.
44. Promover a gestão matricial dos programas constituintes da política habitacional, quando articulados com as demais políticas setoriais.
45. Desenvolver esforços, junto a demais Prefeituras da Região do ABC, e instâncias de articulação regional, para a elaboração de um diagnóstico conjunto da questão habitacional na região, que dê suporte para a elaboração de uma política habitacional de âmbito regional e para o desenvolvimento de ações conjuntas em áreas de interesse regional, tais como a Área de Proteção aos Mananciais.

## 6. LINHAS DE AÇÃO, ESTRATÉGIAS/ESPECÍFICAS E PROGRAMAS

A elaboração das linhas de ação, das estratégias específicas e dos programas constituintes da Política Municipal de Habitação apresentados neste PMH teve como bases os princípios, objetivos e diretrizes gerais do PMH apresentados no capítulo anterior e a política habitacional em curso pela atual gestão (2005-2008); e tem, como objetivos, o aperfeiçoamento, a ampliação do âmbito e das ações constituintes dessa política, visando equacionar por completo, dentro dos próximos 20 anos, as demandas habitacionais identificadas e mensuradas no capítulo 4 deste PMH.

As ações, projetos e programas, atuais e a serem criados, estão organizados em duas grandes linhas de ação, a saber:

- **Urbanização e regularização de assentamentos precários:** objetiva melhorar as condições de habitabilidade da população residente em assentamentos precários. Relaciona-se tanto com o déficit qualitativo como quantitativo, e compreende desde obras para eliminar situações de risco geotécnico e de salubridade até a urbanização integral dos assentamentos precários. Visa também a regularização fundiária e urbanística dos mesmos, integrando-os à legalidade urbana, e a produção de novas moradias para desadensamento e eliminação de situações de risco.
- **Provisão de novas oportunidades habitacionais:** relaciona-se principalmente ao atendimento do déficit quantitativo de moradias, compreendendo a produção ou o apoio à produção de novas unidades habitacionais, assim como a disponibilização de unidades habitacionais para a população de menor renda.

Indicamos também a necessidade de criação/institucionalização de Projetos Especiais que, incorporando tanto ações de provisão habitacional, quanto de urbanização e regularização, inserem-se em uma realidade diferenciada, na qual o atendimento às necessidades habitacionais está diretamente condicionado à necessidade de compatibilizar tal atendimento com a preservação ambiental e do patrimônio histórico. Trata-se dos projetos para a Área de Proteção aos Mananciais e Paranapiacaba, que requerem uma abordagem própria.

Afora estas linhas de ação, indicamos ainda ações e diretrizes complementares que perpassam e dão suporte ao conjunto de programas e ações, que dizem respeito ao Controle Social e Gestão Participativa da política habitacional, aos Sistemas de Informação e Monitoramento, e às Ações de caráter Normativo e Institucional.

Cada uma das grandes linhas de atuação está organizada a partir da identificação da prática atualmente desenvolvida pela PSA, das novas ações propostas, das estratégias específicas a serem desenvolvidas e dos programas a serem consolidados ou criados.

### 6.1. URBANIZAÇÃO E REGULARIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS – PRÁTICA DESENVOLVIDA

Para promover a melhoria das condições de habitação da população moradora em favelas e demais assentamentos precários, assim como para promover a integração dos mesmos à cidade, tanto do ponto de vista urbanístico e fundiário, como do ponto de vista da extensão dos serviços de manutenção e controle urbano, a PSA diversifica as modalidades de intervenção e desenvolve os seguintes programas e ações:

- **Urbanização Integral:** Compreende a abertura e consolidação de sistema viário, implantação de infra-estrutura completa, reparcelamento do solo, viabilização da regularização fundiária, obras de consolidação geotécnica, construção (quando necessária) de equipamentos sociais e a promoção de melhorias habitacionais nas áreas.
- **Intervenções pontuais:** execução de obras de emergência para a eliminação de situações de risco detectadas pela Defesa Civil, diminuição de insalubridade ou melhoria da acessibilidade.
- **Regularização fundiária:** promoção da regularização fundiária e urbanística dos assentamentos precários urbanizados ou em processo de urbanização.

- **Produção de novas moradias e de lotes urbanizados:** produção de unidades habitacionais de diferentes tipos (apartamentos, embriões de moradia, lotes urbanizados), destinados aos moradores das favelas em processo de urbanização, para reassentamento de parcela ou da totalidade das famílias.
- **Requalificação habitacional:** conjunto de ações voltadas para apoiar a construção, reforma e ampliação de unidades habitacionais de forma a melhorar a qualidade das moradias autoconstruídas nas favelas. Trata-se de ações, combinadas ou não, de: concessão de crédito para construção e melhoria habitacional, assessoria técnica à autoconstrução, educação ambiental.
- **Manutenção e Controle Urbano:** inserção das áreas urbanizadas ou em processo final de urbanização no conjunto de ações e programas desenvolvidos por outras áreas da PSA, responsáveis pelos serviços de manutenção da cidade e de controle urbano, bem como capacitação dos moradores como “observadores” da qualidade de serviços de manutenção e de saneamento prestados.
- **Monitoramento de áreas de risco:** realização de vistorias, avaliação de risco e execução de obras de consolidação geotécnica. Desenvolvido em parceria com o Instituto de Pesquisas Tecnológicas – IPT e Defesa Civil.
- **Contenção de invasões:** controle e fiscalização de novas ocupações em áreas públicas para inibir o adensamento nas favelas existentes e a formação de novas favelas. Desenvolvido pela ‘Coordenadoria de Defesa do Patrimônio Público’.

#### 6.1.1. Urbanização Integral - ‘Santo André Mais Igual’

A PSA desenvolve o Programa de Urbanização Integral de núcleos de favela – programa integrante do “Santo André Mais Igual”, tendo como diretrizes:

- Promover a participação popular: busca a participação dos moradores na elaboração do diagnóstico e das propostas e estratégias de intervenção.
- Combater a exclusão social: entende que a exclusão é multidimensional e deve ser combatida em suas diversas dimensões simultaneamente.
- Ação matricial – Integrada: para promover processos de inclusão social, rompe com a abordagem setorial buscando a articulação institucional e a concentração espacial de diversos programas setoriais como: habitação, educação, saúde, garantia de renda, desenvolvimento econômico, entre outros.
- Integrar a favela a cidade: adota padrões urbanísticos diferenciados da cidade formal, mas garante seu acesso aos equipamentos e serviços públicos com padrões mínimos de qualidade urbana e ambiental.
- Melhorar as condições de habitação da população em favelas: reconhece a necessidade de articular intervenções de urbanização com programas de produção de novas moradias, ou de melhorias habitacionais, buscando sanar problemas de inadequação por insalubridade, risco ou excessivo adensamento.
- Recuperar o meio ambiente: Compreende a favela como “passivo ambiental” oriundo de antigos processos sociais de exclusão urbana e social e promove ações que combinam a recuperação ambiental com melhoria das condições de moradia, consolidando sempre que possível a população no local.
- Promover de forma articulada a urbanização e regularização dos assentamentos.

#### Parcelamento e uso do solo

O processo de urbanização busca melhorar a qualidade de vida dos moradores das favelas garantindo acesso a uma fração mínima de terra (lote mínimo) por família, de forma que permitam a edificação de

uma moradia digna e o acesso independente ao sistema viário e a todas as redes de infra-estrutura, com ligações domiciliares de água, esgotos e energia elétrica. No Programa de Urbanização Integral, por exemplo, no núcleo Sacadura Cabral, praticaram-se soluções como a diminuição do tamanho do lote, chegando ao mínimo de 40 m<sup>2</sup>, a verticalização (construção de edifícios de apartamentos) de setores da favela e a produção de novas moradias em outras localizações.

Para conciliar a necessidade de melhorar a qualidade de construção das moradias com a alta taxa de ocupação dos lotes, após a urbanização (reparcelamento), os Planos de Urbanização e Regularização fixam os índices urbanísticos e as restrições edilícias para a ocupação dos lotes, de forma a estabelecer parâmetros legais para garantir a habitabilidade das construções isoladamente e do conjunto do meio construído e habitado.

### **Equipamentos Comunitários**

O projeto de urbanização, sempre que necessário, prevê a construção de equipamentos comunitários como praças, creches, Centros comunitários, centros de serviços e comércio, cuja necessidade, importância e perfil são definidos por diagnósticos participativos, baseados na discussão com os moradores e na realização de pesquisas pela Prefeitura que identifiquem o comércio existente, as demandas e as potencialidades.

A construção e a localização desses equipamentos também fazem parte da estratégia de promover a integração da favela urbanizada com o seu entorno. O projeto urbanístico desenvolvido para essas favelas, sempre que possível, localiza praças e equipamentos em setores da favela que conurbam com o bairro, criando uma área de transição e integração da favela a ser urbanizada com o bairro.

Os projetos de urbanização de favela, sempre que possível, articulam-se com projetos de geração de trabalho e renda. Os “Centros de Negócio e Serviços” construídos pela PSA são interessante alternativa de integração da favela ao bairro e de geração de trabalho e renda. O projeto cria oportunidades para os moradores das favelas urbanizadas desenvolverem ou abrirem ‘negócios’ e atende a demanda de serviços e comércio do bairro (ou entorno).

### **Participação**

A execução das obras de urbanização é precedida da elaboração de projetos, discutidos com a população desde a fase de elaboração do diagnóstico. Através de técnicas participativas os moradores expressam seus desejos, valores, preocupações e necessidades, e os técnicos da PSA procuram levar em conta a percepção, sugestões e propostas da população quanto aos problemas e soluções para a favela. Atualmente, o mais importante dos métodos utilizados é o DRUP – Diagnóstico Rápido Urbano Participativo, desenvolvido pela GTZ - Sociedade Alemã de Cooperação Técnica. Esse instrumento tem levado a população a um envolvimento maior na elaboração do projeto, atraindo para participar não apenas as lideranças e grupos organizados, mas a maioria dos moradores.

### **Ações preliminares**

Outras duas ações que compõem o diagnóstico das áreas inseridas no Programa são realizadas anteriormente à elaboração dos projetos: a primeira, o Levantamento Planialtimétrico Cadastral da área, e a segunda, a Pesquisa Sócio-Econômico Censitária, que compõem, com o DRUP, o conjunto de subsídios necessários para a elaboração dos projetos de urbanização e de desenvolvimento comunitário para as localidades.

O Levantamento Planialtimétrico Cadastral permite o reconhecimento pleno da base física de atuação, fornecendo as informações necessárias sobre o terreno, construções e demais elementos físicos existentes. A Pesquisa Sócio-Econômico Censitária, ao levantar informações do conjunto dos domicílios e famílias das áreas, e dos moradores que as constituem, permitem não apenas quantificá-los e reconhecê-los, mas também, viabilizar análises que vão subsidiar e orientar as ações do governo nos diversos programas sociais complementares, bem como permitir a fiscalização e o controle patrimonial.

### **Avaliação e monitoramento**

A Prefeitura desenvolve, junto aos moradores, o monitoramento dos padrões de qualidade na prestação dos serviços implantados, através do estabelecimento de processos participativos de avaliação, na forma de um Observatório de Qualidade, visando a superação do referencial de baixa qualidade e facilitando a integração à cidade. Nestes processos, constrói sistemas de avaliação e indicadores de resultados, que permitam avaliar o impacto das intervenções e se as mesmas contribuíram para a elevação da qualidade de vida, para a democratização do acesso aos direitos e para o fortalecimento da organização comunitária e social.

### **Priorização das intervenções**

Para o atendimento dos núcleos de favela pelo Programa de Urbanização Integral são considerados os seguintes critérios de prioridade:

- Situações de insalubridade e de risco.
- Ocupação em áreas de preservação ambiental (mananciais, parques).
- Impacto na recuperação ambiental e urbana.
- Tempo de existência do assentamento.
- Relação custo-benefício, considerando-se antes o custo da intervenção em relação ao número de famílias diretamente beneficiadas, e, depois, em relação ao benefício para a cidade como um todo.
- Condições favoráveis ao reordenamento urbano (adensamento versus existência de áreas de apoio internas ou próximas).
- Nível de organização comunitária.
- Existência de fatores facilitadores da regularização fundiária.
- Imposições jurídicas (existência de ações populares e/ou ações de reintegração de posse, existência de TACs – Termo de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público).
- Existência de financiamento para a área.
- Aprovação da urbanização da área como prioridade no Orçamento Participativo: uma vez aprovada no Conselho Municipal de Orçamento, a urbanização torna-se um compromisso de governo, assegurando-se recursos no Orçamento para a sua consecução.

#### **6.1.2. Intervenções pontuais**

A PSA realiza intervenções localizadas (intervenções pontuais) em favelas e demais assentamentos precários (parcialmente urbanizados ou sem intervenção) visando melhorar as condições de habitação, eliminando ou minimizando situações de insalubridade e de risco geotécnico, enquanto não é possível promover a urbanização integral, que requer investimento mais elevado. Trata-se de intervenções do tipo:

- Consolidação geotécnica – construção de muros de arrimo.
- Redes provisórias de água e esgoto.
- Melhoria do sistema viário existente (vias, vielas e escadarias) – construção, manutenção ou reforma de escadarias, cascalhamento de vias etc.

#### **6.1.3. Regularização Fundiária**

A PSA implementa a regularização fundiária dos assentamentos precários classificados como “consolidados” ou “consolidáveis”, localizadas em terras públicas ou particulares tendo como diretrizes:

- Regularizar a posse e o parcelamento do solo.
- Promover a regularização fundiária de assentamentos já urbanizados ou em processo final de urbanização.
- Nos assentamentos em início de urbanização, combinar os processos de urbanização e regularização, encaminhando o processo de regularização fundiária durante e após a urbanização, ou seja, de maneira concomitante a este.

Para viabilizar a regularização dos assentamentos, a Prefeitura:

- Realiza estudo de viabilidade técnica, jurídica e financeira.
- Institui as COMULs - Comissões Municipais de Urbanização e Legalização - compostas por representantes da PSA e de moradores do assentamento. Essa Comissão é responsável pela elaboração e aprovação do Plano de Urbanização e Regularização, que inclui o parcelamento definitivo do solo, estabelece os índices e as formas de uso e ocupação do solo, e decide sobre a conveniência e necessidade de realização de obras e de outras formas de intervenção do governo municipal na área.
- Encaminha os Planos de Urbanização e Regularização para o Prefeito Municipal, que o aprova por Decreto.
- Encaminha os Planos aprovados internamente aos Serviços de Registro de Imóveis, para o competente registro dos parcelamentos, prestando assessoria jurídica àqueles casos passíveis de pedido judicial de parcelamento.
- Encaminha os Planos aos setores da Prefeitura responsáveis pela inclusão das áreas nos demais serviços de fiscalização e controle urbano (cadastro imobiliário, numeração, aprovação e fiscalização de obras, denominação de vias).

No caso de terrenos públicos:

- Outorga a cada família o Termo de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), instrumento que confere aos outorgados o direito à posse do imóvel.
- Encaminha para registro no Serviço Imobiliário os termos de concessão.
- Viabiliza a cobrança do valor da concessão – calculado com base no valor das obras realizadas pela municipalidade no assentamento - que reverte para o Fundo Municipal de Habitação, possibilitando novos investimentos no programa.
- Acompanha junto aos Serviços Registrários, à Vara Corregedora de Registros Públicos e ao Ministério Público, quando necessário, os processos de registro do parcelamento ou condomínio.

No caso das áreas particulares, além do acompanhamento dos processos de regularização de registro, conforme realizado nas áreas públicas, garante assistência jurídica necessária à obtenção do título de propriedade dos imóveis pelas famílias, o que se faz, geralmente, mediante negociação direta dos moradores com o proprietário, ou pela propositura de ações de usucapião das glebas.

Para melhorar os resultados do programa a PSA desenvolve ações como:

- Capacitação dos técnicos e dirigentes da PSA.
- Regularização do domínio de áreas públicas e particulares.
- Revisão e aprimoramento da legislação urbanística e ambiental (em particular, a elaboração da Lei das ZEIS).

Considerando a complexidade que envolve os processos de regularização dos assentamentos precários, a Prefeitura tem procurado construir uma articulação com outras esferas de governos e instâncias de poder (legislativo e judiciário) para eliminar obstáculos que impedem ou dificultam este processo. Nesta direção apoia a:

- Elaboração da nova lei federal sobre parcelamento do solo urbano e regularização de assentamentos precários, levando os obstáculos institucionais e legais enfrentados na implementação de seu programa de regularização urbanística e fundiária à Relatoria do Projeto de Lei nº 3057/00.
- Discussão junto a órgãos federais, estaduais e municipais competentes pela análise de aspectos ambientais relacionados à urbanização de assentamentos precários.
- Alteração da Constituição do Estado de São Paulo (Artigo 180, inciso VII) para viabilizar a desafetação das áreas reserva de loteamento (áreas verdes e institucionais) ocupadas por assentamentos precários.
- Autonomia municipal para promover a regularização de favelas e demais assentamentos precários.
- Conclusão da elaboração da legislação específica da Bacia Billings, complementar à nova Lei Estadual de Proteção aos Mananciais, que defina e demarque as zonas urbanas ocupadas passíveis de urbanização e regularização, permitindo a adequação entre essa Lei e o Plano Diretor, com vistas a uma eficaz e factível aplicação da legislação ambiental, compatível com a urbanização e regularização das áreas ocupadas em áreas de mananciais.
- Revisão de exigências e agilização da aprovação dos parcelamentos em AEIS (e nas futuras ZEIS) nos Serviços de Registro de Imóveis na cidade, permitindo o registro dos lotes às famílias beneficiadas.

#### 6.1.4. Apoio à Autoconstrução e Requalificação Habitacional

A PSA realiza ações voltadas ao apoio à autoconstrução e à requalificação habitacional visando incorporar os assentamentos precários à cidade e elevar a qualidade da construção das habitações nestes núcleos. Através do “Programa de Apoio à Autoconstrução”, elabora projetos e fornece orientação técnica para construção, reforma e ampliação de moradias nos núcleos urbanizados ou em urbanização.

Complementarmente, o Programa “Melhor Ainda” desenvolve as seguintes ações:

- Disponibiliza crédito para construção, ampliação ou reforma das moradias, no valor máximo de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) por família, com comprometimento máximo de 25% da renda familiar com o pagamento das prestações, e com liberação das parcelas do financiamento vinculadas ao cumprimento do programa de obras estabelecido entre o Departamento de Habitação da Prefeitura e o morador, com ou sem a participação de assessoria técnica.
- Fornece projetos de reforma e adaptação das moradias, tanto para adequá-las às normas estabelecidas nos Planos de Urbanização e Regularização, garantindo as condições desejadas de conforto ambiental (ventilação e iluminação) e a legalidade da construção, para eliminar situações de risco, como para permitir às construções a sua requalificação estética, a proteção contra as intempéries e contra a depreciação (por ex., através do revestimento e pintura).
- Permite o estabelecimento de convênios com ONGs, universidades e escritórios de arquitetura e engenharia, de forma a estender e viabilizar a assessoria técnica nos assentamentos.

#### 6.1.5. Contenção de ocupações

A PSA desenvolve ações de contenção de ocupações de áreas públicas vazias, ou de novas ocupações em áreas já ocupadas. No caso das favelas, para evitar seu crescimento e adensamento na zona urbana da cidade, conta com o apoio do Ministério Público Estadual, através das Curadorias de Habitação e Urbanismo e Meio Ambiente.

Prioriza as áreas vazias, as de ocupação recente em processo de expansão e as de favela em processo de urbanização, objetivando a estabilização do número de domicílios e famílias moradoras. Também prioriza a fiscalização de áreas que são objeto de denúncias de ocupação. A estratégia de contenção é a fiscalização permanente, buscando inibir a ocupação na fase inicial.

## 6.2. URBANIZAÇÃO E REGULARIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS – APRIMORAMENTO

### 6.2.1. Consolidação e institucionalização

Os programas em andamento dessa linha de ação apresentam resultados adequados. Coloca-se como estratégica a necessidade de consolidação e, em certa medida, maior institucionalização, de forma a garantir a sua sustentabilidade. Nesse sentido, propõem-se as seguintes orientações:

- a. Documentação da experiência, com identificação e registro dos procedimentos seguidos, permitindo a avaliação sistemática, a difusão e eventual treinamento de técnicos que sejam agregados à equipe.
- b. Avaliação dos projetos e das obras de urbanização, buscando:
  1. Avaliar a adequação dos padrões hoje adotados;
  2. Estabelecer e sistematizar padrões de projetos e obras mais adequados;
  3. Ampliar a efetividade do Programa de Urbanização Integral dentro do Santo André Mais Igual.
- c. Planejamento da intervenção futura buscando construir um horizonte viável para a urbanização de todas as favelas da cidade dentro do prazo previsto por este PMH (20 anos).
- d. Atuar na prevenção ao crescimento das favelas existentes (consolidar prática em curso) e no surgimento de novas (articulado a uma política de provisão).
- e. Com relação aos obstáculos identificados para a regularização fundiária, propõe-se a:
  1. Promover maior integração entre as equipes de habitação, desenvolvimento e controle urbano, capacitando os técnicos desses setores nos temas estratégicos de forma a permitir a agilização dos processos de regularização.
  2. Desenvolver ações políticas, de governo e com a sociedade civil, junto à esfera estadual, com vistas a superar as limitações jurídicas colocadas pela Constituição do Estado de São Paulo no que concerne à desafetação das áreas de bem de uso comum do povo ocupadas por assentamentos precários, possibilitando a sua regularização.
  3. Estabelecer gestões junto aos Serviços de Registro de Imóveis na cidade, com vistas a agilizar a aprovação dos parcelamentos em ZEIS, permitindo o registro dos lotes às famílias beneficiadas pelos processos de regularização.
- f. Consolidar os programas voltados a melhoramentos habitacionais – Apoio à autoconstrução e “Melhor Ainda” - articulando-os a ações de assistência técnica, a serem desenvolvidas através de parcerias com órgãos de classe (IAB, Sindicato de Arquitetos, CREA etc.) permitindo a adequação física e funcional das moradias em áreas objeto de projetos de urbanização e regularização.
- g. Estabelecer um conjunto de padrões e critérios mínimos que permita a adoção de procedimentos de controle urbano em áreas urbanizadas e em processo de regularização, criando acordos e procedimentos entre os setores de habitação, controle urbano, cadastro fiscal e imobiliário, Secretaria de Assuntos Jurídicos e Procuradoria Patrimonial.
- h. Aprimorar os processos de manutenção das áreas e equipamentos públicos em assentamentos urbanizados.
- i. Fortalecer a discussão e a avaliação permanente do Programa de Urbanização Integral entre a Prefeitura e as comunidades, dentro dos canais de participação existentes.

- j. Prever a possibilidade de financiamento às Associações de Moradores em favelas e assentamentos precários, para o desenvolvimento, por estas, dos projetos e obras de urbanização.
- k. Procurar, na elaboração dos projetos de urbanização em que sejam necessárias remoções, sempre que possível, viabilizar o reassentamento no interior do próprio núcleo, avaliando-se para isso as possibilidades físicas e a relação custo-benefício, tendo em vista a ainda insuficiente oferta de novas áreas para habitação na cidade, detectada no Diagnóstico.

### 6.2.2. Aprimoramento dos programas

#### Urbanização Integral de Favelas

O PMH consolida tal programa, na dimensão, nas suas ações componentes atuais e previstas descritos nos itens anteriores, com os seguintes ajustes:

- a. O Programa divide-se em dois subprogramas: obras emergenciais e urbanização integral
- b. A partir da aprovação do PMH, ficam incorporadas ao Programa de Urbanização Integral de Favelas as ações de urbanização gradual e de intervenção pontual ou obras emergenciais, diferenciando-se as intervenções segundo o prazo e a disponibilidade imediata ou não de recursos.
- c. O subprograma de urbanização integral fica articulado ao macro-programa “Santo André Mais Igual”, com administração matricial e integrando ações de urbanização com ações sociais.

Para a plena consecução dos objetivos do programa, serão necessários:

- 1. O desenvolvimento de processos de sistematização e rotinização das práticas de intervenção.
- 2. A avaliação da experiência anterior e requalificação da intervenção futura.

#### Regularização Fundiária

O PMH consolida tal programa, a partir da continuidade e aperfeiçoamento das ações já em curso, tendo como principais objetivos estratégicos:

- a. Superar os limites e obstáculos apontados.
- b. Incorporar no Programa as ações decorrentes da nova Legislação das ZEIS, uma vez que esta seja aprovada.
- c. Incorporar eventuais ajustes em suas ações que venham a ser necessárias quando da aprovação da nova Lei Federal sobre parcelamento do solo urbano e regularização de assentamentos precários (PL nº 3.057/00).

#### Apoio à Moradia Econômica

O PMH consolida neste programa as ações de apoio técnico à autoconstrução (exceto o financiamento), com os seguintes ajustes:

- a. demandas a serem atendidas pelo programa e formas de atendimento:
  - 1. Moradores em áreas urbanizadas e em processo de urbanização, priorizando a ação direta da Secretaria a esse universo, articulado ao programa de urbanização integral de favelas.
  - 2. Moradores em lotes regularizados externos aos assentamentos, reduzindo progressivamente o atendimento direto pela Secretaria a esse universo, até a sua extinção, transferindo esse atendimento a convênios com entidades de classe.
- b. Revisão da Lei de Moradia Econômica, de forma que permita a realização de convênios com entidades de classe para a prestação de serviços de assessoria técnica (projeto e obra), bem como para permitir a aprovação dos projetos desenvolvidos nas áreas urbanizadas e em urbanização.

### “Melhor Ainda”

O PMH consolida tal Programa, que visa financiar e fornecer apoio técnico à autoconstrução e à requalificação habitacional, tendo como objetivo estratégico a sua extensão para um número maior de assentamentos precários urbanizados ou em processo de urbanização.

## 6.3. PROVISÃO DE NOVAS OPORTUNIDADES HABITACIONAIS – PRÁTICA DESENVOLVIDA

Para assegurar o acesso à moradia a Prefeitura Municipal atua na ampliação de ofertas de habitação, principalmente para a população de menor renda.

O atendimento dessa demanda é importante estratégia para evitar o adensamento e surgimento de novas favelas no município e o processo de degradação ambiental com a ocupação desordenada de áreas de preservação. Também possibilita a redução da pressão da população com maiores rendimentos sobre as oportunidades de mercado existentes, que já provocaram no Brasil o repasse e transferência, para parcelas da população de renda média, de unidades que foram construídas com finalidade de atendimento de interesse social, desvirtuando o objetivo original das iniciativas.

Essa decisão orienta o setor público na otimização de seus esforços para o atendimento da faixa detentora de menor renda, incluindo uma política de subsídios para atender a população com renda familiar de até três salários-mínimos.

O governo municipal, quando não produz diretamente, incentiva e apóia a produção de novas moradias para as faixas de menor renda:

- pelo setor privado;
- pelas associações comunitárias ou movimentos de moradia;
- através de programas desenvolvidos por outras esferas do setor público: governos estadual e federal.

### 6.3.1. Atuação junto ao Setor privado

A Prefeitura tem apoiado ou estabelecido parcerias com o setor privado para produção de novas moradias, das seguintes formas:

- Apoiando a obtenção de financiamentos públicos para a produção privada de empreendimentos habitacionais de interesse social, tendo como exemplo o PAR (Programa de Arrendamento Residencial);
- Abrindo, encaminhando e acelerando processos para aquisição de novos terrenos, aplicando o mecanismo da dação desses terrenos como pagamento de dívidas dos proprietários com a Prefeitura, destinando-os à finalidade habitacional, aumentando com isso o estoque de terras e viabilizando novos empreendimentos;
- Aplicando a legislação existente para viabilizar empreendimentos habitacionais nas áreas delimitadas como AEIS B (atuais ZEIS B);
- Procedendo à revisão da legislação tributária municipal (IPTU, ISSQN, ITBI), e a aplicação dessa nova legislação, visando incentivar a produção habitacional de interesse social;
- Procedendo à elaboração, em andamento, da legislação que especifica as categorias de uso Habitação de Interesse Social – HIS, e Habitação de Moradia Popular – HMP, bem como da legislação que cria as ZEIS – Zonas de Especial Interesse Social, tal como previsto no novo Plano Diretor;
- Elaborando estudos urbanísticos, arquitetônicos e financeiros, complementares à aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor (Edificação e urbaniza-

ção compulsória, IPTU progressivo), para viabilizar empreendimentos de HIS e HMP nas novas ZEIS B e C demarcados no Plano Diretor, bem como em áreas e imóveis na região central (utilizando as vantagens comparativas previstas no PD), combatendo a especulação imobiliária;

- Estabelecendo rotinas especiais de análise a aprovação de projetos.

No caso de empreendimentos com recursos do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), a Prefeitura tem atuado na facilitação desses empreendimentos através:

- Da identificação das regiões e áreas de intervenção prioritária para implantação dos projetos tipo PAR;
- Da promoção de estudos e ações, objetivando a isenção ou redução de tributos, despesas cartorárias, contribuições e taxas incidentes ou que venham a incidir sobre os imóveis e operações do PAR - como IPTU, ITBI, ISSQN e outros encargos que onerem o custo dos imóveis, enquanto se mantiverem na propriedade do FAR (Fundo de Arrendamento Residencial);
- Do auxílio à Caixa Econômica Federal na seleção das famílias a serem beneficiadas pelo Programa (Convênio PSA – CEF).

### **6.3.2. Atuação junto às Associações Comunitárias**

A PSA desenvolve o Programa de Apoio às Associações Comunitárias de Moradia. Trata-se de parcerias com as Associações e Cooperativas Populares de produção de Moradias para facilitar a viabilização de projetos habitacionais gerenciados ou empreendidos pelas Associações. Neste sentido a Prefeitura atua:

- Na assessoria para obtenção de financiamentos federais e estaduais;
- No financiamento e/ou execução de obras de infraestrutura nos empreendimentos das Associações;
- Na assessoria para promover a aprovação dos empreendimentos ou sua regularização fundiária;
- No “chamamento público” às Associações para a incorporação de suas demandas aos empreendimentos financiados na cidade pelo PAR (Convênio PSA-CEF).

### **6.3.3. Atuação direta e junto a outras esferas de governo**

A PSA atua diretamente na produção de novas moradias, através da implantação de loteamentos populares (com unidades habitacionais evolutivas), e da construção de conjuntos habitacionais, destinados aos moradores em assentamentos precários em processo de urbanização que precisem ser removidos por situação de risco ou por necessidade de desadensamento. Além da destinação de recursos próprios para tais ações, busca atuar de maneira articulada com os Governos Estadual e Federal, bem como com parceiros internacionais, para que estes financiem direta ou indiretamente a produção de moradias em consonância com a política habitacional municipal.

A Prefeitura também atua na manutenção dos Conjuntos Habitacionais promovidos pela municipalidade e/ou pela EMHAP – Empresa Municipal de Habitação Popular.

## **6.4. PROVISÃO DE NOVAS OPORTUNIDADES HABITACIONAIS – APRIMORAMENTO**

### **6.4.1. Sustentabilidade na provisão de novas oportunidades habitacionais**

Ao contrário do campo de urbanização e regularização de assentamentos precários, onde se concentra a principal experiência acumulada pelas recentes administrações em Santo André, é preciso desenvolver, no campo da provisão de novas oportunidades habitacionais, uma estratégia a ser seguida pela

Prefeitura, para criar e dar progressiva sustentabilidade às ações, tanto àquelas já em curso como às novas ações propostas. O desenvolvimento dessa estratégia deverá seguir as seguintes orientações:

- a. Desenvolvimento de ações de forma incremental e planejada, considerando as limitações de recursos municipais e a indefinição ainda presente no que diz respeito à alocação de recursos com subsídios pelo Governo Federal;
- b. Criação de um programa específico, concentrando a atuação com disponibilização de recursos municipais na faixa de Habitação de Interesse Social e buscando agir como facilitador em empreendimentos para faixa de Habitação de mercado popular ;
- c. Construir uma base de recursos financeiros para o desenvolvimento das ações, com base nas seguintes possibilidades:
  1. Acionar recursos do Fundo Municipal de Habitação;
  2. Buscar recursos externos direcionados para essa finalidade;
  3. Intermediar a viabilização de financiamentos a cooperativas (recursos FGTS, FNHIS e outros);
  4. Trabalhar com recuperação parcial dos investimentos, dando assim rotatividade ao Fundo Municipal de Habitação.
- d. Constituição de um banco de terras, utilizando os seguintes instrumentos:
  1. Liberação de entraves legais ou administrativos à utilização de terras públicas que apresentem problemas jurídicos, disponibilizando-as para empreendimentos de HIS;
  2. Desenvolvimento de mecanismos de negociação com o setor privado, utilizando-se do consórcio imobiliário ou outros instrumentos semelhantes, de forma a viabilizar a ocupação das terras definidas pelo Plano Diretor como ZEIS;
  3. Utilização do instrumento da dação em pagamento, para recebimento de terras para a quitação de dívidas de IPTU;
  4. Utilização dos novos instrumentos previstos pelo Estatuto das Cidades e pelo Plano Diretor, visando obter terras para HIS, operando com a flexibilização de índices urbanísticos sem a necessidade de investimento público direto;
  5. Considerando a escassez de terra, identificada no diagnóstico, desenvolver estudos para futura revisão da alocação de terras prevista pelo Plano Diretor, permitindo ampliar a disponibilidade para HIS;
  6. Utilização da Operação Urbana Consorciada e de consórcios imobiliários no perímetro da ZEIC-A (Centro e Bairro Casa Branca) a fim de viabilizar a implantação de HIS e HMP no projeto de reabilitação da área central.
- e. Fortalecer institucionalmente a Empresa Municipal de Habitação Popular – EMHAP - para que esta atue como agente “incorporador”, apoiando cooperativas e procurando viabilizar financiamentos diretamente a estas.
- f. Estimular a auto-gestão dos empreendimentos habitacionais, principalmente naqueles desenvolvidos pelas Associações e Cooperativas habitacionais, inclusive como forma de barateamento dos custos de produção;
- g. Pesquisa da demanda habitacional difusa que contribui para o déficit habitacional do município, e desenvolvimento de estudos para a constituição futura de um cadastro de demanda, visando adequar a ampliação futura da oferta com o perfil da demanda, agregando nesta informações relativas às questões de gênero, raça, idade (população idosa), dos portadores de deficiência, e das demandas específicas suscitadas por estas questões.
- h. Elaborar pesquisa que permita identificar a localização, as características construtivas das edificações e sociais da população que mora em condições precárias de habitabilidade (em

- domicílios rústicos, com adensamento excessivo, sem sanitário interno ao domicílio] – ou seja, da população que apresenta inadequação habitacional, demonstrada no Diagnóstico, mesmo fora dos assentamentos precários – visando à construção de um projeto específico de intervenção que possa vir a atender essas necessidades específicas;
- i. Buscar viabilizar ação integrada na área de habitação com demais municípios da região, inserindo a questão habitacional nos debates do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, tendo como perspectiva a elaboração de um Plano Regional de Habitação, com vistas a:
    1. elaboração de um diagnóstico regional da questão habitacional;
    2. definição de objetivos, metas, programas e ações em comum;
    3. buscar maior uniformidade nas regras de uso, ocupação e parcelamento do solo que impactam na produção habitacional, tanto aquela realizada pelo poder público, como aquela realizada por demais agentes (mercado imobiliário, associações e cooperativas).
  - j. Buscar viabilizar, tanto no plano municipal quanto no regional, ação conjunta com a CDHU, visando a consecução das ações firmadas no Termo de Acordo (firmado entre Câmara Regional do ABC, Secretaria de Habitação do Estado e CDHU), e para o desenvolvimento de demais programas habitacionais.
  - k. Desenvolver estudos visando identificar a potencialidade e a viabilidade de adoção de programas de aluguel social para atendimento à população sem capacidade de pagamento para aquisição de imóvel.

#### 6.4.2. Novas ações propostas

Complementar às ações já desenvolvidas pela municipalidade, o PMH indica como novas ações, ou aperfeiçoamento das mesmas, no campo da provisão de novas oportunidades habitacionais:

- O financiamento com subsídio à família para a aquisição de terra, construção de novas unidades, execução de infra-estrutura, e aquisição de materiais de construção;
- A oferta de novas oportunidades habitacionais ao universo da população computada no déficit habitacional, identificada no Diagnóstico, e não moradora em assentamentos precários (demanda difusa);
- A produção de novos loteamentos na forma de promoção pública ou de consórcio imobiliário com o setor privado;
- A criação de um atendimento público especial a agentes da produção habitacional privada, tais como Associações, Cooperativas e Construtoras, a fim de auxiliar no desenvolvimento de estudos de viabilidade, acompanhar a tramitação da análise de projetos e a orientar na obtenção de linhas de financiamento junto a órgão como a CEF, CDHU, FMH e outros;
- Adequação dos procedimentos técnicos e equacionamento de questões legais relacionadas ao licenciamento ambiental nas áreas de intervenção e destinadas à produção pública e privada de HIS e HMP;
- A promoção de medidas de redução ou isenção de taxas e emolumentos municipais na aprovação de projetos de HIS;
- A observação de critérios de acessibilidade universal na produção habitacional, levando em consideração as necessidades especiais das pessoas portadoras de deficiência, estabelecendo cotas mínimas para o atendimento de idosos e priorizando o atendimento às famílias com crianças de 0 a 4 anos.
- O atendimento às necessidades habitacionais da população feminina vítima de violência;
- A adoção de novas alternativas de provisão habitacional, tanto quanto à forma de aquisição

e acesso (aluguel social, leasing, consórcio), quanto à tipologia habitacional (aproveitamento de imóveis habitacionais vazios, reforma e reciclagem para o uso habitacional de edifícios vazios ou subutilizados).

### 6.4.3. Programa Municipal de Provisão de Moradias

Para o desenvolvimento das ações de provisão habitacional, realizada diretamente pela municipalidade ou pelos demais agentes, propõe-se a criação de um Programa específico que tenha como atribuição aglutinar e coordenar as ações indicadas e previstas. Em grandes linhas, suas áreas de atuação imediata seriam:

1. Consolidação das ações em curso relativas à negociação com proprietários e com cooperativas para viabilização de terrenos em ZEIS.
2. Atuação de apoio às associações (capacitação, elaboração de estudos e projetos, etc.) viabilizando a sua atuação de forma mais eficaz.
3. Elaboração de projetos para captação de recursos para a produção de novas unidades.
4. Desenvolvimento de estudos de viabilidade de programas de aluguel social e de novas alternativas de tipologias habitacionais.
5. Desenvolvimento de estudos para a criação futura de um cadastro da demanda habitacional difusa.

A criação e desenvolvimento de tal Programa apresentam as seguintes necessidades:

1. Priorizar e agilizar a definição de estrutura de gestão e de responsabilidades administrativas, sem que isto signifique acréscimos significativos aos custos da administração pública;
2. Criação de banco de terras

## 6.5. PROJETOS ESPECIAIS

### 6.5.1. Mananciais

Na Área de Proteção e Recuperação de Mananciais (APRM), além de participar ativamente na discussão e na elaboração da Lei específica que regulamenta o uso e ocupação do solo na Sub-Bacia (em decorrência da nova Lei Estadual de Proteção aos Mananciais – a lei específica ainda não foi concluída e aprovada), a Prefeitura desenvolve esforços em busca da coexistência sustentável entre habitação e preservação ambiental, através de programas e projetos desenvolvidos em parceria com outros agentes, organismos internacionais e esferas de governo. Destacam-se:

- O convênio de cooperação técnica entre Brasil e Canadá, que deu início, em 1998, ao projeto GEPAM – Gerenciamento Participativo em Áreas de Mananciais, procurando alternativas para planejar, projetar e intervir nos assentamentos localizados em áreas ambientalmente sensíveis. Entre outros frutos, tal projeto resultou no trabalho conjunto entre técnicos municipais, da Universidade de São Paulo e da Universidade British Columbia (Canadá), para desenvolver propostas de projeto de uma comunidade sustentável para o núcleo Pintassilgo, que forneceram subsídios para as negociações junto ao Ministério Público do Estado de São Paulo, resultando, em 2002, na homologação de acordo que admite a reurbanização de parte do assentamento, ao invés da remoção total antes solicitada, acompanhada da compensação ambiental necessária (recuperação de parte da área do Parque do Pedroso);
- Participação direta e envolvimento da população envolvida na discussão e revisão do EIA-RIMA do Rodoanel Metropolitano, obra rodoviária que tem como objetivo retirar das principais vias de circulação da Grande São Paulo o tráfego rodoviário de passagem. O traçado propos-

to pela DERSA passa pela APRM de Santo André, atingindo parte dos loteamentos Recreio da Borda do Campo, Parque Miami/Riviera e o núcleo Pintassilgo, fragmentando parte do Parque Natural Municipal do Pedroso, afetando itens do acordo firmado com o Ministério Público;

- Envolvimento no Programa de Saneamento Ambiental dos Mananciais do Alto Tietê, coordenado pelo Governo do Estado, em parceria com a SABESP, CDHU e Prefeituras de São Paulo, São Bernardo do Campo, Santo André e Diadema, que visa captar recursos junto ao BIRD para preservar os mananciais de água, controlar a ocupação do território e melhorar a qualidade de vida da população. Em Santo André, o projeto concentra-se na recuperação do Parque do Pedroso, com a remoção de cerca de 100 domicílios existentes em seu interior, cabendo à CDHU a produção das unidades necessárias para o reassentamento das famílias.

### Ações propostas

Dada a especificidade da região de mananciais, propõe-se a elaboração de um projeto que oriente a intervenção municipal na área tendo em vista as necessidades de coordenação e articulação das ações desenvolvidas pelo Município junto aos órgãos estaduais na gestão e desenvolvimento sustentável da área de mananciais, permitindo a consolidação das ações em curso, tais como: participação na Unidade Gestora de recursos Hídricos do Alto Tietê, subcomitê Billings; continuidade do Projeto GEPAM; acordo com Ministério Público para urbanização parcial do núcleo Pintassilgo; participação no Programa de Saneamento Ambiental dos Mananciais do Alto Tietê e na avaliação de impactos da implementação do projeto RODOANEL - levando em consideração a necessidade de negociação com o Governo Estadual e com o Ministério Público.

#### 6.5.2. Paranapiacaba

Ainda na ARPM, situa-se a Vila de Paranapiacaba, que, por sua importância histórica e pelo sítio natural que a rodeia, foi tombada pelos órgãos públicos responsáveis pelo Patrimônio Histórico a nível estadual, federal e municipal. A Prefeitura adquiriu a Vila da Rede Ferroviária Federal (RFFSA) em 2002, no intuito de preservar o sítio histórico e cultural, e permitir que a população participe das decisões que a envolvem, promovendo geração de renda ligada ao turismo de forma ambientalmente sustentável. Dada a importância ambiental, foi criado no entorno da vila o Parque Natural Municipal Nascentes de Paranapiacaba. A manutenção e preservação deste patrimônio requerem, do poder municipal, assessoria técnica especializada e ações diferenciadas, combinadas à captação de recursos junto a parceiros institucionais e organismos internacionais.

Dentre os desafios que se colocam à implementação de um plano de desenvolvimento sustentado para o importante patrimônio histórico e ambiental, no que diz respeito especificamente à área habitacional, encontram-se:

- A regularização fundiária dos imóveis e do conjunto arquitetônico da Vila;
- A recuperação das habitações deterioradas pela ação do tempo e por adaptações de usos ao longo dos anos (na vila ferroviária e na parte alta);
- O controle urbanístico do conjunto, pois algumas novas edificações põem em risco a harmonia da paisagem que justificou seu tombamento.

Dentre as ações já em andamento, destacam-se:

- A regularização contratual da ocupação dos imóveis, com a substituição do Contrato de Uso do Imóvel assinado com a RFFSA pelo Termo de Permissão de Uso do Imóvel com a Prefeitura (já atendidos, entre 2002 e 2003, 211 dos 350 contratos a regularizar);

- As autorizações, pela Subprefeitura de Paranapiacaba e Parque Andreense, de pequenas obras e reformas de imóveis, que, nas habitações tombadas (muitas delas não possuem sequer instalações sanitárias) constituem um desafio à parte.

### **Ações propostas**

Dada a especificidade da área, envolvendo questões de preservação do patrimônio e questões habitacionais, propõe-se a elaboração de um projeto que oriente as ações do município, tendo em vista a problemática habitacional local, compatibilizando-o com as diretrizes de preservação e de desenvolvimento sustentável para a região, articulando a atuação da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação com outros órgãos municipais e de outros níveis de governo com atuação na área.

## **6.6. CONTROLE SOCIAL E GESTÃO PARTICIPATIVA**

### **6.6.1. Política e instrumentos existentes**

A Prefeitura pauta-se pela promoção da participação popular na definição das diretrizes e metas da política habitacional, bem como na formulação e implementação dos programas, visando ao estabelecimento pleno de sua co-gestão e do seu controle social. Tal diretriz insere-se dentro da política de participação popular, que há anos vem sendo implantada e aperfeiçoada no conjunto da administração municipal, corporificada em instrumentos e canais de participação popular dos quais dois dos mais representativos são o Orçamento Participativo (OP) e os Conselhos Municipais de Políticas Públicas. Dentre esses últimos, no que diz respeito às políticas de desenvolvimento urbano e habitação, destacamos o Conselho Municipal de Habitação (CMH) e o Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU).

#### **Orçamento Participativo**

O Orçamento Participativo (OP) tem como característica principal reunir, por setores da cidade, os seus moradores, independente da participação dos mesmos em entidades ou movimentos sociais ou não, para discutir e escolher as prioridades de investimento da Prefeitura para o orçamento do ano seguinte, que serão avaliadas e aprovadas para inclusão no orçamento pelo Conselho Municipal de Orçamento (composto por moradores eleitos nas plenárias por setores da cidade e por representantes da Prefeitura). Tem, por assim dizer, um caráter mais amplo, tanto em relação à natureza das questões que delibera – as prioridades de investimentos da Prefeitura, independente de áreas de atuação – quanto em relação aos participantes do processo, não necessariamente vinculados a uma organização ou movimento.

No âmbito da política habitacional, é a instância onde se deliberam as intervenções que implicam em grandes investimentos, tais como urbanizações integrais de favelas.

#### **Conselho Municipal de Habitação (CMH)**

Criado em 1999 e instituído em 2000, tem como principal objetivo garantir a participação popular na elaboração e na gestão da política habitacional do município. Entre suas atribuições destacamos:

- Organizar e realizar anualmente a Conferência Municipal de Habitação;
- Acompanhar, fiscalizar e avaliar a aplicação das diretrizes e o cumprimento das metas para a política habitacional definidas na Conferência;
- Estabelecer diretrizes e metas complementares às fixadas na Conferência;
- Acompanhar e fiscalizar as ações públicas desenvolvidas no município relativas à questão habitacional;

- Gerir o Fundo Municipal de Habitação;
- Definir critérios para atendimento e os programas a serem financiados pelo Fundo;
- Convocar plenárias abertas para discussão de temas e questões relativos à habitação.

Compõem o Conselho Municipal de Habitação 16 membros, divididos em oito representantes da sociedade civil e oito do Poder Público Municipal. Entre os representantes da sociedade, três são de Associações de moradores de favelas, três de Associações de Moradia ou Cooperativas Populares, e dois de entidades classistas ou representativas de segmentos sociais com trabalho na área de habitação popular.

### **Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU)**

Criado juntamente com a aprovação do novo Plano Diretor, em dezembro de 2004, e instituído no início de 2005. Constitui-se em órgão consultivo e deliberativo, responsável pela participação popular no acompanhamento das questões urbanísticas e de política urbana do município. São suas competências:

- Acompanhar a implementação do Plano Diretor, analisando e deliberando sobre questões relativas a sua aplicação;
- Deliberar e emitir pareceres sobre proposta de alteração da Lei do Plano Diretor;
- Acompanhar a execução de planos e projetos de interesse do desenvolvimento urbano, inclusive os planos setoriais;
- Deliberar sobre projetos de lei de interesse da política urbana, antes de seu encaminhamento à Câmara Municipal;
- Gerir os recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano;
- Monitorar a concessão de Outorga Onerosa do Direito de Construir e a aplicação da transferência do direito de construir;
- Aprovar e acompanhar a implementação das Operações Urbanas Consorciadas;
- Acompanhar a implementação dos demais instrumentos urbanísticos;
- Convocar, organizar e coordenar as conferências e assembleias territoriais;
- Convocar audiências públicas;
- Instituir câmaras técnicas e grupos de trabalho específicos.

O CMPU é composto por 38 membros - 19 do Governo Municipal e 19 da sociedade civil. Desses, 5 são representantes dos empresários, 5 dos movimentos sociais, 4 de ONGs e 5 de demais conselhos da PSA (Habitação, Saneamento Ambiental, Transporte, Orçamento Participativo e Desenvolvimento Econômico). Participam ainda do Conselho, porém sem direito a voto, como convidados, um representante do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC e um representante de órgão estadual de gestão metropolitana.

As questões que dizem respeito à habitação no âmbito da política urbana têm no CMPU o canal privilegiado de co-gestão participativa, da qual são a garantia a participação dos movimentos sociais, e de um representante do CMH no CMPU. Citamos como exemplos, o acompanhamento da aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos no Plano Diretor, que induzem o uso habitacional de interesse social ou de mercado popular; a gestão dos recursos do Fundo Municipal de Política Urbana, à medida que estes devem ser direcionados em parte à empreendimentos habitacionais; a apreciação, participação na elaboração e monitoramento das legislações complementares ao Plano Diretor, tal como a Lei das ZEIS, e dos Planos Setoriais, tais como o Plano Municipal de Habitação.

### **Outras instâncias e instrumentos de participação**

Complementarmente, a PSA, em conjunto com as entidades e representações das comunidades envolvidas, desenvolve outras instâncias, instrumentos e práticas de participação popular, vinculados especificamente à política habitacional, tais como:

- Fóruns de participação específicos por setor ou programa, tais como o Fórum das Associações por Moradia;
- Instrumentos e canais de participação, específicos aos programas que envolvem, tais como as COMULs, o DRUP e outros;
- Discussão permanente, no âmbito dos programas e ações, com as comunidades envolvidas;
- Processo permanente de formação e capacitação das lideranças e comunidades envolvidas nos programas habitacionais.

#### **6.6.2. Aprimoramento**

Levando-se em consideração que os instrumentos citados contêm, em essência, os atributos legais necessários para o pleno exercício do controle social e gestão participativa da política habitacional, cabe, por parte da municipalidade, ações afirmativas que contribuam com o apoderamento de tais instrumentos, permitindo, com a implantação do PMH, que os mesmos possam desempenhar papel ativo e de caráter deliberativo sobre sua implementação. No capítulo 8 deste PMH, apontamos novas atribuições ao CMH e ao CMPU, relativos às ações de monitoramento e avaliação do PMH.

### **6.7. SISTEMAS DE INFORMAÇÃO E MONITORAMENTO**

Para que os canais de participação popular na política habitacional e as instâncias de governo responsáveis por sua implementação possam ter em mãos dados, informações e análises que permitam avaliar o cumprimento das metas e objetivos traçados, bem como indicar as correções de rumo, a Prefeitura dispõe de instrumentos de gestão, de sistemas de informações e de mecanismos de monitoramento e avaliação da política habitacional, e de alguns outros que com ela se relacionam que citamos a seguir:

#### **6.7.1. Observatórios**

A PSA desenvolve desde 2001 mecanismos próprios para o monitoramento, avaliação de seus projetos e acompanhamento da evolução dos indicadores socioeconômicos do município. Destacam-se os trabalhos desenvolvidos pelo Observatório Econômico, Observatório da Educação, Coordenadoria de Informação para Gestão de Inclusão Social e Departamento de Indicadores Sociais e Econômicos (DISE). Este tem sob sua responsabilidade a coordenação e supervisão da produção de indicadores sócio-econômicos do município e de indicadores de resultado para o desenvolvimento de projetos e programas, além da sistematização de dados e informações estatísticas do município e dos indicadores de acompanhamento dos programas de Governo.

#### **Inclusão Social**

A responsabilidade pelo monitoramento e pela avaliação dos programas de inclusão social está a cargo da Coordenadoria de Informação para Gestão de Inclusão Social (antigo Observatório de Inclusão Social), que coordenou além da implantação de um sistema de indicadores de resultado do Programa Santo André Mais Igual, uma pesquisa de avaliação da primeira etapa do Programa.

Foi padronizada uma Ficha de Perfil Social, adotando como base os instrumentais discutidos com a equipe do IEE-PUCSP e o Cadastro Único do Governo Federal. A idéia era fazer um único cadastro que abrangesse todos os programas, evitando que as famílias fossem visitadas repetidamente por vários técnicos de diferentes programas num curto prazo de tempo.

Os novos dados possibilitaram a consolidação de um perfil detalhado de cada uma das áreas permitindo a definição dos programas a serem implementados, além da construção do 'momento zero' do sistema de indicadores. O sistema prevê uma nova pesquisa para a validação dos indicadores desenvolvidos e análise dos resultados obtidos nas novas áreas do Programa.

O Sistema de Indicadores para Gestão de Inclusão Social objetiva a coleta de informações sobre o perfil das famílias para implementação de programas voltados à inclusão social em áreas nas quais a Prefeitura implementa o Programa Santo André Mais Igual, de forma a permitir a avaliação de resultados e da gestão dos programas implementados e subsidiar a decisão a respeito das melhorias de efetividade frente aos seus objetivos e de eficácia em termos de qualidade de vida da população.

Nas primeiras quatro áreas do SAMI a avaliação dos resultados obtidos com os trabalhos desenvolvidos desde 1998 foi obtida através de pesquisa censitária realizada no final de 2004.

### **Qualidade dos serviços**

No âmbito da SDUH, o Departamento de Habitação desenvolve um Observatório de Qualidade dos Serviços, de periodicidade limitada, que consiste em metodologia participativa, desenvolvida a partir de experiência da CERFE<sup>5</sup>, onde padrões de prestação de serviços públicos são acordados entre concessionárias e comunidade e monitorados através de pesquisas aplicadas pela população local. Este sistema além de estabelecer procedimentos de monitoramento participativo, possui etapa de avaliação das redes de serviços públicos executados naquela localidade.

### **6.7.2. Banco de Dados de Assentamentos Precários e Banco de Dados Geomídia**

O Banco de Dados de Assentamentos Precários vem sendo elaborado e aprimorado pelo Departamento de Habitação desde 1989, quando o primeiro levantamento de núcleos de favelas foi feito em parceria com o MDDF. Desde então, diversas outras pesquisas, cadastramentos, contagens e estimativas alimentam o Banco e inúmeras variáveis foram acrescentadas, conforme as necessidades demandadas pelo aprimoramento da metodologia de trabalho em urbanização de favelas.

Desde 2001, um extenso trabalho foi realizado junto ao setor de Geoprocessamento da Prefeitura de Santo André, com o objetivo de territorializar toda a informação. Este projeto permite a facilitação do planejamento, possibilitando um maior acesso aos dados. A avaliação espacial tanto dos problemas, quanto das ações implementadas, permite visualizar a eficiência de projetos e ações, através dos cruzamentos com as diversas interfaces da realidade municipal e com as intervenções de outros setores da prefeitura.

### **6.7.3. Banco de Dados das famílias moradoras em assentamentos precários**

No âmbito da SDUH, a Encarregatura de Informações e Cadastro do Departamento de Habitação, criada em 2001, vem sistematizando informações referentes às famílias moradoras nos núcleos de favela através de pesquisas sócio-econômicas desenvolvidas no momento inicial das urbanizações. Essas pesquisas, também conhecidas como 'cadastro', permitem além da análise sócio econômica da popu-

<sup>5</sup> A PSA contou com o apoio da CERFE – Centro di Ricerca e Documentazione Febbraio' 74 (Itália) e da Unidade de Gestão do Programa APD financiado pela Comissão Européia para elaboração da proposta metodológica.

lação, o dimensionamento da população a ser atendida pela intervenção que será realizada e formam o Banco de Dados de Famílias moradoras em Assentamentos Precários.

#### **6.7.4. SIGPRO**

A Secretaria de Orçamento e Planejamento Participativo da PSA acompanha os principais projetos de Governo de maneira informatizada, através de um programa chamado SIGPRO - Sistema de Gerenciamento de Projetos. É uma ferramenta de monitoramento e gerenciamento dos programas e projetos prioritários da Prefeitura.

As informações sobre o andamento dos projetos são inseridas no programa pelas secretarias responsáveis, podendo ser acompanhadas não só pela Intranet (rede interna), como também pela Internet, tanto pelos profissionais da PSA, como pelos conselheiros da sociedade civil do CMOP, que recebem diferentes níveis de acesso à informação.

#### **6.7.5. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM**

Em 2005, no âmbito do Programa Santo André Cidade Futuro - que vem discutindo com o futuro da cidade desde 1999 - foi criado um grupo de trabalho que discutirá internamente e com a população os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - ODM, projeto da Organização das Nações Unidas lançado em 2000. Esse projeto é um compromisso entre países desenvolvidos e em desenvolvimento para reduzir a pobreza, melhorar a saúde, e promover a paz, os direitos humanos e a sustentabilidade ambiental.

O Grupo de Trabalho “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e Metas e Ações do Projeto Cidade Futuro” será responsável pela realização de um diagnóstico da cidade, com base nos oito ODMs, e deverá elaborar um Plano de Ação Municipal que será discutido com diversos segmentos da sociedade civil. O resultado dessas discussões produzirá um documento intitulado “Carta do Milênio” que será apresentado à sociedade civil em evento aberto com a presença do Governo Federal e da ONU.

#### **6.7.6. Planejamento Estratégico**

Um outro procedimento para monitorar as ações da Política Habitacional é o Planejamento Estratégico. O Planejamento Estratégico Situacional sistematiza todas as atividades a serem realizadas na gestão, com previsão de revisão ano a ano, com a possibilidade de inclusão de novas demandas especialmente àquelas provenientes das discussões do Orçamento Participativo Municipal e de necessidades emergenciais. Enquanto instrumento de monitoramento, possibilita uma visão exata da aplicação da Política Habitacional e das adequações necessárias mediante mudanças de cenários.

#### **6.7.7. Aprimoramento**

Com o Plano Municipal de Habitação, o aprimoramento dos sistemas de informação e monitoramento existentes passa pela articulação dos mesmos a novos sistemas a serem criados, apresentados no capítulo 8 deste Plano, em particular ao Sistema Municipal de Informações Habitacionais e às novas ações de avaliação permanente da política habitacional, que extrapolam o simples monitoramento das ações. Tal aprimoramento torna-se necessário, à medida que o PMH estabelece metas e cenários a longo prazo, tendo como objetivo final equacionar as demandas habitacionais da cidade em 20 anos, e não apenas objetivos por intervalos de tempo definidos pelas gestões à frente da Prefeitura Municipal.

## 6.8. AÇÕES NORMATIVAS E INSTITUCIONAIS

### 6.8.1. Ações normativas

As ações de caráter normativo a serem encaminhadas dividem-se, grosso modo, em:

- ações locais, para as quais a municipalidade tem papel protagonista e responsabilidade direta na sua resolução;
- ações nas quais a municipalidade deve participar, junto a outras esferas de poder, de âmbito estadual e federal, e junto a demais setores da sociedade civil, nos processos correntes de revisão de dispositivos legais que interferem direta ou indiretamente na política habitacional e urbana e nas ações em habitação.

#### Ações locais

- Acompanhar o processo de aprovação das novas Leis de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo (LUOPS) e das Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS), incorporando seus pressupostos e dispositivos, uma vez aprovadas, na prática do trabalho da Secretaria;
- Adequação de procedimentos de regularização e de encaminhamento aos Serviços de Registro de Imóveis, de forma a contemplar alterações legais na Lei de Registros Públicos (2004);
- Elaborar projeto de lei que permita regulamentar a possibilidade de desembolso de recursos para pagamento de aluguel em caso de atendimento habitacional a famílias desalojadas por situações de risco ou por outras necessidades decorrentes de ações da política habitacional.

#### Ações junto a outras esferas

Trata-se de dar continuidade e reforçar estrategicamente as ações já em curso, discriminadas ao final dos itens 6.1.3. – “Regularização Fundiária”, e 6.2.2. – “Aperfeiçoamento dos Programas – Regularização Fundiária” – ambos deste PMH, das seguintes formas:

- Quanto ao acompanhamento, junto ao Congresso Nacional, da tramitação do Projeto de Lei federal nº 3.057/2000 - que substitui a Lei 6.766 e que regulamenta o parcelamento do solo urbano e a regularização fundiária - defender e articular a aprovação das contribuições elaboradas pela PSA, com vistas a adequar na Lei a distribuição de competências entre os entes federativos, em particular defendendo:
  - a autonomia municipal para a aprovação dos projetos de parcelamento do solo e de regularização fundiária;
  - a flexibilização das exigências legais – distinguindo o que é novo parcelamento do que é ocupação irregular consolidada, inclusive e particularmente quanto às restrições ambientais;
  - a definição de procedimentos claros, criteriosos e simplificados para a implementação da regularização fundiária de interesse social.
- Quanto à luta pela alteração do Artigo 180 da Constituição do Estado de São Paulo, reforçar e contribuir com a articulação entre os movimentos de moradia, reforma urbana e demais municípios interessados nessa alteração, em defesa da aprovação de projeto de emenda constitucional que altere tal Artigo, de forma a consagrar a autonomia municipal para o ordenamento territorial do solo e a possibilidade de regularização fundiária de assentamentos precários consolidados, situados em áreas públicas correspondentes a reservas de loteamento;
- Quanto à discussão junto à órgãos federais, estaduais e municipais competentes pela análise de aspectos ambientais relacionados à urbanização de assentamentos precários, aprofundar as discussões já em pauta em órgãos como o CONAMA, que envolvem a regularização fundiária desses assentamentos, uma vez que o reconhecimento do passivo sócio-ambiental e a

mitigação de seus impactos negativos – por meio de adequação urbanística – parecem mostra-se como respostas mais eficazes para a melhoria ambiental das cidades;

- Quanto à elaboração da legislação específica da Bacia Billings, atuar junto aos demais órgãos e entidades envolvidos neste trabalho para que se conclua tal legislação, permitindo integrar e compatibilizar os objetivos de proteção e de recuperação ambiental com a urbanização e regularização de assentamentos precários existentes e a contenção de novas ocupações;
- Quanto à revisão de exigências e agilização da aprovação dos parcelamentos em AEIS e agora nas ZEIS, reforçar as gestões junto aos agentes envolvidos com a conclusão dos processos de regularização no âmbito do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Serviços de Registro de Imóveis.

Em comum às quatro primeiras ações, a busca em compatibilizar a necessária proteção e recuperação do meio-ambiente com a também necessária regularização urbanística e fundiária de assentamentos precários, de forma a tornar possível a compatibilidade entre a preservação ambiental e o uso habitacional.

#### 6.8.2. Ações institucionais

- Aprimorar a integração entre as áreas de habitação e desenvolvimento urbano, reforçando a articulação necessária entre as políticas habitacional e urbana;
- Aprimorar a integração da área de habitação com outras áreas da Prefeitura, responsáveis por serviços concomitantes ou posteriores à conclusão dos empreendimentos habitacionais (urbanização ou provisão habitacional), com vistas a consolidar metodologia de trabalho em comum, tais como: Departamento de Controle Urbano, Cadastro Imobiliário, Áreas Públicas, Numeração, Departamento de Trânsito e Circulação, Departamento de Vias Públicas, Departamento de Parques e Áreas Verdes, Procuradoria Patrimonial;
- Consolidar rotinas e institucionalizar alguns dos procedimentos adotados para a urbanização dos assentamentos precários;
- Aprimorar a gestão matricial dos programas habitacionais, incorporando plenamente as demais áreas envolvidas nas diversas etapas de implementação dos programas, projetos e ações, inclusive no processo de elaboração dos projetos habitacionais;
- Incorporar, de forma sistematizada e plena, os procedimentos de atualização de dados e informações, que alimentam os Bancos de Dados existentes em habitação e demais instrumentos de monitoramento e avaliação a serem criados por este PMH (tais como o Sistema Municipal de Informações Habitacionais), na prática cotidiana de trabalho, bem como estabelecer procedimentos para a interação das informações em habitação com outros sistemas de informação da Prefeitura em questões comuns;
- Definir responsabilidades administrativas e estrutura institucional para o trabalho de gestão e controle de informações e de monitoramento do PMH;
- Elaborar plano de formação e capacitação (atualização, requalificação) do corpo técnico e administrativo de todas as Secretarias envolvidas com a questão habitacional, principalmente dos quadros de carreira da Prefeitura, extensível a membros das Associações de Moradores ou por Moradia e das Cooperativas Habitacionais Populares, visando melhorar o seu desempenho para a aplicação e cumprimento dos objetivos definidos no Plano Diretor e no Plano Municipal de Habitação, com especial importância para a integração entre os setores de habitação e desenvolvimento urbano da Secretaria. Tal Plano deve incorporar também ações sistemáticas voltadas à estruturação de uma cultura e de um acervo técnico profissional na área de habitação, que propiciem melhores condições para a produção e reprodução do conhecimento acumulado entre antigos e novos profissionais, e para o intercâmbio de ações e de conhecimento com outras instituições com atuação na área;

- Redefinir estrategicamente o papel da EMHAP, tendo em vista os objetivos que nortearam sua criação como agente promotor de empreendimentos habitacionais;
- Agilizar a definição da estrutura institucional e administrativa responsável pela gestão do Programa Municipal de Provisão de Moradias;
- Elaborar diagnóstico apurado sobre a atual capacidade produtiva e de gestão dos órgãos da Prefeitura responsáveis pela implementação da política habitacional, nos seus componentes humanos, organizativos, físicos, profissional e tecnológico, indicando as ações e recursos necessários eventualmente necessários para que a municipalidade se capacite para atender aos objetivos e metas estipulados pelo PMH.

## 7. ESTRATÉGIAS ADOTADAS E CENÁRIOS

Para alcançar os objetivos estabelecidos neste Plano, em particular equacionar no período de 20 anos as necessidades habitacionais do município, é preciso colocar em prática uma estratégia complexa que parte do pressuposto de que Santo André está plenamente capacitada para aderir ao Sistema Nacional de Habitação, cumprindo todos os requisitos necessários, e que já adquiriu maturidade e estruturação institucional necessárias para enfrentar o desafio que é seu grave problema de habitação.

Nestas condições, o principal entrave a ser enfrentado é a falta de recursos financeiros para implementar as ações e os programas definidos neste Plano. Como é óbvio e será mostrado a seguir no item 7.2 *Cenários*, não existe nenhuma possibilidade do município equacionar seu problema de moradia se for mantido o atual nível de investimento, baseado principalmente nos recursos do município, sendo que as aplicações do FGTS tem sido totalmente desarticuladas da política municipal e as ações do CDHU se limitam a um único empreendimento.

Neste sentido, é absolutamente necessário para que os objetivos deste plano possam ser cumpridos a implementação do novo Sistema Nacional de Habitação, com a adesão do Estado de São Paulo. Isso implicaria na criação de um Fundo e Conselho Estadual e o estabelecimento de critérios mais objetivos e republicanos para uma alocação planejada de recursos do estado e da União em projetos habitacionais.

Frente a esta situação, foi definida uma estratégia para alavancar a política municipal de habitação e definidos dois cenários, que consideram diferentes quadros e perspectivas para o processo de implementação do novo SNH, assim como de alocação de recursos orçamentários nos fundos de habitação.

### 7.1. ESTRATÉGIAS ADOTADAS

#### 7.1.1. Premissas e pressupostos

A formulação das estratégias partiu de alguns pressupostos e premissas, que decorrem de uma análise aprofundada do diagnóstico da ação governamental no Brasil e no Estado de São Paulo, assim como das fontes de recursos na área da habitação, tratadas no item 2 do presente plano. De acordo com essas premissas, pode-se concluir que existem hoje amplas possibilidades para um município bem estruturado no setor da habitação enfrentar com sucesso o desafio de equacionar o problema habitacional. No entanto, para que isto ocorra, é necessário que o município implemente uma política urbana capaz de interferir no acesso e no custo da terra urbanizada - que Santo André logrou obter com o novo Plano Diretor - e que adote uma estratégia para captar recursos de outras esferas de governo. Por outro lado, é indispensável que o estado e a União caminhem no sentido de garantir uma implementação plena do Sistema Nacional de Habitação, fator esse que independe em grande parte das ações do município.

Frente a este horizonte, as premissas com que está se trabalhando são as seguintes:

- O país dispõe de uma fonte de recursos para aplicação em habitação, o FGTS, que apresenta disponibilidades crescentes e que, embora seja retornável, traz embutido uma taxa de juro subsidiada. Avalia-se que o FGTS tem um grande potencial para investimentos em habitação de interesse social, pois além de ter ativos de grande magnitude e de apresentar orçamentos crescentes nos últimos anos, possui grande disponibilidade em caixa e patrimônio líquido, resultado da aplicação de seus recursos em títulos com rendimento superior ao da aplicação em habitação ou saneamento. Este resultado positivo das aplicações das reservas do FGTS permitiu a ampliação dos subsídios (chamados de descontos), regulamentadas na Resolução 460. Os orçamentos de aplicação do FGTS crescem desde 1996 e em 2005 atingiram quase R\$ 7 bilhões apenas para habitação, sendo que para os “descontos” foram reservados R\$ 1,2 bilhões. É possível manter este patamar de investimentos nos próximos 20 anos, com elevações moderadas.

- Malgrado esta grande disponibilidade, como foi mostrado no capítulo 2, a maneira como os recursos do FGTS tem sido aplicados não tem gerado um impacto significativo no déficit, seja por que tem predominado o “crédito de balcão”, – que não garante nenhum vínculo com uma política habitacional planejada, seja por que a faixa de renda onde o déficit se concentra não consegue acessar aos créditos dos programas do FGTS. A situação poderá melhorar parcialmente com a utilização dos descontos previstos na Resolução 460. Porém, sem uma participação mais expressiva de outros recursos oriundos de fontes não onerosas e sem uma articulação mais estreita entre as aplicações do Fundo e os programas municipais, será difícil viabilizar uma utilização mais focada recursos do FGTS, sem o que será impossível cumprir os objetivos deste plano.
- A União acaba de criar o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), como vimos no item 2.5, que receberá recursos orçamentários pela primeira vez em 2006. Espera-se que o FNHIS, cujos recursos provem do Orçamento Geral da União (OGU), possa ter um orçamento de 600 milhões de reais no próximo ano (emenda da Comissão de Desenvolvimento Urbano, com o apoio do governo), que seriam acrescidos de R\$ 350 milhões do FDS. Além destes recursos, existe ainda a dotação prevista para o Programa de Subsídio Habitacional - PSH, que alcançam R\$ 450 milhões. Assim, sem considerar ainda as emendas propostas pelo Congresso - que são expressivas, mas nem sempre se articulam com as políticas planejadas -, pode-se dizer que a União poderá alocar R\$ 1,4 bilhões de recursos não onerosos na política habitacional em 2006, volume que poderá ou não ser crescente nos anos seguintes, a depender das opções políticas e prioridades do governo federal. Não existe, pelo menos a curto prazo, a possibilidade de serem garantidos recursos vinculados, o que torna incerto qualquer possibilidade de previsão segura de receita desta fonte.
- A política macro-econômica, a inadimplência e as políticas de recuperação das perdas dos planos econômicos dos anos 80 limitaram as aplicações do SBPE no mercado habitacional de classe média, levando este segmento a buscar crescentemente recursos do FGTS. Com a decisão do Banco Central de exigir a aplicação dos recursos do SBPE em habitação e de estimular uma redução das taxas de juros, assim como com a segurança jurídica possibilitada pela Lei Federal 10.391/04, ampliou-se enormemente a capacidade de aplicação dos recursos do SBPE na produção habitacional para a classe média, o que permitiria reduzir ou mesmo eliminar a participação do FGTS no financiamento neste segmento, como prevê a Resolução 460, para o ano de 2008.
- O governo de São Paulo, como vimos no item 2.8, criou em 1989 uma alíquota adicional de 1% do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) para ser utilizado exclusivamente para a habitação, e tem executado um orçamento aproximado de R\$ 600 milhões por ano, embora o orçamento aprovado tenha atingido valores bem superiores. Para 2006, o orçamento da habitação, em discussão na Assembléia Legislativa prevê R\$ 1,1 bilhões. Importante destacar que, gradativamente, o peso do retorno das aplicações realizadas pelo CDHU, que tem hoje uma expressiva carteira de mutuários, tem aumentado de modo significativo, que pode garantir não só sustentabilidade para um Fundo Estadual como também uma elevação progressiva dos investimentos.
- O município de Santo André, além de ter implantado uma estrutura institucional compatível com um programa habitacional mais arrojado, instalando Fundo Municipal e Conselho, vem investindo porcentagem significativa do seu orçamento em habitação, contando ainda com a colaboração do Semasa. E, em decorrência dos investimentos municipais na produção de unidades já realizadas e dos previstos para o próximo período, as perspectivas de arrecadação do Fundo Municipal de Habitação, com o retorno das aplicações já realizadas, são crescentes.
- O Estatuto da Cidade, implantado em Santo André através do Plano Diretor aprovado em 2004, criou as condições para facilitar e baratear o acesso a terra e para aplicar instrumentos urbanísticos que, além do impacto positivo que pode ter no processo urbano, poderão servir para extrair do processo imobiliário recursos extra-fiscais a serem destinados ao FMH.

- Após a Constituição de 1988, as três esferas de governo (União, Estados e Municípios) passaram a implementar programas e/ou projetos habitacionais sem coordenação e planejamento, de maneira totalmente desarticulada, criando sistemas específicos de financiamento, programas concorrentes e gerando desperdício de recursos. A articulação dos três níveis de governo no SNH, com tarefas específicas e predeterminadas para cada esfera e permitindo o repasse de recursos fundo a fundo, poderá causar um resultado extremamente positivo na ampliação das ações habitacionais. Para tanto, é fundamental garantir um “mix” de recursos onerosos e não onerosos de modo a possibilitar a alocação de recursos do FGTS na faixa da população onde se concentra o déficit habitacional.

Frente a estas premissas, a estratégia traçada busca reduzir ou eliminar a atual incompatibilidade existente entre o custo da habitação e a capacidade de pagamento da população de baixa renda. Ao mesmo tempo em que busca alavancar a captação de recursos onerosos para possibilitar uma produção massiva, propõe um mix com recursos não onerosos para garantir o foco na faixa da população que tem maior necessidade. Por outro lado, não negligencia a necessidade de baratear o custo da habitação sem perda de qualidade, o que pode ser obtido, entre outras iniciativas, através da aplicação dos novos instrumentos criados pelo Plano Diretor.

#### **7.1.2. Estratégia Financeira: a ampliação dos investimentos em habitação**

- Adesão do município ao Sistema Nacional de Habitação e articulação das ações e projetos das três esferas de governo;
- Ampliação progressiva do orçamento do FMH, através de um incremento realista da participação do orçamento municipal, e do aumento significativo de recursos extra-fiscais obtidos através dos instrumentos urbanísticos criados pelo Plano Diretor;
- Criação de mecanismos e ação política para viabilizar o repasse de recursos do Estado e da União (FNHIS) para o FMH;
- Ampliação da captação de recursos onerosos de fundos públicos (FGTS, FAT e BNDES), garantindo maior efetividade na sua utilização de acordo com os objetivos e programas definidos neste Plano de Habitação através da alocação de recursos do FMH para subsidiar parte do custo final da unidade habitacional;
- Garantir uma ampliação da participação da CDHU na implementação de projetos habitacionais no município;
- Ampliar o uso de recursos do FAR, do FGTS e do SBPE através do estímulo aos investimentos do setor privado na faixa de HIS e HMP, reduzindo os custos da produção de habitação no município.

#### **7.1.3. Estratégias Urbanas e Normativas**

As estratégias urbanas e normativas para a consecução dos objetivos e metas fixados neste Plano Municipal de Habitação, em boa medida, decorrem da plena aplicação dos pressupostos e instrumentos previstos no Plano Diretor do Município. Em particular, citamos quatro grandes ações estratégicas:

- Facilitar e baratear o acesso à terra urbanizada para fins de moradia;
- Viabilizar novas formas de provisão habitacional;
- Reduzir o custo dos empreendimentos habitacionais;
- Potencializar a capacidade produtiva, técnica, administrativa e de gestão dos agentes envolvidos com a produção habitacional de interesse social, em particular da esfera pública municipal – Prefeitura, EMHAP e Semasa.

As demais estratégias urbanas e normativas, na maioria decorrentes do desenvolvimento dessas quatro grandes ações acima, estão mais bem detalhadas e especificadas no capítulo 6 deste PMH – Linhas de ação, estratégias específicas e programas.

## 7.2. CENÁRIOS PARA A PREVISÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS

Estabelecendo de modo realista as condições com que o município deverá trabalhar no período de implementação deste Plano, definiram-se dois cenários possíveis de obtenção de recursos, que dependem fundamentalmente da implementação efetiva do Sistema Nacional de Habitação, da adesão do Estado de São Paulo a este Sistema, da adoção de critérios obtidos e técnicos na distribuição dos recursos da União, do Estado e do FGTS para os municípios e, finalmente, da capacidade de investimento de recursos próprios do município.

Não se trabalhou com a hipótese de uma alteração significativa no quadro econômico e social do país e de Santo André, ou seja, de um crescimento acelerado ou de uma depressão profunda do PIB e de uma mudança expressiva na distribuição de renda ou na remuneração do trabalho.

Assim, foram considerados os seguintes cenários:

- **Cenário 1:** Conservador, manutenção das condições atuais com pequenas alterações
- **Cenário 2:** Otimista, com alterações profundas no quadro político atual e implantação plena do Sistema Nacional de Habitação

### 7.2.1. Cenário 1 - Conservador

Neste cenário, são mantidas em linhas gerais as condições atuais ou previstas com segurança para os próximos anos, ou seja: participação do orçamento municipal e da Semasa dentro da média dos últimos seis anos; avaliação conservadora na receita prevista da outorga onerosa; receitas crescentes do retorno do FMH; a não implementação do Sistema Nacional de Habitação e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, mantendo-se o nível já previsto de participação do governo federal; financiamento do BNDES já contratado; manutenção das aplicações históricas da CDHU. Neste cenário, as receitas previstas seriam as seguintes, segundo as fontes de recursos:

#### **Recursos próprios da Prefeitura de Santo André e Semasa**

Manutenção da média de investimentos orçamentários da PSA e da Semasa aplicados no período 1999/2004, totalizando uma média anual de R\$ 10,426 milhões, sendo R\$ 5,710 milhões do orçamento municipal e R\$ 4,716 milhões da Semasa (ver anexo 20). Incorpora-se um acréscimo de 2% a cada quadriênio. Isto significa um investimento nos vinte anos da ordem de R\$ 217,029 milhões.

#### **Receita extra-fiscal (outorga onerosa, imposto progressivo no tempo e outras)**

A receita extra-fiscal, oriunda dos novos instrumentos criados no Plano Diretor, ainda apresenta certo grau de incerteza devido à sua novidade. Neste cenário mais conservador, adota-se que esta receita ficaria limitada a 50% dos recursos previstos na arrecadação da Outorga Onerosa, para aplicação em Habitação de Interesse Social, alcançando os seguintes valores: R\$ 192.900,00 em 2006, R\$ 482.250,00 em 2007, R\$ 675.150,00 em 2008, e R\$ 964.500,00 / ano de 2009 a 2024, totalizando nos próximos 20 anos o valor de **R\$ 16.782.300,00**. Os estudos, critérios adotados e cálculos feitos para chegarmos a esses valores encontram-se detalhados no Anexo Técnico 21.

### Recursos próprios do Fundo Municipal de Habitação

Previsão moderada de aumento de repasses ao Fundo Municipal de Habitação (FMH), tendo em vista o retorno de parte do investimento habitacional já previsto (empreendimentos em andamento ou previstos no Plano Plurianual de Investimentos -PPA), na forma de pagamento dos financiamentos das habitações comercializadas pela EMHAP e das melhorias habitacionais, da Concessão Onerosa de Direito Real de Uso nas áreas a serem regularizadas, e dos recursos advindos de alienações de imóveis públicos, conforme em Lei Municipal. Para os próximos 20 anos, estima-se um receita do FMH da ordem de **R\$ 119,287 milhões**, cujo cálculo e os critérios adotados encontram-se em anexo técnico (ver anexo 22).

Neste primeiro cenário, com uma previsão “realista-pessimista”, consideramos uma série de fatores que poderiam reduzir este valor calculado, tais como: inadimplência superior à média de 30% prevista, atrasos na entrega e comercialização das unidades, descontos e outras formas de abatimento. Tais fatores somados, de forma estimativa, implicariam numa redução de mais 30% nos valores previstos no anexo 22, prevendo-se, portanto, nos vinte anos, uma arrecadação de **R\$ 83,500 milhões**.

### Transferências e financiamentos do governo federal

Manutenção da média dos investimentos do governo federal realizada no período de 1999-2004, incorporando os contratos de financiamento ou de repasse de recursos através dos Programas do Governo Federal em andamento ou previstos, destinados à urbanização integral de favelas, produção de unidades habitacionais e regularização fundiária. A média anual foi de R\$ 3,635 milhões nos últimos seis anos (conforme números apresentados no Anexo 20 – Valores Investidos no período 1999-2004). Considerando um crescimento moderado para os próximos vinte anos, sem grandes alterações no quadro geral, introduz-se um acréscimo de 2% a cada quadriênio, de modo a totalizar **R\$ 75,512 milhões** nos próximos 20 anos.

Ainda da esfera federal, citamos os financiamentos do BNDES, cujos Planos de Trabalho, em estágio final de estudo e aprovação, voltados à urbanização de favelas e construção de unidades habitacionais, prevêm, quando aprovados, um aporte de recursos da ordem de R\$ 46.596.000,00, no período 2005/2008. Não há previsão de que esta fonte continuará a financiar habitação e saneamento após esse período. Mesmo considerando sua importância, há que se considerar que tais recursos constituem-se em empréstimo ao município, retornáveis em sua totalidade, e, portanto não os consideramos na fixação dos cenários, tendo em vista o prazo com o qual trabalha o PMH (20 anos).

### Financiamento do FGTS

Neste cenário conservador e pessimista, considera-se que os recursos do FGTS, a exemplo do que tem ocorrido nos últimos anos, continuarão ser investidos de forma atomizada e “no balcão”, e direcionados para outras demandas não apontadas como prioritárias neste PMH, não causando impacto visível no quadro de necessidades habitacionais do município, de modo que não contribuem para as receitas consideradas.

### Recursos do Governo do Estado / CDHU

Neste cenário, consideram-se como recursos da esfera estadual os investimentos da CDHU, e que esta continuará atuando de forma isolada de uma política habitacional articulada pelos três níveis de governo, sem se submeter ao controle social propiciado pela existência de um conselho estadual e sem critérios objetivos de distribuição regional dos recursos do Estado. Neste quadro, as aplicações da CDHU seriam mantidas dentro da média histórica dos últimos anos, quando se restringiu ao Projeto do Jardim Santo André, ou seja, aproximadamente R\$ 7,709 milhões por ano, o que significa um total de R\$ 154,180 milhões em 20 anos.

A tabela 31, abaixo, traz a síntese das receitas previstas neste cenário.

**Tabela 31 - Cenário 1 – Receitas previstas (em R\$ milhões)**

Fontes de recursos	2005-2008	2009-2012	2013-2016	2017-2020	2021-2004	Total
PSA / Semasa	41,704	42,538	43,389	44,256	45,142	217,029
Receita extra-fiscal (outorga onerosa)	1,350	3,858	3,858	3,858	3,858	16,782
FMH (receita própria)	4,531	10,558	18,803	24,120	25,488	83,500
Subtotal esfera municipal	47,585	46,396	66,050	72,234	74,488	317,311
OGU / FNHIS	14,540	14,831	15,127	15,430	15,584	75,512
FGTS	-	-	-	-	-	-
Subtotal esfera federal	14,540	14,831	15,127	15,430	15,584	75,512
Gov. Estado / CDHU	30,836	30,836	30,836	30,836	30,836	154,180
<b>Total</b>	<b>92,961</b>	<b>102,621</b>	<b>112,013</b>	<b>118,500</b>	<b>120,908</b>	<b>547,003</b>

Ou seja, neste cenário, a receita prevista no período de 20 anos entre 2005 e 2024 seria de R\$ 547.003.000,00. Levando-se em conta que o valor estimado para a resolução do déficit e da inadequação habitacional no município é de R\$ 1.242.873.712,50, é visível que neste cenário o problema habitacional na cidade não poderia ser equacionado, pois os recursos obtidos atingiriam cerca de 44 % do necessário, e, mantidos pelos quadriênios seguintes a mesma média do último quadriênio considerado, somente em **43 anos** teríamos atendido as demandas quantificadas. Mesmo se o município e o Semasa viessem a fazer um enorme esforço de utilização dos recursos próprios e alcançasse a meta do PPA, que prevê dobrar os investimentos anuais em relação à média dos últimos anos e atingir cerca de R\$ 20,588 milhões anuais, o objetivo não seria alcançado, pois se acrescentariam R\$ 194,731 milhões em 20 anos, num total de R\$ 741,734 milhões - cerca de 60 % do necessário.

Nesta perspectiva, torna-se evidente que o município precisa obter recursos externos, que existem no governo federal, FGTS e governo estadual, no âmbito do novo Sistema Nacional de Habitação, hipótese que será tratada no Cenário 2.

### 7.2.2. Cenário 2 - Otimista

O segundo cenário é denominado otimista, porque prevê uma ampliação dos recursos próprios do município nos níveis propostos pelo PPA (Plano Plurianual de Investimentos). Tal cenário pressupõe que os três níveis de governo ajam de forma articulada e com critérios objetivos de distribuição dos recursos em nível estadual e municipal.

Nesta perspectiva, prevê-se uma alteração significativa no quadro nacional, estadual e municipal, com a implantação plena do Sistema Nacional de Habitação, funcionamento do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social com ampliação dos recursos não onerosos da União, adesão do Estado de São Paulo ao SNH e manutenção do adicional de 1% do ICMS vinculado à habitação, repassado ao Fundo Estadual, submetido ao controle do Conselho Estadual; repasses de recursos federais e estaduais de acordo com os critérios objetivos, ou seja, relacionados com as necessidades efetivas dos municípios e regiões do país; ampliação progressiva na participação do município, nos níveis otimistas previstos no PPA, ou seja, dobrando o investimento do orçamento municipal e da Semasa, e obtendo a receita total prevista da outorga onerosa; receitas crescentes do retorno do FMH; articulação dos recursos do FGTS com a política municipal, com “mix” com recursos não onerosos. O quadro proposto geraria os seguintes resultados:

### Recursos próprios da Prefeitura de Santo André e Semasa

Neste cenário prevê-se um crescimento expressivo dos investimentos orçamentários da PSA e da Semasa, de acordo com o previsto no PPA, para o período de 2005 a 2008 e sua manutenção nos anos seguintes. No PPA, a média anual de recursos próprios a serem aplicados em habitação salta dos atuais R\$ 10,426 milhões (média dos últimos seis anos, adotada no Cenário 1), para **R\$ 20,588 milhões** (sem contar os recursos do FMH), alcançando um total de **R\$ 411,760 milhões em 20 anos**. Do ponto de vista financeiro, este desafio é o mais difícil de ser alcançado dentre todas as fontes de receitas previstas no Cenário 2. Tais números estão detalhados no anexo técnico 23.

### Receita extra-fiscal (outorga onerosa, imposto progressivo no tempo e outras)

Neste cenário otimista prevê-se que a receita extra-fiscal, oriunda dos novos instrumentos criados no Plano Diretor, irá se consolidar no período, calculando-se que o processo imobiliário irá manter o mesmo ritmo, padrão e dinâmica anterior a instituição deste instrumento. Assim, foi estimada uma arrecadação da Outorga Onerosa, para aplicação em Habitação de Interesse Social nos seguintes valores: R\$ 385.800,00 em 2006, R\$ 967.500,00 em 2007, R\$ 1.350.300,00 em 2008, e R\$ 1.929.000,00 / ano de 2009 a 2024, totalizando nos próximos 20 anos o valor de **R\$ 33.564.600,00** (ver anexo 21).

### Recursos próprios do Fundo Municipal de Habitação

Previsão de aumento da receita do Fundo Municipal de Habitação (FMH), tendo em vista o retorno de parte do investimento habitacional já previsto (empreendimentos em andamento ou previstos no PPA), na forma de pagamento dos financiamentos das unidades habitacionais comercializadas pela EMHAP e das melhorias habitacionais, da Concessão Onerosa de Direito Real de Uso nas áreas a serem regularizadas, e dos recursos advindos de alienações de imóveis públicos, conforme em Lei Municipal. Para os próximos 20 anos, estima-se uma receita do FMH da ordem de **R\$ 119,287 milhões**, cujo cálculo e os critérios adotados encontram-se em anexo técnico (ver anexo 22).

### Recursos do FNHIS

Neste cenário se trabalha com o horizonte de implementação integral do Sistema Nacional de Habitação, com a canalização para o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) de todos os recursos não onerosos disponibilizados pelo Orçamento Geral da União (OGU) e outras receitas que a União poderá disponibilizar ao Fundo (receitas de outros Fundos, terrenos do patrimônio da União). Prevê-se que o OGU possa destinar recursos da ordem de R\$ 1,050 bilhões para o FNHIS no primeiro quadriênio (R\$ 600 milhões previstos para 2006 acrescidos dos R\$ 450 milhões previstos para o Programa de Subsídio Habitacional - PSH, que deveria desaparecer), com acréscimos de 5% para cada quadriênio, estimativa bastante realista. Os valores a serem destinados para o Estado de São Paulo e para Santo André seriam calculados na mesma base, metodologia e critérios estabelecidos na Resolução 460 do Conselho Curador do FGTS para o FGTS na faixa de renda familiar de até 5 SM. Neste critério, seriam destinados a Santo André R\$ 9,078 milhões ao ano no primeiro quadriênio (2005-2008), atingindo com os acréscimos previstos, **R\$ 174,084 milhões** em vinte anos. A metodologia, critérios e cálculos adotados estão no Anexo Técnico 24.

### Recursos do FGTS

Neste Cenário prevê-se que os recursos dos FGTS serão gradativamente alocados para a população de baixa renda, ou seja, com renda familiar de até 3 SM. Prevendo um orçamento do FGTS para habitação de R\$ 7 bilhões, com crescimento de 5% a cada quadriênio, dos quais 25% no primeiro quadriênio para a faixa de até 3 SM (média dos últimos oito anos), subindo gradativamente até atingir 45% no último quadriênio (25% no quadriênio de 2005/2008; 30% no de 2009/2012; 35% no de 2013/2016; 40% no de 2017/2020; 45% no de 2021/2024). As porcentagens de distribuição por unidades da federação

foram calculadas de acordo com a Resolução 460, tal como no item anterior. Considera-se ainda que apenas 40% dos recursos aplicados pelo FGTS se articulam com a política municipal, gerando impacto nas necessidades habitacionais de Santo André. Desta forma, em 20 anos, o FGTS contribuiria com **R\$ 163,096 milhões** para a resolução das necessidades habitacionais de Santo André. A metodologia, critérios e cálculos adotados estão no Anexo Técnico 24.

#### Recursos do Governo do Estado / Fundo Estadual de Habitação / CDHU

Neste cenário, considera-se que o governo do Estado irá aderir de forma plena ao Sistema Nacional de Habitação, criar o Fundo Estadual de Habitação, onde seriam alocados os recursos orçamentários do Estado, resultante da alíquota adicional de 1% do ICMS, que seria mantida. O Estado passaria a atuar de forma articulada com os três níveis de governo e se submeteria ao controle social propiciado pela criação de um Conselho Estadual.

Seriam estabelecidos critérios objetivos de distribuição regional dos recursos do Estado. Para efeito de cálculo, na ausência de outro critério legitimado por alguma instância de representação (o critério para distribuição municipal dos recursos deveria ser debatida e aprovada no Conselho Estadual), seria considerado o mesmo definido pela Resolução 460 para a distribuição regional de recursos do FGTS. Por este critério, caberia a Santo André 2,73% dos recursos alocados pelo governo do Estado, que tem executado em média R\$ 600 milhões anuais, nos últimos anos.

Prevê-se que 80% destes recursos seriam destinados a investimento, sendo o restante alocado em custeio, pessoal etc. Adota-se como referência o valor executado nos últimos anos (R\$ 600 milhões) para o primeiro quadriênio, com uma expansão moderada de 5% a cada quadriênio. Com este acréscimo, prevê-se que o governo do Estado executaria cerca de R\$ 729,304 milhões por ano no último quadriênio considerado, ou seja, 2021 a 2024, valor inferior ao orçamento aprovado para 2006, o que demonstra o realismo da proposta. E, para Santo André, em 20 anos, o governo do Estado poderia contribuir com **R\$ 289,632 milhões** (ver também metodologia, critérios e cálculos no Anexo Técnico 24).

A tabela 32, abaixo, traz a síntese das receitas previstas neste segundo cenário.

**Tabela 32 – Cenário 2 – Receitas previstas (em R\$ milhões)**

Fontes de recursos	2005-2008	2009-2012	2013-2016	2017-2020	2021-2004	Total
PSA / Semasa	82,352	82,352	82,352	82,352	82,352	411,760
Receita extra-fiscal (outorga onerosa)	2,700	7,716	7,716	7,716	7,716	33,564
FMH (receita própria)	6,473	15,083	26,862	34,457	36,412	119,287
Subtotal esfera municipal	91,525	105,151	66,050	116,930	126,480	564,611
OGU / FNHIS	36,312	31,964	33,564	35,240	37,004	174,084
FGTS	24,208	25,572	31,324	37,588	44,404	163,096
Subtotal esfera federal	60,520	57,536	64,888	72,828	81,408	337,180
Gov. Estado / CDHU	52,416	55,036	57,788	60,680	63,712	289,632
<b>Total</b>	<b>204,461</b>	<b>217,723</b>	<b>239,606</b>	<b>258,033</b>	<b>271,600</b>	<b>1.191,423</b>

Como pode ser notado, neste cenário a dimensão dos recursos necessários é quase alcançada, chegando a 95,8% do valor calculado de R\$ 1.242.873.712,50 bilhões que, de acordo com os cálculos elaborados, seriam suficientes para equacionar o déficit de novas unidades e de inadequação habitacional. Restariam ainda R\$ 51,450 milhões a serem auferidos. O número de anos que seria

suficiente para a resolução das demandas habitacionais, mantida no quadriênio seguinte a mesma arrecadação média do último no período, seria de **20,75 anos**. Ou seja, praticamente o período meta estipulado.

É importante destacar que de todos os valores previstos, o mais difícil de ser alcançado, se for observada apenas a disponibilidade de recursos, é aquele previsto para a Prefeitura e Semasa, que dobrariam sua atual contribuição orçamentária para habitação. Os demais valores previstos para o FNHIS, FGTS e governo do Estado, são perfeitamente viáveis, pois partem de orçamentos previstos para 2006, com acréscimos reduzidos a cada quatro anos (5%).

No que diz respeito à alocação de recursos externos, este cenário é otimista, sobretudo, no que diz respeito aos aspectos políticos. O grande desafio é de ordem política, ou seja, confiar e contribuir na luta pela implementação do Sistema Nacional de Habitação, pela articulação dos três níveis de governo, pela garantia de que ocorrerão repasses de recursos ao município de acordo com critérios objetivos e da capacidade do município em elaborar projetos aptos a captar recursos de acordo com suas reais necessidades e dirigi-los para a população de baixa renda, onde se concentra o déficit.

Por outro lado, embora não seja objetivo deste trabalho aprofundar a produção habitacional de mercado, trabalha-se neste cenário com a perspectiva de que os mecanismos de mercado, estimulados pelas últimas decisões de caráter nacional citadas no item 2.7, assim como pelas alterações de caráter normativo que a prefeitura de Santo André está implementando, poderão ampliar o atendimento das faixas de renda média, que assim deixarão de disputar recursos voltados para a baixa renda. Além disso, há que se citar a possibilidade aberta e indicada nas estratégias urbanas e normativas deste Plano, e detalhadas no capítulo Linhas de Ação e Programas, de se instituir novas formas de provisão e de produção habitacional, de menor custo, ou a diminuição dos custos da produção nas tipologias hoje já adotadas, sobretudo quanto ao fator terra.

O conjunto dessas possibilidades, ainda que não seja possível mensurar os impactos decorrentes nos custos, podem e devem contribuir para que a diferença ainda existente entre a previsão de recursos neste segundo cenário e os custos para a resolução das demandas habitacionais do município possa ser suplantada.

Finalmente, outro desafio importante a ser superado para ser bem sucedido no âmbito das condições criadas por este cenário é a capacidade do município em operacionalizar uma produção habitacional da dimensão possibilitada pela soma de recursos previstos, que é bastante expressiva. Para isto, as linhas de ação e programas, tratadas no capítulo 6, precisam ser muito bem equacionadas e os projetos bem formulados. Para cumprir este desafio, a formação de uma equipe capacitada é essencial, assim como a criação de instrumentos de avaliação e monitoramento que permitam acompanhar a implementação do Plano e indicar correções de percurso.

### 8.1. INTRODUÇÃO E ENFOQUE METODOLÓGICO

Este item apresenta os pressupostos e um conjunto de iniciativas a serem desenvolvidas pela Prefeitura de Santo André visando consolidar e desenvolver o sistema de avaliação e monitoramento da política habitacional e das ações em habitação já existentes, adequando-o aos pressupostos do Plano Municipal de Habitação, do qual passa a ser parte integrante.

Em primeiro lugar, é importante estabelecer um conjunto de definições básicas para que se crie uma linguagem comum e se tenha clareza sobre os objetivos e as potencialidades da avaliação e do monitoramento das ações habitacionais.

Nesse sentido, entende-se por avaliação o processo de “atribuição de um valor” às ações desenvolvidas pela Prefeitura no campo habitacional, seja pelos resultados alcançados, seja pelos processos desenvolvidos para alcançar aqueles resultados. Como critérios para a atribuição de valor, tomam-se os princípios estabelecidos no item 5 deste documento (Princípios, Objetivos e Diretrizes). Como elementos de referência para se identificar o maior ou menor “sucesso” ou “fracasso” das ações e programas, toma-se como referência, além dos objetivos e diretrizes já citados, as metas estabelecidas pelo PMH. Cabe, no entanto, ressaltar que o objetivo central da avaliação é identificar possíveis obstáculos para se atingir metas e objetivos, permitindo a correção de erros e rumos, mais do que uma simples mensuração de qualidade das intervenções.

Por monitoramento entende-se um processo mais detalhado e cotidiano de acompanhamento das ações e, sempre que possível, das variáveis que compõem o diagnóstico, de forma a permitir mudanças de curso mais imediatas, caso os níveis de eficácia e eficiência almejados não estejam sendo alcançados. Para se implantar um processo de monitoramento, necessita-se de um planejamento pormenorizado, de forma a permitir uma análise imediata dos desvios de rumo e das alterações da realidade sobre a qual se trabalha. Por outro lado, os dados do monitoramento, acumulados em intervalos de tempo mais longos, são materiais para o processo de avaliação.

A avaliação e o monitoramento requerem o uso dos indicadores. “Indicador é um fator ou um conjunto de fatores que sinaliza ou demonstra a evolução, o avanço, o desenvolvimento rumo aos objetivos e às metas do projeto”<sup>6</sup>.

Uma das características fundamentais dos indicadores é que eles, necessariamente, estabelecem certo padrão normativo (*standard*) a partir do qual:

- se avalia o *estado social* da realidade em que se quer intervir, construindo-se um diagnóstico que sirva de referência para o processo de definição de estratégias e prioridades, e/ou;
- se avalia o *desempenho* das ações, medindo-se o grau em que seus objetivos foram alcançados (eficácia), o nível de utilização de recursos (eficiência) ou as mudanças operadas no estado social da população alvo (impacto).

Tomando como base as 3 formas clássicas de avaliação, cabem algumas precisões conceituais, conforme estabelecido no quadro a seguir:<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Retirado de ÀVILA, Célia M. de – Gestão de Projetos Sociais. 3a ed. São Paulo: Associação de Apoio ao Programa de Capacitação Solidária, 2002. 142 p.

<sup>7</sup> Retirado de CARDOSO e SANTOS JUNIOR (2005)

Critérios de avaliação	Definição
<b>Eficiência</b>	
Eficiência Instrumental	Definida pela relação estrita entre custos econômicos e benefícios que são em geral tangíveis e divisíveis.
Eficiência Política	Definida pela relação entre os 'custos' sociais e políticos e os benefícios dele decorrentes.
<b>Eficácia</b>	
Eficácia Funcional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Busca avaliar se a política está sendo (ou foi) implementada de acordo com as diretrizes concebidas para a sua execução.</li> <li>• Avalia se os meios e a metodologia de implantação do programa estão sendo empregados de acordo com as estratégias previamente definidas.</li> </ul>
Eficácia Objetiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Busca avaliar se o seu produto atingirá (ou atingiu) as metas desejadas.</li> <li>• Avalia o sucesso ou fracasso do programa ou projeto, através da comparação entre as metas atingidas e as metas propostas inicialmente.</li> </ul>
<b>Efetividade / Impacto</b>	
Objetiva	Está associada à análise e avaliação das transformações ou impactos objetivos (mudanças quantitativas) decorrentes da implementação de um determinada política pública ou programa governamental nas condições de vida da população.
Substantiva	Está associada à análise e avaliação das transformações ou impactos qualitativos (mudanças de valores e práticas dos atores envolvidos) decorrentes da implementação de um determinada política pública ou programa governamental nas condições de vida da população.

## 8.2. OBJETIVOS GERAIS E ESPECÍFICOS

O sistema de monitoramento e avaliação tem como objetivos gerais:

1. O acompanhamento dos resultados da política habitacional e do cumprimento das metas estabelecidas no PMH, subsidiando sua aplicação e as tomadas de decisão a partir de mudanças ocorridas na sociedade e na economia, orientando ações eficazes da política habitacional.
2. A mensuração de desempenho e resultado a partir do conhecimento técnico da realidade.
3. O acompanhamento temporal do impacto da política habitacional, na elevação do bem estar da sociedade através do planejamento e acompanhamento das ações.
4. Monitoramento de mudanças conjunturais que possam comprometer ou recomendar a revisão das práticas, estratégias e metas.

Como objetivos específicos:

1. Monitorar o impacto da política habitacional na diminuição do déficit e da inadequação habitacional.
2. Monitorar e avaliar os programas, projetos e ações do governo municipal e dos demais agentes da produção habitacional no município.
3. Acompanhar e monitorar as variáveis que compõem o diagnóstico habitacional do município, tais como as necessidades habitacionais (cálculo do déficit e da inequação habitacional, crescimento da demanda demográfica), os custos dos programas e ações e a disponibilidade de recursos físicos e financeiros.
4. Instrumentalizar as alterações e adequações necessárias na gestão da política habitacional e urbana, orientando as decisões anuais do Planejamento Estratégico Habitacional, a partir das

- alterações detectadas no diagnóstico apresentado no PMH.
5. Monitorar a evolução, disponibilização e o uso do banco de terras para habitação.
  6. Acompanhar a conjuntura sócio-econômica nos aspectos que impactam a oferta e o acesso à habitação pela população-alvo da política habitacional.
  7. Acompanhar o comportamento do mercado imobiliário para as faixas de renda prioritárias para o PMH.
  8. Apoiar a política habitacional através da melhoria do acesso à informação.
  9. Contribuir para aumentar o conhecimento do poder público sobre a realidade habitacional e sobre o ambiente urbano em que se constrói.
  10. Construir um sistema de indicadores habitacionais sólido, e que permita a comparação dos dados e sua interação com outros sistemas de indicadores, tanto internos à municipalidade, como externos, em particular com aqueles que estabelecem padrões de referência reconhecidos (ex.: IBGE, FJP, Fundação SEADE etc.);
  11. Medir e avaliar o grau de redistributividade da política habitacional, ou seja, em que medida atende, de maneira significativa, às demandas locais, diminuindo a vulnerabilidade habitacional, a segregação sócio-espacial e a desigualdade.
  12. Disponibilizar para a sociedade, em particular para os agentes envolvidos com a questão habitacional, informações e avaliações permanentes sobre a realidade habitacional do município e sobre a política habitacional desenvolvida.

### 8.3. INDICADORES PARA AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO

Considerando-se as definições explicitadas, o PMH estabelece um conjunto inicial de indicadores para a avaliação e o monitoramento da política habitacional, propiciando o acompanhamento das metas físicas e financeiras estabelecidas pelo PMH. Tais indicadores podem ser acrescidos de outros, na medida em que se tornem importantes e/ou necessários tendo em vista a dinâmica de implementação da política habitacional.

#### 8.3.1. Indicadores de Desempenho e Efetividade

São aqueles ligados diretamente ao desempenho das ações e à efetividade sobre a população alvo da política habitacional, entre os quais listamos:

- Núcleos, domicílios e famílias em assentamentos precários atendidos por programas de urbanização/regularização fundiária/oferta de novas oportunidades habitacionais/melhorias habitacionais/outros eventuais programas ou ações (eficácia);
- Famílias não moradoras em assentamentos precários atendidas com provisão habitacional nos padrões de uso HIS e HMP, por solução habitacional, por tipologia, por agente da provisão habitacional (Prefeitura / EMHAP, CDHU, mercado imobiliário, associações por moradia, outros) (eficácia);
- Evolução da destinação e do uso de terras para HIS e HMP, dentro e fora do Banco de Terras (eficácia);
- Custos médios de urbanização / regularização fundiária / oferta de novas oportunidades habitacionais / melhorias habitacionais / aquisição e disponibilização de terras / outros eventuais programas ou ações, por família / domicílio e por assentamento / conjunto habitacional, quando for o caso (eficiência);
- Grau de melhoria das condições habitacionais, urbanas e sociais das famílias / domicílios

- atendidos (requer avaliação mais precisa da situação anterior) (efetividade substantiva);
- Grau de satisfação das famílias com as mudanças ocorridas, medido através de pesquisa de opinião (efetividade subjetiva);
- Grau de participação da população na elaboração e implementação da política habitacional na escala global e na definição e acompanhamento das intervenções em assentamentos ou novos conjuntos, se for o caso (eficácia e eficiência política).

Essa avaliação, de caráter mais quantitativo, deverá ser complementada por análises de caráter mais qualitativo que permitam identificar problemas de desempenho. Do ponto de vista da qualidade do ambiente construído, entre outros indicadores e variáveis presentes em avaliações pós-ocupação das obras entregues, destaca-se a adequação do projeto às demandas específicas e diferenciadas (ex.: portadores de necessidades especiais). Do ponto de vista da realização dos objetivos estratégicos da política habitacional, como exemplo, se efetivamente está contribuindo com a reversão do processo de segregação sócio-espacial e com a contenção do espraiamento habitacional ao sul da área urbana, mensurável e avaliável através da quantificação, qualificação e mapeamento das ações de provisão habitacional desenvolvidas.

### 8.3.2. Indicadores das necessidades habitacionais

Permitem acompanhar a evolução das necessidades habitacionais da população andreense, contribuindo também para indicadores mais gerais sobre o “estado social” da população, de forma a avaliar em que medida a política habitacional terá contribuído para a melhoria das condições de vida da população. Entre estes, destacam-se:

- O déficit habitacional quantitativo e qualitativo, conforme descrição apresentada no item 4 (Diagnóstico) a ser aferido das seguintes maneiras:
  1. No universo dos assentamentos precários, com atualização anual, mas com alteração imediata de dados e informações em sistema quando houver alteração a partir de intervenção dos programas habitacionais;
  2. No universo externo aos assentamentos precários, quando da publicação dos dados do Censo Demográfico de 2010, e quando da finalização de pesquisa amostral;
  3. No universo de todo o município, quando da publicação dos dados do Censo Demográfico de 2010, devendo ocorrer para isso compatibilização da metodologia do IBGE com a metodologia empregada pela PSA no cálculo em assentamentos precários e na pesquisa amostral, para melhor aproveitamento dos dados do Censo no diagnóstico habitacional do município.
- Domicílios e população residente em assentamentos precários, segundo o grau de intervenção dos assentamentos;
- Domicílios, famílias e população segundo o grau de regularidade do terreno;
- Domicílios, famílias e população residente em áreas de risco.

Os três últimos indicadores terão atualização anual, mas os dados e informações que o compõem pode ser alterados imediatamente na medida em que houver efetiva alteração a partir da intervenção dos programas e ações habitacionais.

### 8.3.3. Monitoramento do ambiente social e econômico

Outros elementos, não ligados diretamente à execução da política habitacional, mas que desempenham importante papel na formação do “ambiente” social e econômico no qual ela se desenvolve e que devem também ser acompanhados dizem respeito a:

- Alterações na distribuição dos rendimentos domiciliares por faixas de renda (mobilidade social da população);
- Comportamento dos preços fundiários e imobiliários nas várias regiões da cidade;
- Dinâmica dos lançamentos imobiliários na cidade;
- Movimento de licenciamento e habite-se residencial e de loteamentos.

Como atividades meio cujo desempenho deve ser acompanhado, monitorado e avaliado, inclusive porque são elementos fundamentais na construção dos cenários possíveis sobre os quais se realiza a política habitacional, cabe também mencionar:

- Os impactos das mudanças que estão sendo efetuadas na legislação, a partir da LUOPS e da Lei de ZEIS, tendo em vista o quadro de escassez de terra urbanizada apresentado no diagnóstico;
- A evolução dos recursos investidos em habitação para a população-alvo pelos diversos agentes da política habitacional (poder público municipal, estadual, federal, associações por moradia, mercado imobiliário);
- O desempenho do Fundo Municipal de Habitação, avaliando-se, entre outros fatores, os índices de inadimplência que podem refletir diretamente sobre a disponibilidade de recursos para novos investimentos habitacionais;
- A captação de recursos através da outorga onerosa do direito de construir;
- Acompanhamento da dinâmica de aplicação dos instrumentos edificação e parcelamento compulsórios, IPTU progressivo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.

#### **8.4. DIRETRIZES E AÇÕES PARA O MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO**

A construção de um sistema de monitoramento e avaliação do PMH requer a definição de diretrizes e ações, que permitam a utilização dos indicadores de forma sistêmica, para que seja um instrumento eficiente para o processo de monitoramento e avaliação do PMH e da política habitacional. A principal ação estratégica é a criação do Sistema Municipal de Informações Habitacionais (SMIH), além de outras ações e diretrizes complementares.

##### **8.4.1. Sistema Municipal de Informações Habitacionais**

Tem como principais atribuições:

- Recolher, organizar, atualizar e sistematizar informações relativas ao diagnóstico habitacional e às ações em habitação no município, fornecendo assim os subsídios necessários ao monitoramento e avaliação;
- Monitorar as variáveis que compõem os cenários, conforme descritos no ítem 7, alterando-os conforme a conjuntura;
- Centralizar os produtos dos diversos Bancos de Dados correlatos às questões habitacionais no município, que alimentaram o Plano Municipal de Habitação, a saber: Banco de dados das famílias moradoras em Assentamentos Precários, Banco de dados dos assentamentos precários, Banco de dados dos empreendimentos habitacionais, Banco de terras;
- Permitir a permanente atualização das informações habitacionais já disponíveis no Sistema de Informações Georeferenciadas da PSA – Geomídia, adicionando ao mesmo as variáveis que compõem o diagnóstico do PMH.

Para a plena consecução de seus objetivos, o SMIH deverá:

- Estabelecer um fluxograma que garanta a fluidez na “alimentação” de informações ao Sistema, possibilitando o fornecimento de informações das variáveis do PMH atualizáveis pelo município (ex.: dados dos assentamentos precários, das famílias moradoras, do banco de terras, dos custos dos programas e ações, dos investimentos realizados, das ações desenvolvidas etc.), articulando tanto os setores responsáveis pelos Bancos de dados como o conjunto dos órgãos e setores da municipalidade responsáveis pela implementação das ações em habitação;
- Ter definida sua estrutura institucional e administrativa;
- Articular-se com outros Sistemas de Indicadores, Observatórios e setores responsáveis pela sistematização de informações existentes na municipalidade, tais como: Coordenadoria de Informação para Gestão de Inclusão Social, Observatório de Qualidade dos Serviços, Observatório Econômico, Departamento de Indicadores Sociais e Econômicos (DISE), Geomídia, Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, SIGPRO, Planejamento Estratégico;
- Buscar, junto a organismos externos à municipalidade responsáveis pelo fornecimento de informações e pela construção de indicadores, tais como o IBGE, a FJP, a Fundação SEADE, a padronização dos conceitos e dos indicadores utilizados no PMH, possibilitando o cruzamento de informações e a comparabilidade com a realidade extra-municipal.

#### 8.4.2. Diretrizes e ações complementares

- Realização de uma avaliação geral do Plano Municipal de Habitação em 2008, e sempre após a publicação dos resultados dos Censos Demográficos pelo IBGE, em prazo a ser definido, com atualização dos indicadores e do diagnóstico, através de uma ampla discussão pública, culminando com a aprovação nos Conselhos Municipais de Habitação e de Política Urbana, com eventual redefinição dos programas, ações, estratégias e metas;
- Monitoramento permanente e avaliações expeditas anuais, cujos resultados devem ser levados à Conferência Municipal de Habitação e aos Conselhos Municipais de Habitação e de Política Urbana, além de subsidiar a realização anual do Planejamento Estratégico Habitacional;
- Desenvolvimento de mecanismos de publicização dos indicadores aferidos pelo sistema de monitoramento, bem como de avaliações periódicas, gerais ou específicas, ampliando a transparência e permitindo o controle social das ações;
- Aperfeiçoamento dos sistemas de apropriação de custos, no âmbito dos vários programas e frentes de atuação da Prefeitura na área habitacional, permitindo melhorar as avaliações de eficiência instrumental;
- Inclusão na programação orçamentária da Secretaria de recursos (internos ou externos) para a realização de pesquisas de satisfação e de pós-ocupação;
- Realização de pesquisa amostral sobre a realidade habitacional do município, com vista a qualificar o diagnóstico já existente, permitindo sua atualização com variáveis que não puderam ser aferidas no PMH ou que apresentaram alguma inconsistência, tais como: famílias conviventes, domicílios vagos etc., bem como identificar e qualificar a demanda habitacional difusa (déficit e inadequação), quantificada no diagnóstico.