

Observatório dos Direitos do Cidadão
acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de
São Paulo

21

HABITAÇÃO
Balanço da Política Municipal
2001-2003

Março, 2004

Instituto Pólis/PUC-SP

Apresentação

O **Observatório dos Direitos do Cidadão** é um instrumento para o exercício da cidadania. Seu objetivo é acompanhar e analisar a evolução das políticas públicas na cidade de São Paulo e tornar público o resultado de seu trabalho.

A existência de instâncias de participação na gestão municipal é uma conquista da sociedade que se mobilizou para criá-los e um avanço de governantes empenhados na construção de uma nova forma democrática de governar. Entretanto, sua transformação em efetivos órgãos de decisão colegiada ainda está em construção, e a divulgação de informações e análises sobre as políticas da cidade podem contribuir para esse processo.

Com base nesse diagnóstico e reconhecendo a importância destes Conselhos e demais mecanismos de participação para orientar o gasto público e as políticas específicas, segundo as prioridades determinadas pelas comunidades, o Instituto Pólis e a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo decidiram unir esforços e criaram o **Observatório dos Direitos do Cidadão**.

O **Observatório dos Direitos do Cidadão** faz o acompanhamento da execução orçamentária do município e das políticas de educação, saúde, moradia, assistência social e defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes. Seus relatórios periódicos são públicos e existem programas especiais de capacitação para as lideranças comunitárias que atuam nos espaços públicos de participação.

O trabalho do **Observatório dos Direitos do Cidadão** é coordenado pelo Instituto Pólis e pelo Instituto de Estudos Especiais da PUC-SP e conta com a indispensável parceria dos núcleos de estudo e pesquisa do Programa de Pós-Graduação da PUC-SP das áreas de

Serviço Social e Educação: Seguridade e Assistência Social; Criança e o Adolescente; Movimentos Sociais; Saúde e Sociedade; Currículo, Estado, Sociedade.

Igualmente importante é a parceria estabelecida com a Central de Movimentos Populares (CMP), a União dos Movimentos de Moradia (UMM), a União dos Movimentos Populares de Saúde (UMPS) e os Fóruns municipais da Assistência Social (FMAS) e dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA). Essas organizações compõem, junto com o Pólis e o IEE, o **Colegiado de Gestão do Observatório dos Direitos do Cidadão**, instância que tem por objetivo articular o desenvolvimento do projeto com as demandas das lutas sociais, refletindo-se na pauta das publicações.

O **Observatório dos Direitos do Cidadão** conta com o apoio da Fundação Ford e se beneficia também do apoio da EED ao Instituto Pólis. A OXFAM contribui para este projeto no que diz respeito à análise e ao monitoramento do orçamento público.

Através do **Observatório dos Direitos do Cidadão** colocamos à disposição da sociedade paulistana, especialmente de suas representações coletivas e comunitárias, informações e análises que visam colaborar para uma atuação mais efetiva e propositiva de suas lideranças na construção de um governo democrático e de uma vida melhor.

Essa quarta série de Cadernos tem como foco o desempenho das políticas monitoradas nos dois primeiros anos da atual gestão. No que se refere ao tema do Orçamento, nossa atenção voltou-se para a experiência do Orçamento Participativo. Os estudos não esgotam as dimensões da política em questão. Seu maior objetivo é oferecer material que subsidie a intervenção dos atores coletivos na defesa dos direitos de cidadania.



PÓLIS
INSTITUTO DE ESTUDOS,
FORMAÇÃO E ASSESSORIA
EM POLÍTICAS SOCIAIS



Instituto de Estudos Especiais - PUC/SP

Balço da Política Municipal de Habitação 2001-2003

Adauto Lucio Cardoso
Professor IPPUR/UFRJ

Colaborador
Tomás Antonio Moreira
Professor UNISANTA

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO DO PÓLIS -
INSTITUTO DE ESTUDOS, FORMAÇÃO E ASSESSORIA EM POLÍTICAS SOCIAIS

CAR CARDOSO, Adauto Lucio

Balço da política municipal de Habitação 2001-2003.

São Paulo: Instituto Polis; PUC-SP, 2004. 104 p. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 21)

1. Políticas Públicas. 2. Política de Habitação. 3. Política Urbana. 4. BNH.
5. Política de Habitação na Cidade de São Paulo. 6. Programa Habitacional.
7. Avaliação da Gestão Marta Suplicy. 8. Cidade de São Paulo. I. Moreira, Tomás Antonio, Colaborador. II. Instituto Pólis. III. PUC-SP. IV. Título. V. Série.

Fonte: Vocabulário Pólis/CDI

SÉRIE OBSERVATÓRIO DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Coordenação da Série: Anna Luiza Salles Souto e Rosangela Paz

Equipe: Agnaldo dos Santos, Thaís Cattel Gomes e Luiz Roberto Lauand

Revisor: Bruno Favaretto

Editoração Eletrônica: SM&A Design

Impressão: Gráfica Peres

Sumário

1. Introdução	9
2. Critérios para avaliar uma política pública	11
3. Metodologia	14
4. Matriz de análise	15
5. A situação habitacional e urbana do município de São Paulo	23
6. Gestão Marta Suplicy	30
6.1. O plano de campanha	30
6.2. O lugar da Habitação no Governo Marta	34
6.3. A Política Urbana e o Quadro Institucional	39
6.4. Quadro Administrativo-Institucional da Política Habitacional	47
6.5. Plano Municipal de Habitação	53
6.6. Programas	54
6.6.1. Bairro Legal	56
6.6.2. Morar no Centro	61
6.6.3. Planta On-line (Sehab) - Frente de atuação da Secretaria	64
6.6.4. Construir Barato e Direito	64
6.6.5. Programa de Verticalização e Urbanização de Favelas - Prover (Sehab)	64
6.6.6. Programa de Canalização de Córregos, Implantação de Vias e Recuperação Ambiental e Social de Fundos de Vale - PROCAV (SEHAB)	65
6.6.7. Programa Novação (COHAB)	66
6.6.8. Plano de Atenção aos Moradores dos Baixos dos Viadutos	66
6.6.9. Mutirões (COHAB)	66
6.7. Quadros Síntese	68
6.8. Participação Popular na Política Habitacional	71
7. Avaliação das diretrizes do Programa de Governo	75
8. Considerações gerais sobre a política habitacional em São Paulo no Governo Marta Suplicy	78
9. Anexo	82
9.1. Política Habitacional do Município de São Paulo	82
9.2. Objetivos da Política Habitacional do Município de São Paulo	86
9.3. ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social	93
Notas	99
Bibliografia	101

1. Introdução

É objetivo deste trabalho analisar a Política Habitacional do Governo Marta Suplicy, para o Observatório dos Direitos do Cidadão. A apreciação sobre a Política Habitacional é ponderada, por diversas razões. A avaliação é por si só parcial, uma vez que a elaboração deste documento foi feita durante o penúltimo ano de gestão e muitos dos dados são de 2003. Outro ponto relevante diz respeito ao problema envolvido em analisar-se ações de um governo com um curto tempo de duração. Deve-se considerar que os resultados de políticas exigem maior tempo de maturação para que possam ser avaliados adequadamente. Corre-se assim o risco de avaliar em cima de resultados que ainda não puderam acontecer, mas que aconteceriam em um prazo mais largo. Essa é uma perspectiva que deve ser considerada, matizando as análises efetuadas, principalmente aquelas que envolvam diretamente os resultados da política habitacional.

A fim de construir um arcabouço de análise, este trabalho se inicia por uma delimitação dos critérios de avaliação para uma política pública e pela construção da metodologia adotada. Posteriormente, procurar-se-á enfatizar a situação habitacional e urbana do Município de São Paulo, recuperando elementos importantes apresentados em cadernos anteriores do Observatório dos Direitos do Cidadão sobre o acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo: Avaliação da Política Habitacional, Conselho Municipal de Habitação e Fundo Municipal de Habitação. Em seguida, o foco do trabalho se concentra na delimitação da política desenvolvida durante o Governo Marta Suplicy, no que diz respeito ao Plano de Campanha, ao contexto global do Governo, à política urbana, ao quadro institucional e administrativo, bem como aos programas desenvolvidos.

Para a compreensão desta análise, faz-se importante tecer algumas considerações, no que diz respeito ao que deve ser entendido como política habitacional e quanto ao tempo de maturação das ações. Políticas de Habitação, para serem efetivas, não podem limitar-se a atuar na área da habitação popular. Como já demonstrado nas avaliações sobre a atuação do BNH, existe sempre a possibilidade de ações direcionadas aos setores populares serem apropriadas por setores de mais alta renda, na ausência de ações específicas que atendam às necessidades destes grupos sociais. Assim, é fundamental que se pensem as ações neste setor de forma mais ampla e integrada, vendo, nesta perspectiva, as complementaridades e o papel dos setores público e privado no atendimento às diversas faixas de demanda.

Outro ponto importante diz respeito ao fato de que não apenas ações de provisão direta de moradias podem ser caracterizadas como políticas habitacionais. Ações de melhoria do habitat popular, com investimentos em infra-estrutura e serviços urbanos, ações de regularização fundiária e urbanística, ações de implantação de áreas de lazer e esportes e serviços sociais também compõem o leque diversificado dessa noção ampliada de Política Habitacional. Além disso, também as ações regulatórias podem ter um papel fundamental na reestruturação e direcionamento dos mercados de terra e de imóveis, sendo muitas vezes bem mais efetivas do que ações de provisão. Isso significa que se buscará incorporar no escopo da análise essa visão mais ampliada, cabendo ressaltar, no entanto, que tomar essa diretriz de forma mais rígida implicaria uma avaliação bem mais ampla da atuação da Prefeitura de São Paulo—o que é impossível, dados os limites estabelecidos para a execução deste trabalho. Isso significa que o seu foco estará direcionado, efetivamente, para as ações destinadas à população de baixa renda, buscando no entanto, incorporar as outras dimensões mencionadas para relativizar e situar a análise.

2. Critérios para avaliar uma política pública

Avaliar uma política pública envolve, preliminarmente, a definição de alguns pressupostos que permitam orientar as escolhas dos aspectos a serem objeto da avaliação e também a definição dos critérios e parâmetros que possam “medir” o grau de sucesso ou fracasso das ações avaliadas. É importante, todavia, que essa avaliação tenha como princípio básico, mais do que conferir “notas”, a identificação dos processos que levaram aos “sucessos” ou “fracassos” identificados.

As análises clássicas de avaliação de políticas partem de alguns modelos básicos:

Uma primeira distinção relevante é a que diz respeito a avaliações que partam dos objetivos que a própria política estabeleceu ou, alternativamente, que busquem avaliar estes objetivos à luz de alguns princípios gerais (critérios e parâmetros de avaliação). Essa definição (que não é excludente, ou seja, pode-se trabalhar com as duas abordagens ao mesmo tempo) implicará diferentes padrões de avaliação.

Partindo-se dos objetivos dados, pode-se avaliar a eficácia (se os objetivos foram atingidos), a eficiência (se os meios utilizados foram adequados e os mais “econômicos” em relação aos objetivos – análise custo-benefício) ou a efetividade (se a população atendida teve efetivamente melhorias devido à política, ou se os indicadores gerais de bem-estar melhoraram em função da política). Com relação à melhoria da qualidade de vida da população atendida, pode-se avaliar a efetividade substantiva (medindo-se os indicadores anteriores e posteriores à intervenção) ou subjetiva (através de pesquisas de opinião que revelem como a população avalia a intervenção).

Também é possível avaliar processos ou resultados (através de indicadores sintéticos, como número de famílias atendidas ou unidades

produzidas, ou ainda através da identificação e análise dos produtos). Muitas vezes bons resultados não necessariamente correspondem aos melhores processos e vice-versa. Na análise de processos é relevante a avaliação da estrutura, ou seja, dos formatos administrativos e institucionais utilizados para desenvolver a ação.

Avaliações de eficácia, eficiência, efetividade, processo ou resultado e a avaliação política dos objetivos não se excluem mutuamente, antes respondem a finalidades diversas. Assim, uma avaliação global de uma política pública poderia incluir todas estas dimensões, assim como avaliações de pequena amplitude poderiam se concentrar em um ou em alguns destes aspectos. A opção final reside, fundamentalmente, nos objetivos da avaliação. Todavia, existem alguns limites que devem ser levados em conta.

Em primeiro lugar, toda avaliação, para ser correta, depende de algumas condições básicas, principalmente no que diz respeito às informações necessárias. Essas informações envolvem tanto os “resultados” quanto os “objetivos”. Idealmente, uma política, ao ser formulada, deveria expressar-se por meio de um conjunto claro de finalidades, objetivos e metas, bem como de diretrizes para orientar o processo de implementação. Além disso, também os meios – recursos técnicos, administrativos, financeiros, institucionais – deveriam estar claramente explicitados, desde o início. Uma vez que se tivesse clareza sobre objetivos, diretrizes e meios, tornar-se-ia necessário ainda um conjunto de informações relativo ao desempenho das ações – tanto no decorrer dos processos quanto no que diz respeito aos resultados – em termos de prazos, recursos, produtos e beneficiários. No entanto, na maioria dos casos estas informações não existem ou não estão acessíveis – inclusive para os próprios órgãos executores – e, quando existem não são necessariamente disponibilizadas publicamente.

Por exemplo, como dimensionar a quantidade de famílias beneficiadas por uma intervenção de urbanização de favelas? Toda a favela é beneficiada com qualquer tipo de intervenção? Obviamente não, mas os órgãos responsáveis dificilmente procuram precisar essa informação, até porque – e isso é um dos principais problemas na avaliação de políticas – resultados de ações governamentais tendem a se transformar em peças de marketing político, logo, quanto mais melhor, mesmo que à custa da precisão na informação.

Uma outra ordem de problemas diz respeito às avaliações de impacto ou efetividade. O impacto pode ser pensado tanto sobre o grupo-alvo da ação, quanto sobre as condições gerais de vida da população, de forma mais ampla. Para ambos os casos, são necessárias informações precisas sobre o estado da população antes da ação para que se possa compará-lo com o seu estado após a intervenção. Na maior parte dos casos, essa informação anterior ou não existe ou é precária. Também é importante, neste caso, ter a certeza de que a melhora eventualmente constatada seja devida à intervenção e não a outros eventos. Por exemplo, uma crise econômica pode gerar desemprego e piora das condições de vida da população e dessa forma “anular” efeitos possivelmente benéficos de políticas sociais – e vice-versa, ou seja, melhorias das condições de vida da população podem decorrer de mudanças no panorama sócio-econômico, mais do que dos eventuais efeitos benéficos de políticas sociais.

Considerando que exista informação adequada sobre objetivos, diretrizes, meios e resultados, e sobre o estado da população antes e depois da intervenção, outra questão crucial diz respeito à disponibilização dessas informações para avaliações independentes. Como dito acima, resultados de políticas (e suas avaliações) compõem o capital eleitoral das administrações e dos partidos, levando a que a

informação disponibilizada seja usualmente “filtrada” para que apareça apenas o que se considere como resultados positivos.

3. Metodologia

Os problemas e limites acima mencionados, que envolvem qualquer processo avaliativo, também se fizeram presentes no trabalho aqui apresentado. Um primeiro limite diz respeito ao caráter fluido, ambíguo e pouco preciso de finalidades, objetivos e diretrizes da política habitacional do governo municipal de São Paulo. A principal referência das políticas desenvolvidas pela administração paulistana é o plano de governo, que é um documento de campanha e que, até onde fomos informados, não se materializou em um planejamento mais detalhado de governo, na área da habitação, a não ser já em meados de 2003, quando se elaborou um plano plurianual, atendendo a uma determinação do Plano Diretor. Isso significa que todas as ações desenvolvidas no período analisado (2001-2003) têm como referência um documento genérico. O problema de se trabalhar com objetivos genéricos é que se torna difícil avaliar em que medida ele foi efetivamente atingido ou não – o que nos coloca um limite para as avaliações de eficácia. Da mesma forma, dada a natureza do documento e o nível de aprofundamento do diagnóstico, há outro problema: avaliações de impacto sobre a população-alvo não são possíveis por não haver referências precisas sobre o seu estado anterior, o que nos impede de avaliar o que e quanto mudou. Para avaliações de eficiência, como já dito, é necessário dispor de informações sobre recursos, não apenas financeiros, mas também administrativos e institucionais. E aqui, mais uma vez, esbarramos em limites da informação. Só foi possível obter informações agregadas anualmente, por programas, sem discriminação sobre os projetos e os tipos de gastos, e de forma

generalizada, apenas para 2003. Também são escassas as informações relativas a outros recursos, tanto os acionados pelos órgãos públicos diretamente, quanto os relativos às contratações de empresas executoras. Com essa limitação, não é possível desenvolver avaliações de eficiência.

Considerando-se os objetivos deste trabalho, os modelos de avaliação e seus limites acima expostos, nossa proposta tem como finalidade desenvolver uma avaliação que considere os seguintes elementos:

- Uma avaliação política do plano de governo e dos processos de intervenção governamental na área de habitação, com base em um conjunto de princípios que conformam uma matriz de análise que será apresentada adiante.
- Uma avaliação de eficácia (limitada, como acima exposto), buscando-se identificar em que medida a ação governamental respeitou o plano de governo, ou não.
- Uma avaliação de efetividade (relativa e limitada), buscando identificar a escala das intervenções efetuadas frente ao conjunto de problemas habitacionais que marcam o espaço paulistano.

4. Matriz de análise

Na década de 80, vários partidos progressistas, com destaque para o Partido dos Trabalhadores, conquistaram prefeituras e deram início a um processo de acumulação de novas experiências de administração, inovadoras e com grau de eficácia bastante significativo. A consolidação deste modelo se deu em contraposição – e na disputa de hegemonia – com o neoliberalismo, que também acumulou forças nas décadas de 80 e 90. A proposta neoliberal está fundada na crítica radical à intervenção estatal, propondo a desregulamentação geral das atividades privadas e a privatização dos serviços públicos como alternativa que maximizaria a

eficiência do gasto público, associada à criação de novas oportunidades de negócios para grupos privados. No que diz respeito às políticas sociais, o neoliberalismo propõe a focalização nos grupos mais pobres ou mais “vulneráveis” e a eliminação dos programas universalistas, que são substituídos pela privatização para o atendimento aos setores médios, como vem ocorrendo nos setores da educação e da saúde.

Na busca da constituição de um modelo alternativo às práticas clientelistas tradicionais nas prefeituras brasileiras ou ao tecnoburocratismo prevalecente na esfera federal nos anos 70, buscou-se consolidar, no início dos anos 90, um conjunto de princípios e diretrizes para orientar a ação pública local.

- A democratização radical da gestão, com a criação de fóruns, conselhos, orçamentos participativos e outros mecanismos que permitam a participação ampla e deliberativa da sociedade organizada no planejamento e na implementação das ações públicas;
- Inversão de prioridades com a utilização prioritária dos recursos do fundo público no atendimento aos grupos de menor renda e menor poder;
- Modernização administrativa, “recuperando a qualidade do serviço público e garantindo a igualdade de acesso aos serviços urbanos básicos” (Bittar, 1992:22), seja através da prestação do serviço diretamente pelo Estado, seja através da regulamentação e do controle estrito sobre concessões ao setor privado;
- Desprivatização do Estado, “transformando o estatal em público, combatendo a exploração mercantil de serviços essenciais e seu subproduto, as famosas ‘caixinhas’, o clientelismo e a corrupção” (Bittar, 1992:22).

A participação popular aparece sempre como diretriz estratégica, ou seja, não apenas como um valor em si – ao instituir formas de

democracia direta paralelas à democracia representativa – mas também como instrumento para se atingir a inversão de prioridades, a modernização administrativa e a desprivatização do Estado. Marcado, num primeiro momento, por uma radicalização que via a formação de conselhos populares como elemento facultador da criação de um “contra-poder revolucionário”, o debate evoluiu no sentido da formação de fóruns de participação que se caracterizam como “esferas públicas”, ou seja, espaços de intermediação entre governo e sociedade. A principal experiência, que imprimiu uma marca própria às gestões progressistas que se seguiram, foi sem dúvida a da administração de Porto Alegre, com o Orçamento Participativo.

Esses princípios gerais foram também expressos, de forma mais específica, no que diz respeito ao campo temático da habitação (Bittar, 1992). Uma questão central diz respeito à relação entre a dinâmica dos mercados imobiliários e a produção da carência e da irregularidade habitacional nas cidades. Assim, a intervenção nos âmbitos urbanístico e fundiário é vista como parte necessária das políticas habitacionais municipais petistas. Essa intervenção deve buscar a modernização da legislação, adequando-a às necessidades dos diferentes grupos sociais e evitando os mecanismos que gerem encarecimento da terra e criando instrumentos fiscais específicos que ampliem a oferta de terras, garantidos os princípios do equilíbrio urbanístico e da sustentabilidade ambiental. Outro elemento diz respeito à garantia de que o investimento público na provisão de infra-estrutura e serviços urbanos respeite o princípio da inversão de prioridades, evitando a apropriação privada de investimentos públicos que ocorre em mercados fundiário e imobiliário desregulados. A referência, aqui, se faz à aplicação de instrumentos específicos de recuperação da valorização imobiliária, como a outorga onerosa do direito de construir. Além disso, a política

urbana deve instituir instrumentos que viabilizem a regularização da situação fundiária e urbanística de favelas, loteamentos periféricos, cortiços e outras formas de moradia popular precária.

Do ponto de vista da intervenção direta na habitação, a experiência do PT toma como referência o papel central dos governos municipais, ancorados em recursos próprios, sejam eles orçamentários ou obtidos por meio de mecanismos redistributivos específicos, como o solo criado e as operações interligadas, que transferem recursos do mercado imobiliário para o fundo público. Além dos recursos financeiros, a organização administrativa e a formulação de um programa de intervenção global claro completam o quadro institucional básico preconizado. A intervenção tem como base a diversidade de programas, adaptados às necessidades e às peculiaridades locais e abrangendo a urbanização dos assentamentos, a regularização e a provisão de novas oportunidades habitacionais. Quanto à construção de conjuntos, prevê-se tanto a prática dos mutirões quanto o modelo de empreitada: “deve-se evitar uma contraposição entre a produção por mutirão e a produção massiva da moradia. Ambas as formas de produção podem e devem ser adotadas, desde que haja condições concretas. O fundamental é garantir a participação do usuário em todas as fases do processo” (Bittar, 1992:48).

Como princípios gerais para orientar a intervenção habitacional no município, Bittar (1992:49) aponta:

- *Autogestão: a promoção de empreendimentos realizados pelos moradores organizados em associações ou cooperativas garante menor custo, maior qualidade e grande avanço no processo de participação popular. Trata-se de impulsionar a gestão pública não estatal.*
- *Estímulo ao movimento popular: a definição do atendimento, priorizando os movimentos organizados, garante o seu crescimento*

e a possibilidade da elevação da qualidade de vida da família beneficiada ser acompanhada por um crescimento da consciência e da organização popular.

- *Participação do usuário em todas as etapas do desenvolvimento do empreendimento: deve-se romper a distância entre o produto e o consumidor, característica da produção “padrão COHAB”.*
- *Acesso à terra urbana. É a concretização de um dos pilares da Reforma Urbana: terra para quem nela mora / terra para quem não tem.*
- *Valorização do projeto arquitetônico e urbanístico, que garante a qualidade da obra.*
- *Direito ao centro e às áreas urbanizadas. Inserir os projetos novos em áreas já dotadas de infra-estrutura urbana e consolidar e urbanizar favelas é indispensável para evitar o excessivo crescimento da área urbana e a localização da habitação onde inexistem infra-estrutura e equipamentos urbanos.*
- *Articulação entre política habitacional, política urbana e defesa do meio ambiente. Muitas vezes a solução de problemas habitacionais específicos acaba por redundar em prejuízos para a cidade como um todo e para o meio ambiente. Isso tem que ser evitado, buscando-se uma articulação entre estas intervenções.*

Ressalte-se a importância conferida à autogestão, que aparece como o primeiro princípio, o que reflete, sem sombra de dúvida, a importância da experiência paulistana na gestão Erundina, que se desdobraria mais tarde em outras iniciativas em Diadema, Belo Horizonte, Iapatinga etc.

Sem dúvida, estes princípios se alinham fortemente ao ideário da Reforma Urbana, que influenciou e foi influenciado pelas gestões municipais progressistas. De forma simplificada, pode-se identificar 3 princípios básicos que organizam a proposta da Reforma Urbana, a saber:

- Submissão da propriedade à sua função social: o objetivo

principal desta formulação é estabelecer limites à hegemonia do direito de propriedade privada do solo urbano. Parte do princípio de que o exercício desse instituto é um dos principais causadores dos mecanismos geradores de desigualdades sociais na produção e estruturação do espaço urbano. Pressupõe, portanto, o estabelecimento de instrumentos que fortaleçam a regulação pública do uso do solo, de modo que a prática privada e pública daquele direito não prejudique o interesse coletivo.

- O direito à cidade: este princípio almeja um modelo mais igualitário de vida urbana dentro de uma visão de cidade como produto histórico e fruto do trabalho coletivo. Pressupõe a adoção de uma política redistributiva que inverta prioridades relativas aos investimentos públicos e se traduz na garantia de acesso de toda a população aos benefícios da urbanização.
- Gestão democrática da cidade: significa aqui a ampliação do direito de cidadania através da institucionalização da participação direta da sociedade nos processos de gestão, como forma complementar à democracia representativa. A concretização deste princípio se traduziria na proposição de leis e nos processos de elaboração e implantação de políticas urbanas, dando ênfase à representação das entidades comunitárias.

Estes princípios estabelecem uma forma inovadora na maneira de formular a questão urbana no cenário político nacional. A sua implementação é garantida ainda pela proposição de uma série de instrumentos jurídicos e tributários, de diretrizes gerais para as políticas de moradia, transportes e serviços públicos e de orientações para a garantia da participação popular na gestão da cidade. Ressalte-se a clara ênfase na questão social como eixo das políticas urbanas, que assumem caráter redistributivo e universalista, assim como a

formulação de uma proposta de radicalização democrática da gestão da cidade, através da criação de novos fóruns de decisão que contassem com a participação dos setores populares.

Esses princípios gerais, expressos na proposta de emenda popular à Assembléia Nacional Constituinte, atualizaram-se em 1996, quando da formulação de um documento a ser encaminhado à Conferência Internacional do Habitat II. Como princípios gerais, a proposta (ABES et ali, 1996) ressaltava:

- Democratização do planejamento e da gestão da cidade;
- Combate ao desemprego e às desigualdades sociais;
- Reforma agrária ampla;
- Garantia da função social da cidade e da propriedade;
- Garantia a todos do Direito à Moradia
- Garantia a todos do Direito à Cidade;
- Desenvolvimento urbano ambientalmente sustentável;
- Combate a todas as formas de segregação urbana e discriminação de grupos sociais particulares;
- Novas formas de cooperação internacional.

Além dos elementos já mencionados anteriormente, destaca-se aqui a ênfase dada às questões do desemprego, da sustentabilidade urbana e do combate à segregação.

A reflexão aqui esboçada nos permite alinhar um conjunto de princípios e diretrizes que vêm orientando as gestões municipais progressistas no Brasil e que também se consolidaram nos documentos elaborados por ocasião da Conferência do Habitat. Sinteticamente, podemos enunciá-los da seguinte forma:

1. A democratização radical do planejamento e da gestão das políticas municipais, em particular da política urbana e habitacional, estimulando o movimento popular (mas

respeitando a sua autonomia) e permitindo a participação do usuário em todas as etapas do processo. Dentro desse princípio deve ser compreendido o tema da autogestão, entendida como processo pedagógico de constituição de sujeitos políticos, além de mecanismo de aumento da eficácia e eficiência da gestão habitacional.

2. Inversão de prioridades, ampliando a capacidade de tributação local sobre as camadas mais favorecidas e sobre os capitais ligados à acumulação urbana e utilizando os recursos do fundo público para políticas redistributivas, direcionadas aos grupos sociais de menor renda e menor poder. A inversão de prioridades é instrumento para a consecução dos princípios do direito à cidade e à moradia e do direito ao centro e às áreas urbanizadas.
3. Garantia da função social da cidade e da propriedade, instituindo mecanismos que permitam ampliar o acesso à terra e a garantia de posse, assim como o controle dos processos de especulação fundiária e imobiliária. Inclui-se aqui a adequação da legislação urbanística, de forma a permitir a redução do preço da terra e ampliar a sua oferta.
4. Organização administrativa e institucional, ampliando a eficiência da ação governamental e desmontando as práticas clientelistas, de corrupção ou de excessiva burocratização, ampliando a transparência e a democratização da informação. Inclui-se neste item a questão da necessidade de integração entre as políticas urbana, habitacional e de meio ambiente e da adequação das diretrizes da política habitacional às diretrizes estabelecidas no Plano Diretor. Inclui-se também aqui a necessidade de uma organização administrativa adequada ao

desenvolvimento da política habitacional, com capacidade técnica e administrativa e com alocação de recursos adequados ao planejamento para o atendimento das necessidades habitacionais locais, através de um conjunto de programas que atenda à diversidade da demanda e às especificidades locais.

5. Articulação das políticas urbana e habitacional com ações de desenvolvimento local visando ampliar a geração de trabalho e renda.
6. Articulação das políticas urbana e habitacional com políticas sociais que visem reverter o quadro de discriminação e segregação de grupos sociais.

Esse é, então, o conjunto de elementos que propomos como matriz e eixo básico para a análise das iniciativas de política habitacional desenvolvidas pelo governo Marta Suplicy para o período 2001-2003.

5. A situação habitacional e urbana do município de São Paulo

O Município de São Paulo contava, em 2000, com uma população de 10.405.867 (IBGE, 2000) habitantes residindo em um total de 3.039.034 domicílios. Entre 1991 e 2000 a população da cidade aumentou em cerca de 759 mil pessoas (IBGE, 2000), de forma mais intensa na periferia, já que desde 1980 as taxas de crescimento populacional nos anéis centrais vêm sendo negativas. A densidade domiciliar (média de moradores por domicílio) diminuiu, passando de 4,17 hab./dom. em 1980, para 3,43 hab./dom. em 2000.

Esses valores encobrem, no entanto, uma outra realidade, que é o conjunto de domicílios vagos, principalmente nas áreas centrais. O número de domicílios vagos atingiu 420 mil na Grande

São Paulo e 254 mil na capital, em 2000 (Dados do IBGE, 2000). O esvaziamento populacional das áreas centrais, aliado ao grande número de domicílios vagos, aponta para uma questão que atinge a todas as grandes cidades mas que se mostra mais aguda em São Paulo, qual seja, a necessidade de se desenvolverem mecanismos de revitalização e de recuperação dos espaços habitacionais nos centros históricos. No caso de São Paulo, este problema está associado ainda à realidade dos cortiços.

Não existe, aparentemente, um consenso referente à quantidade real de domicílios em cortiços no município. Houve uma primeira estimativa elaborada pela SEMPLA, em 1983, de 2,58 milhões de moradores, o que representaria 29,3% da população do município. Em 1994, a FIPE realizou uma pesquisa buscando aferir o número de moradores de cortiços, chegando a uma estimativa de 160.841 famílias, correspondendo a 595.110 pessoas. Outra pesquisa elaborada pelo SEADE/CDHU para o Programa PAC/BID, abrangendo nove perímetros denominados setores básicos de intervenção, chegou a uma estimativa de 14.617 domicílios, correspondendo a 38.512 habitantes, no total dos 9 perímetros analisados na área central. Estes são os números assumidos pelo Plano Municipal de Habitação, elaborado em 2003 pelo governo Marta Suplicy.

A questão do Centro ganha ainda maior importância dada a relevância e a pressão exercida por um conjunto de movimentos ligados à questão da moradia, que têm desenvolvido, desde 1997, uma série de ocupações de prédios localizados nas áreas centrais, pressionando os órgãos governamentais (estadual e municipal). Essas ocupações persistiram durante o governo Marta. Em 10 de maio de 2002, realizou-se uma mega-ocupação, similar à ocorrida em 1999 e coordenada, como aquela, pela União dos Movimentos

de Moradia. Cerca de 5.000 pessoas ocuparam 8 áreas, entre terrenos e prédios vazios. Em fevereiro de 2003, a União de Movimentos de Moradia fez uma manifestação reivindicando maior empenho do governo do Estado nas ações na área habitacional e, em julho desse mesmo ano, cerca de 3.000 famílias de baixa renda, integrantes de vários movimentos de moradia, ocuparam cinco prédios vazios e sem função social na região central da cidade de São Paulo. No final do ano de 2003, os movimentos de moradia também realizaram manifestação cobrando mais verbas para a habitação no orçamento municipal de 2004.

Além dos problemas das áreas centrais, a questão das favelas tem também grande centralidade na problemática habitacional do município. Tomando-se como referência os dados do Censo Demográfico, realizado pelo IBGE, as favelas começam a crescer a partir da década de 70, e a proporção da população favelada sobre a população total do município passa de 3,95% em 1980 para 7,46% em 1991 e para 11,12% em 2000. Entre 1980 e 2000 a população favelada de São Paulo cresceu à taxa de 5,12% ao ano, enquanto a população municipal, para o mesmo período, cresceu a uma taxa de 1,07%. Os dados do IBGE têm sido no entanto contestados, e a melhor estimativa, desenvolvida pelo Centro de Estudos da Metrópole, é a de que a população favelada de São Paulo atingiria um total de 1.160597 pessoas¹. A magnitude destes números mostra o imenso desafio colocado pelo problema das favelas, não apenas no que diz respeito ao “passivo” de problemas herdados, mas também pelo fato de que as taxas de crescimento permanecem extremamente elevadas, refletindo a ausência de políticas que ampliem a oferta de novas unidades habitacionais através do mercado formal ou da produção pública.

Se o problema das favelas se avoluma, não deve ser desconsiderada a questão dos loteamentos precários. Levantamentos realizados pela Prefeitura de São Paulo identificaram um total 1.241 loteamentos, totalizando 1.824.430 pessoas, sendo que, destas, 226.444 pessoas habitam favelas no interior dos loteamentos, chegando-se a um número final de 1.597.986 moradores de loteamentos irregulares (excluindo-se as favelas)².

O enfrentamento do problema das favelas se traduz em 3 aspectos básicos: problemas de habitações situadas em áreas de risco, problemas de urbanização (sistema viário e infra-estrutura) e problemas de regularização fundiária e urbanística.

Quanto ao problema do risco³, levantamento recente realizado pelo IPT identificou 522 setores de risco, localizados em 192 núcleos de favelas ou loteamentos irregulares e precários. No total dos 522 setores pesquisados há 27.500 domicílios sendo que nos setores identificados como de risco alto ou muito alto há 11.500 moradias. Constatou-se a necessidade de reassentamento de 2.065 domicílios, correspondendo a 7,5% do total de moradias existentes nos setores de risco, os quais se encontram todos inseridos nos perímetros das favelas e dos loteamentos precários da população de baixa renda.

Com relação aos Conjuntos Habitacionais⁴, estimativas da Prefeitura de São Paulo indicam a necessidade de obras de melhoria e de regularização fundiária em conjuntos existentes, envolvendo cerca de 24.000 domicílios. Para a população de rua⁵, os dados consolidados mais recentes são provenientes do Censo de Moradores de Rua realizado pela FIPE em 2000. Essa pesquisa levantou 8.706 moradores de rua no Município, sendo que 5.013 foram recenseados nos logradouros públicos, distribuídos em 2.384 pontos, e 3.693 em albergues.

**Tabela 1: Inadequação do domicílio, por tipo de assentamento,
Município de São Paulo, 2000.**

Indicadores	Município	Favelas*	Loteamentos*	Conjuntos Habitacionais	Cortiços**	Moradores de Rua
População	10.405.867	1.160.597	1.062.158	89.760	38.512	8.706
Domicílios	3.039.034	291.983	283.476	24.000	14.617	3212
Habitante / domicílio	3,43	3,97	3,74	3,74	2,63	2,71
Renda média (SM)		1,8	3,48	—	—	—

Fonte: PMSP, SEHAB Plano Municipal de Habitação. Obs: *(valor somente em lote de 0-5 SM);
**(unicamente 9 perímetros no centro PAC/BID).

Os problemas de infra-estrutura não se resumem a favelas e loteamentos, embora estejam concentrados nestes tipos de assentamentos. Segundo os dados do Censo, a situação de abastecimento de água na cidade de São Paulo não apresenta grandes problemas, já que, no ano 2000, 98,63% dos domicílios tinham abastecimento através de canalização⁶. Já em relação ao esgotamento sanitário, os números não são tão bons, embora sejam relativamente positivos, se comparados com a realidade nacional: 87,23% dos domicílios estavam ligados à rede geral coletora em 2000. No município predomina a coleta direta de lixo, em 99,20% dos domicílios. Embora estes números revelem uma boa situação, deve-se ressaltar que estamos aqui falando de médias municipais. Os números relativos às favelas e aos loteamentos devem se revelar bem menos otimistas. Infelizmente, não se pode contar com estatísticas de infra-estrutura agregadas para favelas e loteamentos, bem como não se pode ter uma visão mais completa da questão da ausência de pavimentação que afeta de forma mais grave a maioria dos assentamentos populares.

Favelas, cortiços e mesmo loteamentos irregulares e clandestinos são “soluções” precárias para a ausência de oferta de unidades habitacionais adequadas com preços acessíveis à maioria da população.

Uma visão desse problema é dada pela estimativa do déficit habitacional. Segundo a Fundação João Pinheiro, o déficit habitacional quantitativo em 2000 na RMSP atingia um total de 596.232 unidades. Ou seja, quase 600.000 famílias na Grande São Paulo moravam em situação precária por ausência de oportunidades habitacionais. Destas 600.000, 60.040, ou seja, quase 10%, eram famílias em habitações precárias (moradias construídas com materiais precários), 367.638 eram famílias em situação de coabitação familiar e 149.517 eram famílias que comprometiam mais de 30% da sua renda no pagamento de aluguel.

Os dados para o município de São Paulo para 2000 não são comparáveis com os dados metropolitanos, já que o seu cálculo depende de algumas variáveis que não fizeram parte do Censo Demográfico de 2000. Particularmente, não são computados os indicadores de habitações precárias e o de famílias que comprometem mais de 30% da renda com aluguel. Estimativas em andamento desenvolvidas pela Fundação João Pinheiro apontam o seguinte quadro para o Município de São Paulo⁷:

Tabela 2: Indicadores de habitação no Município de São Paulo

Indicadores	Município (unidades)	Total de domicílios (%)
Famílias Conviventes	134.393	4,05
Domicílios Improvisados	12.581	0,42
Domicílios em Cômodos	44.470	1,49
Estimativa dos Domicílios Rústicos	11.960	0,40
Total do Déficit Habitacional	203.404	6,8
Estimativa de Domicílios alugados por Famílias com renda Mensal até 3 SM	113.225	3,79

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2000.

Além destes dados, há que se salientar que a estimativa de domicílios alugados por família com renda mensal de até 3 salários mínimos é de 113,225, correspondendo a 3,79% do total dos domicílios.

Estes números mostram, para o município de São Paulo, a existência de uma enorme demanda, não atendida pelo mercado habitacional ou pelos programas oficiais, chegando a mais de 300.000 famílias. Considerando que o déficit se concentra nas faixas de renda mais baixa, inferiores a 5 SM, não atendidas pelos programas de financiamento habitacional existentes, temos um quadro dramático, que deve ser enfrentado em todas as suas dimensões, ou seja, regularização, urbanização e produção de novas oportunidades habitacionais.

Essa situação contrasta com o número significativo de imóveis vagos no município, já citado anteriormente.

Além do déficit, são relevantes os indicadores de inadequação. Os dados do Observatório das Metrópoles apontam o seguinte quadro:

**Tabela 3: Indicadores de inadequação de habitação
no Município de São Paulo**

Indicadores	Município (unidades)	Total de domicílios (%)
Inadequação por adensamento	331.794	11,05
Inadequação por Infra-Estrutura	314.723	10,48
Domicílios sem sanitário	2.627	0,09
Domicílios em terreno Não-Próprio	205.296	6,83

Fonte: Observatório das Metrópoles, 2001.

Temos aqui, em complementação aos números do déficit, mais de 300.000 unidades⁸ necessitando de melhorias urgentes, o que dá

a dimensão do enorme desafio da questão habitacional nas grandes metrópoles brasileiras, e de São Paulo em particular.

6. Gestão Marta Suplicy

6.1. O plano de campanha

O diagnóstico corrente sobre a situação vivida pela cidade de São Paulo no momento da campanha eleitoral, inclusive na opinião pública, apontava para um quadro de profunda desorganização na gestão municipal paulistana com várias denúncias de corrupção envolvendo a figura do Prefeito ou de assessores próximos. A estratégia política apresentada no programa de governo da candidata Marta no entanto destaca, com ênfase, o quadro nacional. Assim é que, entre os 6 parágrafos iniciais que compõem o item 1 de seu programa, dedicado a um diagnóstico da realidade política, os primeiros 5 apresentam os problemas nacionais e internacionais e apenas o 6º e último faz referência explícita ao caso de São Paulo e à gestão Pitta, enfatizando o problema da corrupção:

f) Corrupção: São Paulo se tornou emblemática em relação à corrupção municipal: máfia da propina, superfaturamento de obras e contratos, desmonte de serviços públicos, falta de controle social e de transparência da gestão. O desmonte da estrutura que possibilita ou facilita a corrupção e o fim da impunidade são prioridades para a Coligação Muda São Paulo.

Coerentes com este diagnóstico, várias proposições do programa fazem referência à situação nacional, colocando a conquista da Prefeitura como um passo na direção da construção de uma mudança mais global para o país, como transparece em seu primeiro ponto: “a mudança do Brasil começa por São Paulo”. Como parte dessa

estratégia, propõe-se a constituição de “um novo modo de governar”, pautado nos seguintes elementos:

- Inversão de prioridades, com enfrentamento das desigualdades através de investimentos prioritários nas periferias e em áreas carentes;
- Democratização e descentralização da gestão, com ênfase no orçamento participativo, na criação de subprefeituras, de conselhos e de outros mecanismos de participação;
- Enfrentar a corrupção, por meio de mecanismos que ampliassem a transparência, o controle e a modernização administrativa;
- Ter uma postura ativa na política nacional, centrada especialmente na renegociação da dívida municipal, propondo a utilização dos recursos em programas de inclusão social;

Entre as outras propostas, cabe ressaltar aqui a proposta de “ação metropolitana”, propondo a constituição de consórcios e fóruns intermunicipais, sob a liderança paulistana, e as “políticas de igualdade”, que propõem a atuação pública no sentido da redução das desigualdades e o combate à discriminação de “sexo, gênero, raça e etnia, de orientação sexual, idade, religião e dos portadores de necessidades especiais”. Do ponto de vista da participação, além de um maior detalhamento do Orçamento Participativo, destaca-se a proposta de um Congresso da Cidade, nos moldes do projeto Cidade Constituinte, de Porto Alegre, e do projeto Cidade do Futuro, de Santo André.

A política urbana mereceu um item específico, propondo-se “construir nova estratégia de gestão que incida sobre a exclusão territorial e a degradação do ambiente urbano, ampliando a cidadania”. Parte-se de um diagnóstico que identifica um processo de dualização, em que os setores populares têm a sua expansão baseada no crescimento da periferia e dos assentamentos precários (favelas, cortiços), enquanto mercados de alta renda se reproduzem através

do deslocamento permanente da centralidade, criando novas oportunidades de ganhos imobiliários na expansão do comércio, dos serviços e das áreas de residência das camadas médias e de alta renda. Como proposta básica de enfrentamento desta tendência, propõem-se as seguintes estratégias:

- a) *descentralização das oportunidades econômicas e de desenvolvimento humano;*
- b) *recuperação do ambiente urbano;*
- c) *repovoamento das áreas centrais e urbanização das periferias;*
- d) *construção de um pacto pela universalidade da cidade e pelo controle social da gestão.*

Como instrumentos para a consecução destas estratégias, faz-se referência a:

- *formas de indução e controle de uso e ocupação do solo através de estratégias de regulação;*
- *investimentos diretos em infra-estrutura e urbanismo;*
- *gestão do metabolismo urbano (controle dos fluxos e destinação dos refugos);*
- *programas sociais e de desenvolvimento econômico;*
- *programas de ampliação da responsabilidade pública e da cidadania.*

As propostas para a área habitacional são apresentadas de duas maneiras. A primeira corresponde ao documento sobre a Política Habitacional elaborado pela equipe responsável pelo tema, abrangendo a apresentação e um diagnóstico, a elaboração de diretrizes da proposta e um delineamento da proposta em si. A segunda, expressa no caderno do Plano de Governo, apresenta as principais idéias desta Política, elaboradas pela equipe de governo responsável por alinhar e condensar as diversas propostas de políticas específicas. Nesse segundo documento a apresentação sobre a Política Habitacional ficou, portanto, focada em alguns pontos que se concentram nas diretrizes gerais e nas propostas mais importantes (ver anexo 1).

Cabe destacar que esse Plano de Governo foi elaborado em articulação com o Projeto Moradia, que acabara de ser apresentado em maio de 2000.

Como conclusões preliminares, observa-se que o plano apresentado busca estabelecer um campo de debates que ultrapasse o plano local, em certa medida “nacionalizando” a campanha.

Alguns dos princípios apresentados não se consubstanciam adiante em diretrizes ou programas: o mais relevante parece ser o problema da corrupção e da desorganização administrativa, para o qual se sugere, como mecanismos corretivos, a descentralização, com a criação das Subprefeituras, e a participação popular, não sendo apresentados elementos quanto ao tema da modernização administrativa ou da criação de mecanismos de controle sobre a burocracia.

Também a proposta de constituição de uma “gestão metropolitana” permanece sem qualquer detalhamento posterior e sem a previsão de quaisquer mecanismos institucionais para o seu desenvolvimento.

Quanto à política urbana, não fica muito claro também como serão atingidos os objetivos propostos. Se considerarmos que o Estatuto da Cidade estava então em pauta na Câmara Federal e que várias municipalidades sob governo petista já haviam aplicado vários instrumentos visando a Reforma Urbana, essa omissão parece significativa. Entretanto, há que se considerar a hipótese de que os objetivos e ações da referida política já estavam tão internalizados na militância e para os quadros técnicos ligados aos PT que a sua explicitação parecia desnecessária.

A política habitacional proposta parece estar bem sintonizada com as demandas do movimento popular, principalmente as do movimento de moradia. Pode-se dizer que ela contempla os principais aspectos de reivindicação histórica dos movimentos de moradia de São Paulo,

tendo sido elaborada com a participação dos diferentes segmentos sociais que atuam na área de habitação. Durante a elaboração do Plano foram feitos debates públicos em diferentes regiões da cidade.

A temática da autogestão, de forte tradição em São Paulo a partir da gestão Erundina, tem um tratamento ambíguo na proposta da Política Habitacional. “Incentivo a cooperativas” como diretriz parece sugerir que os programas autogestionários não teriam a mesma importância e centralidade no desenvolvimento da PH na gestão Marta Suplicy. No entanto, a tese de que esse tema já estava tão internalizado que dispensava explicitação cabe também para essa aparente omissão.

É curiosa, apenas, a menção inicial de que o investimento público nos setores de habitação e infra-estrutura urbana tem o objetivo de estimular a atividade econômica e a geração de emprego e renda. Cabe recordar que um dos problemas do BNH foi a contradição entre seus dois objetivos principais: prover moradia de interesse social e dinamizar a economia.

6.2. O lugar da Habitação no Governo Marta Suplicy

A situação encontrada pelo novo governo configurava realmente um quadro de caos político e administrativo, expresso pela crise dos serviços públicos, principalmente os de coleta de lixo e de transportes, pela crise política gerada pelas denúncias e processos de corrupção, que quase haviam levado ao *impeachment* do prefeito Pitta, e pelo endividamento da administração. Nesse sentido, a tarefa inicial deveria ser a de “arrumar a casa”, sendo, também, fundamental que se apresentassem pelo menos alguns resultados, em curtíssimo prazo.

Além do enfrentamento deste desafio, o novo governo buscou articular, de imediato, alternativas que garantissem a “governabilidade”, tanto considerando a relação com os quadros do Partido dos Trabalhadores

quanto a relação com a Câmara de Vereadores⁹. Adicione-se ainda a este complexo jogo de interesses e objetivos a relação histórica do PT com os movimentos populares, que também pressionavam o governo no sentido da garantia de ter, no comando da gestão, quadros técnicos e políticos alinhados com suas demandas. A composição do Secretariado iria refletir o esforço de conciliação deste conjunto contraditório de objetivos.

No âmbito da habitação, a nomeação do Deputado Estadual Paulo Teixeira para a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB) entrou na conta do arranjo com as correntes internas e a direção do PT. Já a nomeação de Jorge Hereda para a direção da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB) parece ter respondido mais diretamente às demandas do movimento de moradia e dos técnicos da área ligados ao PT, já que Hereda havia trabalhado no governo Erundina e se destacou posteriormente na sua gestão à frente da Secretaria de Habitação do município de Diadema. Essa configuração de cargos parecia apontar para uma maior centralidade da COHAB – contrastando com o papel da HABI no governo Erundina e do Gabinete da SEHAB na gestão Maluf/Pitta – e para uma forte relação com o movimento de moradia.

Logo no início da gestão, o governo enfrentou uma forte crise com o problema dos contratos para a coleta de lixo, que abriram um flanco a denúncias de corrupção em um momento em que era fundamental a imagem da lisura. Nesse contexto, Jorge Hereda deixa o cargo da COHAB para ocupar o cargo de Secretário de Serviços e Obras. A presidência da COHAB passa então a ser exercida por Ricardo Schumman, pessoa diretamente ligada a Paulo Teixeira.

No segundo semestre de 2003, Ricardo Schumman deixa o cargo da COHAB, para ocupar o posto de Secretário no município de Campinas. Paulo Teixeira acumula os cargos de Secretário da SEHAB e de Presidente

da COHAB até abril de 2004, quando se desliga do cargo para disputar uma vaga na Câmara Municipal nas eleições de outubro.

O sucessor de Paulo Teixeira é Marcos Barreto, antigo chefe de gabinete e ex-Diretor da Emurb – Empresa Municipal de Urbanização. Nesse momento a presidência da COHAB passa a ser ocupada por Sueli Muniz, ex-Diretora Financeira da mesma empresa.

Nos dois primeiros anos da gestão, o problema da falta de recursos e do estrangulamento financeiro foi o grande desafio, enfrentado através de um aperto orçamentário que praticamente inviabilizou grandes investimentos e também através da proposta de aumento da carga tributária para ano de 2002, com a cobrança da taxa de lixo e da taxa de iluminação pública e com a adoção do IPTU progressivo. Essas medidas tiveram como impacto imediato uma queda da popularidade do governo, mas permitiram um novo alento para uma relativa ampliação dos investimentos. Cabe ressaltar que o governo continuou honrando os termos dos compromissos firmados com o Ministério da Fazenda, mesmo após a vitória eleitoral do PT no governo federal.

Tomando a administração de São Paulo como um todo, destacam-se 3 grandes eixos de atuação: a Saúde, com a criação do Programa Saúde da Família¹⁰; a Educação¹¹, a grande vitrine do governo, com a construção, nas áreas periféricas, dos Centros de Educação Unificada (CEUs); por fim, os programas de inclusão social, coordenados por Marcio Pochmann, titular da nova Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade, e que envolvem várias iniciativas integradas de transferência de renda e geração de oportunidades de trabalho para as populações socialmente vulneráveis.

Do ponto de vista da estrutura administrativa, as principais reformulações dizem respeito à criação de 3 Coordenadorias (Orçamento Participativo, Participação e Juventude) junto ao Gabinete da Prefeita, à reorganização das Administrações Regionais,

transformadas em Subprefeituras através da Lei 13.682, de 16 de dezembro de 2003, e a criação de 3 novas Secretarias: Comunicação e Informação Social, Relações Internacionais e Desenvolvimento Trabalho e Solidariedade, além da criação da Ouvidoria.

A criação das Subprefeituras vem a atender a um dos objetivos centrais do plano de governo, como visto acima. Algumas iniciativas para combater a corrupção foram tomadas, além da reorganização administrativa, com o afastamento de funcionários sob suspeição e com a criação de estratégias como a fiscalização eletrônica.

Talvez a reflexão mais importante diga respeito à questão da participação popular. Por um lado, várias medidas foram tomadas visando criar novos fóruns de participação popular, como a realização da Conferência da Habitação, a Conferência Municipal da Cidade, o Orçamento Participativo e vários conselhos em várias Secretarias, além da criação das Coordenadorias acima citadas. No entanto, essas estruturas não parecem estar no centro da agenda governamental e muitas delas só foram criadas depois que as propostas globais dos programas setoriais estavam já montadas, permitindo, portanto, apenas modificações pontuais em um programa de governo já pronto. Nesse sentido, a gestão Marta não tem o Orçamento Participativo como estrutura fundamental da ação governamental, como acontece no modelo clássico de gestão local petista, consagrado pela experiência de Porto Alegre. A própria Prefeita, em entrevista concedida à imprensa internacional, por ocasião da realização do Fórum Social Mundial, em Porto Alegre, alega que “não é a mesma coisa a gestão de uma cidade de dois milhões de habitantes ou de dez milhões”. Segundo a reportagem, “a margem seria estreita, com a maior parte dos impostos sendo controlados pela União e não pelas municipalidades”¹². Na mesma entrevista a prefeita aponta as políticas de educação, saúde e inclusão social como as suas prioridades de governo.

Na verdade, os CEUs e o programa de inclusão social são a “cara” do governo Marta e parecem exprimir um sentido já presente no programa de campanha: a construção de um “novo modo de governar”. Nesse sentido, e já adiantando algumas conclusões que as análises abaixo irão demonstrar, parece claro que, no novo modo de governar, pouca importância é conferida à questão habitacional, o que se reflete na pouca incidência de notícias a este respeito no levantamento realizado e no patamar básico de recursos municipais alocados para a SEHAB, como se pode ver na tabela abaixo¹³.

Tabela 4: Investimentos SEHAB X PMSP

Ano	PMSP	SEHAB	SEHAB / PMSP R\$ mil **
1989*	7.513.147	114.496	2%
1990*	242.540.537	7.909.086	3%
1991*	1.308.723.290	54.840.653	4%
1992*	13.963.190.701	533.936.529	4%
1993*	267.410.816	5.365.590	2%
1994	2.745.987	49.899	2%
1995	5.826.314	141.994	2%
1996	6.151.266	338.280	5%
1997	7.411.911	308.954	4%
1998	7.872.957	238.513	3%
1999	7.189.793	277.716	4%
2000	7.914.560	354.358	4%
2001	8.921.710	229.009	3%
2002	9.200.000	256.166	3%
2003	11.000.000	230.825	2%
2004**	14.000.000	268.043	2%

Fonte: SEHAB; Obs: * Os valores de 1989-1993 estão apresentados em Cruzeiros. Os demais já estão apresentados em Reais. Por isso há uma grande variação entre os anos de 1993 e 1994; ** Previsão.

6.3. A Política Urbana e o Quadro Institucional

6.3.1. Relação de Leis Federal, Estadual e Municipal

Como os elementos referentes à organização administrativa serão objeto de um item próprio, cabe aqui analisar as diretrizes legais que afetaram as políticas habitacional e urbana.

As políticas urbana e habitacional do município de São Paulo desenvolvem-se dentro de um quadro normativo que tem seus fundamentos na Constituição Estadual, na Lei Orgânica Municipal e na lei municipal 10.237, de 17 de dezembro de 1986, que estabelece as bases da estrutura administrativa da SEHAB. Deve-se ainda considerar a lei 11.632, de 1994, que, no governo Maluf, instituiu a política habitacional do município e reformou a estrutura da SEHAB.

A Constituição Federal designou que a política habitacional seria uma competência comum entre União, Estados e Municípios, o que significa que se trata de uma atribuição que pode (ou não) ser exercida por qualquer um destes níveis de governo, individual ou complementarmente.

Já a Constituição Estadual de São Paulo estabelece, em seus artigos 181 e 182, a competência municipal para o desenvolvimento de políticas habitacionais de interesse social, especificando não apenas a construção de conjuntos, mas também a regularização e urbanização de assentamentos e loteamentos irregulares, com a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

Essa competência, relativa ao desenvolvimento de políticas habitacionais de interesse social, é retomada pela Lei Orgânica Municipal (LOM) que, em seu artigo 167 estabelece:

*Art. 167 - É de competência do Município com relação à habitação:
I - elaborar a política municipal de habitação, integrada à política de desenvolvimento urbano, promovendo programas de construção*

de moradias populares, garantindo-lhes condições habitacionais e de infra-estrutura que assegurem um nível compatível com a dignidade da pessoa humana;

II - instituir linhas de financiamento bem como recursos a fundo perdido para habitação popular;

III - gerenciar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados a financiamento para habitação popular;

IV - promover a captação e o gerenciamento de recursos provenientes de fontes externas ao Município, privadas ou governamentais;

V - promover a formação de estoques de terras no Município para viabilizar programas habitacionais.

Parágrafo único - Para o cumprimento do disposto neste artigo, o Município buscará a cooperação financeira e técnica do Estado e da União.

Esse artigo marca uma mudança significativa no quadro jurídico-institucional, já que até então a habitação era vista como uma área de atuação exclusiva dos Governos Federal e Estadual. A nova regulamentação passa a colocar como obrigação dos governos municipais o desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social, incluindo a exigência de recursos a fundo perdido, o que pode significar o aporte de recursos orçamentários.

A Lei Orgânica do Município estabelece ainda que entre as ações habitacionais incluam-se programas de mutirão e programas específicos para os cortiços. Menciona, no quadro de diretrizes, a possibilidade de criação de zonas especiais de interesse social e o tratamento específico das áreas de risco. Cabe ainda ressaltar o conteúdo do artigo 158, que estabelece prioridade na utilização das áreas públicas para a política habitacional:

Art. 158 - Os bens públicos municipais dominiais não utilizados serão prioritariamente destinados, na forma da lei, a assentamentos

da população de baixa renda e à instalação de equipamentos coletivos, assegurada a preservação do meio ambiente.

Todos estes elementos refletem uma mudança na cultura política e administrativa dos governos locais, em todo o país, em que a habitação passa a ser uma das áreas de intervenção dos governos municipais.

6.3.2. As diretrizes legais relativas à habitação em São Paulo

Do ponto de vista da política urbana, a Constituição Estadual reproduziu os termos da Constituição Federal, e a Lei Orgânica do Município estendeu-os, não apenas reproduzindo os instrumentos básicos de cumprimento da função social da propriedade (Art. 153), como criando outros instrumentos, através dos artigos 154 e 159:

Art. 154 - O Município, para assegurar os princípios e diretrizes da política urbana, poderá utilizar, nos termos da lei, dentre outros institutos, o direito de superfície, a transferência do direito de construir, a requisição urbanística, a contribuição de melhoria.

Parágrafo único - Equipara-se aos instrumentos de que trata o “caput”, para idênticas finalidades, o instituto do usucapião especial de imóveis urbanos, de acordo com o que dispuser a lei.

Art. 159 - Os projetos de implantação de obras ou equipamentos, de iniciativa pública ou privada, que tenham, nos termos da lei, significativa repercussão ambiental ou na infra-estrutura urbana, deverão vir acompanhados de relatório de impacto de vizinhança.

A regulamentação desses instrumentos dependia da elaboração e aprovação de um plano Diretor, o que não se conseguiu no Governo Erundina (1989-92), tendo em vista a forte oposição enfrentada na Câmara Municipal, onde o governo estava em minoria. Na ausência destes instrumentos, a Prefeitura utilizou basicamente o instrumento das operações interligadas¹⁴ como forma de buscar recursos do

mercado imobiliário e aplicá-los em habitação de interesse social, através do FUNAPS (Bonduki, 1992).

O impasse com o Legislativo impediu que iniciativas importantes de mudanças do quadro institucional-legal da política urbana fossem implementadas. Ressalte-se apenas a reformulação do Código de Edificações, Lei 11.228, aprovada em 25 de junho de 1992, já no final do governo.

No governo Maluf (1993-96), o quadro institucional básico da política habitacional é estabelecido pela Lei 11.632 de 1994. As principais determinações desta Lei dizem respeito às mudanças na organização administrativa da área habitacional do município. Do ponto de vista do quadro legal, destaca-se a lei 11.775/95, que permite a regularização de loteamentos implantados entre 1972 e 1994 (Amaral, 2002). Já na gestão Pitta, em 1998, destacam-se duas leis, aparentemente de iniciativa do próprio Legislativo, que estabelecem a criação de Zonas Especiais de Interesse Social (Lei 12.654/98) e a garantia contra a remoção de populações de baixa renda (Lei 12.652/98). Também em 1998, a Lei 12.648/98 cria programa de lotes urbanizados. Evidentemente, estas três legislações tiveram pouco ou nenhum impacto na atuação do Executivo.

No governo Marta Suplicy, as iniciativas relativas à política urbana concentram-se em dois grandes eixos: o aprofundamento das operações interligadas¹⁵ e o lançamento das operações urbanas, destacando-se a Operação Faria Lima e a Água Espreada.

A política urbana permaneceu a cargo da SEMPLA, que não sofreu alterações administrativas significativas. Um ponto a ressaltar é que a reorganização mínima ensaiada inicialmente para a SEMPLA previa a criação de dois cargos de assessoria técnica no gabinete da Prefeita, um para assuntos de Planejamento Urbano e outro para assuntos de

Operação Urbana. A criação de uma assessoria específica, logo no início do governo, para o tema das Operações Urbanas apontava que este seria um tema central da agenda governamental.

De fato, as principais iniciativas da SEMPLA, num primeiro momento, foram no sentido do planejamento de um conjunto de operações urbanas, como verificado doravante. Outras iniciativas da SEMPLA envolveram “a revisão e ampliação das operações e projetos urbanos, com o estabelecimento dos pontos de intervenção estratégicos para a requalificação do Centro e a discussão das Operações Vila Leopoldina, Tamanduateí e Carandiru”¹⁶.

6.3.3. O Plano Diretor de São Paulo e leis complementares

Sem dúvida, o tema mais importante da agenda da política urbana durante o Governo Marta Suplicy, do ponto de vista da Política Habitacional, foi a elaboração do novo Plano Diretor (anexo 2). Aqui se revelou uma outra face característica do modelo de gestão da política urbana de São Paulo sob o governo Marta. O Plano Diretor (intitulado Plano Diretor Estratégico) teve muito pouca participação efetiva da população na sua elaboração, tendo chegado à Câmara com pouquíssimas modificações em relação à proposta original da SEMPLA. Além da ausência de participação, análises do projeto de lei mostraram que sua proposta era pouco importante no que diz respeito aos princípios e instrumentos do Estatuto da Cidade. Coube à Câmara Municipal, particularmente à relatoria desenvolvida pelo Vereador Nabil Bonduki, do PT, a responsabilidade por abrir o debate, envolvendo os setores populares e técnicos e construindo uma proposta mais afinada com a Reforma Urbana. Cabe ressaltar que os esforços de construção de um processo de politização da sociedade em torno do Plano Diretor, não tendo sido realizados pela SEMPLA, manifestaram-se durante os

debates na Câmara Municipal. Entretanto, o tempo e os recursos foram escassos, dada a dimensão e a complexidade do Plano.

O Plano Diretor finalmente aprovado pela Câmara Municipal¹⁷ (Lei 13.430, de 13 de setembro de 2002) contém vários princípios, diretrizes e instrumentos que conformam um quadro jurídico-institucional importante para o desenvolvimento de políticas habitacionais e urbanas municipais¹⁸. Dentre elas, destacam-se¹⁹:

- O estabelecimento de objetivos, diretrizes gerais e a definição de um conjunto de ações estratégicas para o desenvolvimento da política habitacional municipal, sintonizados com os princípios da Reforma Urbana (ver anexo 2);
- A definição no artigo 6 do Plano Diretor da exigência de elaboração de um plano habitacional, com prazo até abril de 2003, como um dos seus planos complementares;
- A criação e delimitação das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS - (ver anexo 3) e o art. 158, que cria a Macroárea de Urbanização e Qualificação.
- A regulamentação, no nível local, dos novos instrumentos criados pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade, destacando-se a Outorga Onerosa do Direito de Construir²⁰, que possibilita um fluxo mais regular de recursos para as políticas urbana e habitacional, através do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB);
- O desdobramento do planejamento da cidade a partir de planos locais de bairro e planos regionais²¹, que podem inclusive redefinir as áreas de aplicação dos instrumentos de indução do uso social da propriedade (Art. 198);
- O estabelecimento de diretrizes para a regularização de assentamentos precários, conjuntos habitacionais, loteamentos e edificações (Arts. 192 a 197);

- Diretrizes e instrumentos de participação popular e gestão democrática nas políticas urbana e habitacional;
- A delimitação de duas áreas específicas de intervenção pública no campo habitacional, denominadas de Habitação de Interesse Social e Habitação de Mercado Popular, para as quais se estabelecem diretrizes de incentivo, a primeira concentrando a ação pública ou semi-pública direta e a segunda concentrando a atuação do setor privado²². Estas duas áreas são assim definidas:

Art. 146 -

XIII - Habitação de Interesse Social - HIS, é aquela que se destina a famílias com renda igual ou inferior a 6 (seis) salários mínimos, de promoção pública ou a ela vinculada, com padrão de unidade habitacional com um sanitário, até uma vaga de garagem e área útil de no máximo 50 m² (cinquenta metros quadrados), com possibilidade de ampliação quando as famílias beneficiadas estiverem envolvidas diretamente na produção das moradias;

XIV - Habitação de Mercado Popular - HMP, é aquela que se destina a famílias de renda igual ou inferior a 16 (dezesesseis) salários mínimos ou capacidade de pagamento a ser definida em lei específica, de promoção privada, com padrão de unidade habitacional com até dois sanitários, até uma vaga de garagem e área útil de no máximo 70m² (setenta metros quadrados).

Além do Plano Diretor, destaca-se um conjunto de legislações que vieram a facilitar o processo de regularização urbanística e fundiária, principalmente:

- a lei 13.259, 28 de dezembro de 2001, que disciplina a dação em pagamento de bens imóveis como forma de extinção da obrigação tributária no Município;
- a lei 13.428, de 10/09/2002, que altera dispositivos da lei 11.775, visando agilizar os processo de regularização de loteamentos;

- a lei 13.558, de 14/04/2003, que viabiliza amplamente a regularização das edificações irregulares, simplificando os procedimentos e reduzindo as exigências legais²³ para as edificações de pequeno porte;
- a lei 13.514, de 16 de janeiro de 2003, que dispõe sobre desafetação de áreas públicas municipais ocupadas por população de baixa renda da classe dos bens de uso comum do povo, com a finalidade de promover o Programa de Regularização Urbanística e Fundiária, autorizando o Executivo a outorgar concessão de uso especial para fins de moradia ou concessão de direito real de uso.

No âmbito da infra-estrutura urbana, a prioridade governamental foi a atuação sobre o sistema de drenagem urbana, com a construção de 7 reservatórios de retenção (“piscinões”). Além disso, a lei 13.670, de 25/11/2003, que regulamenta os artigos 148 e 149 da Lei Orgânica, instituiu o Sistema Municipal de Regulação de Serviços Públicos de Saneamento, com a criação de uma agência reguladora municipal²⁴.

Concluindo, a avaliação da política urbana e do quadro legal mostra avanços importantes, principalmente no que diz respeito ao sistema institucional e normativo criado pelo Plano Diretor e quanto às iniciativas referentes à facilitação do processo de regularização. Como ponto crítico, fica o descompasso entre a orientação geral da SEMPLA e as necessidades, do ponto de vista da política urbana, para o desenvolvimento de programas habitacionais. Destaca-se, neste sentido, a inexistência de uma política fundiária explícita e a ausência, até o momento, de iniciativas de utilização dos instrumentos previstos no plano Diretor para a criação de reservas fundiárias específicas que viabilizem programas habitacionais de maior fôlego.

6.4. Quadro Administrativo-Institucional da Política Habitacional

A SEHAB – Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, órgão responsável pela política habitacional do município, tem, como primeira referência de estrutura administrativa, a Lei 10.237, de 17/12/1986, portanto da época da gestão Jânio Quadros. Essa lei estabelece como as principais funções da Secretaria o controle do uso e ocupação do solo urbano, incluindo o licenciamento e a fiscalização sobre os projetos, construções e usos de parcelamentos e edificações, e a elaboração, desenvolvimento e execução de Programa de Habitação Popular, incluindo a “prestação de apoio técnico, administrativo e operacional ao funcionamento do Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (FUNAPS)²⁵”.

Refletindo suas atribuições, a estrutura administrativa da SEHAB tem um órgão específico, a Superintendência de Habitação Popular (HABI), com atribuições explícitas para desenvolver as ações relativas à política habitacional do município²⁶. Cabe ressaltar, no entanto, que existe um outro órgão municipal, com atribuições também relativas à habitação popular: a COHAB – Companhia Metropolitana de Habitação do Município –, que não pertence à estrutura administrativa da SEHAB, o que poderia, em princípio, gerar conflitos de competência. A COHAB foi criada com o objetivo de desenvolver, no município de São Paulo, principalmente as iniciativas ligadas à atuação do Banco Nacional de Habitação.

O governo Erundina teve a HABI como seu “principal instrumento na concepção e execução da política de habitação social” (Amaral, 2002:19). Do ponto de vista da estrutura administrativa, foram criados escritórios regionais e os programas de desapropriação de terras, de urbanização e regularização fundiária em favelas, de verticalização de favelas, de intervenção

em habitações coletivas, de prevenção à moradia em área de risco e de construção de novas unidades – destacando-se, neste último, o Programa de Mutirão e Autogestão (Bonduki, 1996) –, articulados por um Plano de Habitação de Interesse Social. O FUNAPS foi desdobrado em um outro fundo denominado FUNAPS-Comunitário, voltado especificamente para os empreendimentos autogestionários.

O Governo Maluf empreendeu uma reforma da estrutura administrativa do setor habitacional. A SEHAB passou a ser designada como o órgão central responsável por formular, gerir, executar e coordenar a política habitacional municipal. Sua atribuição, segundo a Lei 11.632/94, era estabelecer a política municipal de habitação, propondo a alocação de recursos oriundos do Fundo Municipal de Habitação em programas e projetos habitacionais, e subsidiando o Conselho do Fundo Municipal de Habitação com estudos técnicos necessários ao aprimoramento operacional dos programas habitacionais. De maneira complementar, a COHAB cumpria o papel de órgão executor, agente operador e implementador do “Sistema Municipal de Habitação”, cabendo-lhe implementar a Política Municipal de Habitação em consonância com as metas e prioridades estabelecidas pela SEHAB e aprovadas pelo Conselho e executar programas e projetos derivados da Política Municipal de Habitação. A iniciativa teve o mérito de eliminar as possíveis superposições funcionais entre a SEHAB e a COHAB.

Outras iniciativas do Governo Maluf-Pitta foram a transformação do FUNAPS em Fundo Municipal de Habitação e a mudança nos procedimentos relativos à participação popular na gestão do Fundo²⁷, o que denota a descaracterização da participação como estratégia fundamental de gestão.

A administração Maluf-Pitta, ao caracterizar-se por um esforço consciente de mostrar uma forte descontinuidade em relação ao

governo anterior, interrompeu vários programas, como o de cortiços, as urbanizações de favelas em andamento e, principalmente, o programa de mutirões autogestionários. Deixou como herança para o Governo Marta o Cingapura – a grande marca da gestão malufista – e outros programas de habitação: o programa de regularização de loteamentos, a cargo do RESOLO, que foi objeto de um acordo de financiamento com o BID, o programa Lote Legal, o PROCAV, também com apoio do BID, destinado a canalização e regularização de córregos em fundos de vale e que tem um componente habitacional, relativo ao reassentamento das famílias que residem nas faixas marginais de proteção, e o projeto Guarapiranga, em que a Prefeitura participa como parceira em uma ação, articulada pelo governo do estado, de urbanização de favelas situadas na área de mananciais.

O governo Marta Suplicy também herdou da administração anterior um Conselho Municipal de Habitação completamente subordinado aos interesses da administração, com o processo decisório centralizado junto ao Gabinete do Secretário e a COHAB fortalecida, com a responsabilidade da gestão dos recursos do Fundo Municipal de Habitação. A desestruturação da HABI, em relação à gestão Erundina, era patente. Dos cerca de 700 funcionários existentes em 1992, restavam apenas 150 em 2001.

Frente a essa situação, as primeiras iniciativas da nova gestão foram no sentido de uma “arrumação da casa”, mais do que de reestruturação. Segundo Amaral (2002:67) as principais iniciativas foram de recomposição da equipe, com a volta de muitos quadros técnicos que haviam trabalhado na gestão Erundina e com a incorporação de algumas lideranças dos movimentos de moradia, e de racionalização de despesas, com redução de cargos em comissão e revisão e renegociação de contratos, principalmente no âmbito do RESOLO e do PROVER. Essa recomposição de equipe se deu por realocação de pessoas, já que não

houve ampliação significativa de cargos para SEHAB em geral e para a HABI em particular. Isso teve como consequência a contratação das “gerenciadoras” como mecanismo de viabilização das ações empreendidas.

O primeiro ano de governo teve como referência, além da “arrumação da casa”, a realização da I Conferência Municipal de Habitação²⁸, e o planejamento das atividades.

Do ponto de vista da organização administrativa, só vieram a ocorrer mudanças significativas em 2003, com a promulgação da Portaria 072/SEHAB.G/03, com a criação de 3 Coordenadorias, ligadas diretamente ao Gabinete. O objetivo da criação das Coordenadorias é permitir a coordenação de atividades e programas que se desenvolvem em várias unidades administrativas da SEHAB, permitindo enfrentar o problema da fragmentação que já se anunciava na estrutura criada pelo governo Maluf. Foram criadas a Coordenadoria de Habitação, a de Desenvolvimento Urbano e a Administrativo-Financeira. A Coordenadoria de Habitação é responsável por articular as ações de HABI, do RESOLO, do Programa Mananciais e do Programa Morar no Centro, com o que se desenha uma integração bastante significativa dos programas.

Outra atribuição das Coordenadorias diz respeito à “coordenação do processo de descentralização das competências dos órgãos sob sua coordenação, propondo sua nova estrutura organizacional”²⁹. Como vimos anteriormente a descentralização e o fortalecimento das subprefeituras são diretrizes estratégicas do Governo Marta Suplicy. No entanto, até o momento da elaboração deste estudo, não haviam sido tomadas iniciativas efetivas de descentralização no âmbito dos programas habitacionais. Quanto à SEHAB, apenas as áreas de desenvolvimento urbano haviam iniciado um processo de descentralização.

A política habitacional na gestão Marta continua dividida entre HABI, RESOLO e COHAB. À HABI cabe a gestão do PROVER

(Cingapura), a urbanização e a regularização fundiária e urbanística de favelas (componentes do Bairro Legal), o componente de reassentamento do PROCAV e o componente de trabalho social dos empreendimentos financiados pelo FMH. Ao RESOLO cabe a urbanização e regularização dos loteamentos irregulares (um dos componentes do Bairro Legal, que é subdividido nos programas Lote Legal, voltado aos grandes loteamentos, e Bem Legal, voltado aos pequenos loteamentos). À COHAB cabe a gestão do FMH, principalmente do programa de mutirões e outros programas de construção de unidades (PAR, etc.), além do programa de requalificação dos conjuntos habitacionais (Viver Melhor).

O programa de urbanização de favelas nas áreas de mananciais (Programa Mananciais) foi autonomizado, estando subordinado diretamente ao gabinete do Secretário da SEHAB, por envolver convênio com o governo do Estado e recursos BID, segundo informações da Prefeitura.

Além destes programas, a SEHAB desenvolve ainda, sob a rubrica de “atendimento habitacional”, ação para reassentamento de moradores em áreas de risco, que não aparece claramente sob a cobertura de um programa específico.

Um dos 3 programas habitacionais propostos no programa de governo era o Morar Perto. Foi criado no entanto o Morar no Centro, que se subordina a um conjunto complexo de intervenções na área central da cidade, coordenado pela Coordenadoria de Programas de Reabilitação da Área Central – PROCENTRO, criada pelo decreto 40.753, de 19 de junho de 2001. A Comissão PROCENTRO é composta por um conjunto de órgãos municipais, entre os quais a SEHAB, a SEMPLA e a COHAB, e por instituições da sociedade civil e empresariais.

Essa forma específica de organização institucional pode retirar autonomia dos órgãos habitacionais para desenvolver os seus programas. A organização institucional prevista para gerenciar o programa Morar no Centro, dentro das diretrizes do PROCENTRO, se dá através da criação de uma unidade de gestão que tem como membros a coordenadora do Procentro, a coordenadora do Programa do Centro na COHAB, a diretora de Habi-Centro, a superintendente que cuida da área central e a Coordenadora de Habitação da SEHAB. O Morar no Centro se desdobra em 3 subprogramas: o Programa de Reabilitação Integrada do Habitat (PRIH), o Programa de Locação Social e o Programa de Arrendamento Residencial (PAR)³⁰.

Até o momento da elaboração deste estudo, as ações na área central estavam ainda incipientes, havendo a negociação de um projeto de financiamento com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o que viabilizará a organização institucional, as intervenções estruturais e, ainda, os programas de reabilitação de cortiços e de urbanização de favelas na área central.

Como forma de apoio ao desenvolvimento da política habitacional, cabe ressaltar as iniciativas mais globais, como a elaboração e aprovação do Plano Diretor Estratégico, a elaboração do Plano Municipal de Habitação, em 2003, bem como a realização de estudos para a quantificação dos problemas habitacionais, como o convênio com o Centro de Estudos da Metrópole que permitiu atualizar, de forma mais razoável, os dados sobre as favelas, permitindo, numa segunda etapa, a utilização dos dados censitários para a caracterização social e demográfica dos assentamentos. Além desse estudo, tem relevância o desenvolvimento do “Mapeamento de Risco Associado a Áreas de Encosta e Margens de Córregos nas Favelas do Município de São Paulo”, realizado através do IPT, da FUNDUNESP

do ICGE da Unesp, resultando no mapeamento de 208 áreas de risco no município e permitindo qualificar o grau de risco envolvido, o tipo de intervenção necessária e o número de moradias ameaçadas.

De maneira geral, esse quadro nos mostra que, à exceção da “arrumação de casa” inicial, do ponto de vista da estrutura organizacional, os avanços ainda são pequenos, não havendo se desenvolvido as capacidades gerenciais, técnicas e administrativas necessárias para o desenvolvimento de uma política habitacional de maior fôlego.

6.5. Plano Municipal de Habitação

O Plano Municipal de Habitação, elaborado pela Secretaria Municipal de Habitação, com auxílio das subprefeituras, da Secretaria de Planejamento e da Secretaria de Assistência Social, foi concluído no final de 2003 pelo poder executivo, aprovado pelo Conselho Municipal de Habitação, e encontra-se, em 2004, na Câmara Municipal para a sua aprovação.

O Plano constitui-se num instrumento de referência para a articulação da política habitacional do município e o controle dos seus resultados, identificando metas e prioridades de atendimento até 2012, bem como seu Plano de Ação, de responsabilidade da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, órgão responsável pela política de habitação.

O documento em questão apresenta: os objetivos e diretrizes da Política e do Plano Municipal de Habitação; a problemática e as necessidades habitacionais prioritárias do município; a projeção de crescimento do déficit habitacional e a resolução do mesmo até 2012; a estimativa de recursos necessários para atender a demanda prioritária de habitação; os instrumentos econômicos e financeiros da Política Habitacional do Município e seus instrumentos jurídicos. Esse Plano definiu uma série de mecanismos, recursos e os órgãos competentes diretamente envolvidos com a política habitacional no município.

O Plano evidencia que a política efetuada durante os três primeiros anos do Governo Marta não estava moldada completamente nele, por mais que já se encaminhasse para o novo desenho. Da mesma maneira, dificilmente se identifica a política exercida durante os três primeiros anos em linha com a proposta do Plano, bem como a apresentação de um plano de ação de transição e de encaminhamento para a nova política de habitação.

6.6. Programas

A identificação dos programas e de seus resultados não é das mais fáceis, já que existe uma certa confusão de informações, com programas que se desdobram em subprogramas, por fontes de recursos, por responsabilidade administrativa, etc. Dependendo do documento que se consulte, alguns subprogramas entram (ou não) dentro de um programa-mãe de maior amplitude. Não é claro em que medida uma determinada rubrica definida formalmente como um “programa” corresponda efetivamente a uma definição clara de organização administrativa e política, de objetivos, etc. É possível que esta confusão seja uma decorrência de mudanças nas práticas administrativas ou, ainda, de uma certa falta de atenção na produção de materiais de divulgação. No entanto, essa confusão trouxe algumas dificuldades à análise.

Para tornar mais claro o ponto aqui levantado, cabe, aqui, retomar as definições clássicas, que diferenciam “políticas” – quando ocorre continuidade relativa no fluxo de oferta de um dado bem ou serviço –, “programas” – quando o fluxo de oferta é concentrado num determinado período de tempo e/ou num determinado setor ou aspecto da oferta do bem ou serviço – e “ações” ou “projetos” – quando o fluxo de oferta é concentrado geográfica e temporalmente.

Assim, preferencialmente, um programa deveria estipular um objetivo claro de intervenção e o período de tempo necessário para

a sua consecução. Para atingir estes objetivos, os programas podem se desdobrar em projetos. Dentro da boa norma administrativa, um programa – tendo objetivos claramente definidos e prazos estipulados – deveria contar com uma unidade administrativa de execução. Isso não significa hierarquia, já que a administração por programas visa justamente romper com os feudos setorizados, mas significa articular, intersetorialmente, unidades e órgãos em cooperação para atingir estes objetivos.

Esta breve introdução visa esclarecer minimamente os problemas enfrentados na avaliação dos programas habitacionais da PMSP, já que o seu programa principal, o Bairro Legal, na verdade compõe-se de uma mescla de subprogramas e de recursos de diversas origens, com administração diferenciada e com responsabilidades administrativas diversas. Possivelmente, segundo informações fornecidas pela própria SEHAB, a situação não seria tão grave já que haveria uma certa coordenação intersetorial, na verdade viabilizada pelo fato de a HABI contar com uma equipe muito reduzida de profissionais. Parece, no entanto, que o Bairro Legal é uma *label* oriunda do plano de governo e que se mantém mais por isso do que efetivamente como estrutura de organização da ação governamental.

Dados os problemas acima esboçados, a texto que se segue buscou (re)construir uma identificação dos programas existentes de forma o mais aproximada possível de sua designação oficial, buscando, no entanto, ao comentar cada um, identificar as possíveis incompatibilidades e problemas na definição assumida.

Cabe lembrar que o programa de governo propunha os programas Bairro Legal, Morar Perto e Construir Barato e Direito. Também deve ser ressaltado que era claramente assumida a decisão de dar continuidade aos programas existentes: Cingapura, Mutirões, PROCAV, etc.

6.6.1. Bairro Legal

O programa consiste num conjunto de ações integradas em territórios contínuos e delimitados ocupados por população predominantemente de baixa renda, tendo como subprogramas:

- Urbanização e regularização de favelas;
- Urbanização e regularização de loteamentos;
- Requalificação dos conjuntos habitacionais (programa Viver Melhor);
- Intervenção em mananciais (autonomizado como Programa Mananciais);
- Reassentamento de famílias.

O programa tem como objetivos promover a regularização fundiária e o acesso ao serviço e aos equipamentos públicos e às áreas verdes e de lazer, além de buscar a integração com programas sociais e de geração de emprego e renda (articulação com os programas Renda Mínima, Começar de Novo e Bolsa Trabalho). O programa implica: implantação e melhoria de parques e praças, de equipamentos de saúde, de educação, de cultura e esportes e de ruas e avenidas, canalização de córregos e complementação das redes de infra-estrutura. O objetivo é integrar essas áreas à cidade, garantindo aos seus moradores o acesso a serviços públicos. A regularização fundiária das áreas é realizada após a urbanização.

A execução do programa Bairro Legal – que inclui as duas maiores favelas da cidade: Heliópolis e Paraisópolis – irá beneficiar mais de 45 mil famílias.

6.6.1.1. Bairro Legal – Urbanização de Favelas

O programa de urbanização de favelas foi elaborado ao longo de 2001 e 2002, sob responsabilidade da HABI. As 18 áreas de favelas incluídas no Programa Bairro Legal são:

- A favela Jardim São Francisco, na Zona Leste, que está sendo urbanizada desde outubro de 2002.
- Complexo de Heliópolis (glebas A, K e N), com 716.671 m² e beneficiando cerca de 36.000 pessoas. Obras de infra-estrutura urbana (água, esgoto e drenagem), criação de áreas verdes, reestruturação das quadras e equipamentos comunitários.
- Complexo de Paraisópolis, área com cerca de 14.200 domicílios, cerca de 57 mil pessoas. Obras de infra-estrutura, criação de espaços de convívio, lazer e áreas verdes, buscando a eliminação de áreas de risco e de insalubridade, garantindo o reassentamento na própria região. Intervenção realizada buscando potencializar investimentos privados, já que se trata de uma favela situada junto ao bairro do Morumbi e que conta já com um conjunto significativo de iniciativas não governamentais de melhoria das condições de vida da população.
- Jardim Olinda, 2 de Maio, Vila Nilo, Santa Inês/Nossa Senhora Aparecida, Vergueirinho/Nova Divinéia, Recanto do Humildes, Recanto Paraíso, Nova Jaguaré, Vila União, Monte Taó, Santo Eduardo, Vitotoma, Haia do Carão, Nova Tereza e Jardim Senice.

6.6.1.2. Viver Melhor

O Programa Viver Melhor foi desenvolvido em parceria com os diversos órgãos municipais, entidades privadas, organizações não governamentais que promovam o associativismo e cooperativismo, bem como com a comunidade local. Esse programa consiste num conjunto de ações voltadas ao combate da exclusão social dos conjuntos habitacionais da COHAB e à integração dos mesmos na cidade.

Entre essas ações encontram-se as reformas de edifícios comerciais, além da elaboração de estudo que identifique as potencialidades e a

vocação de cada um, inclusive disponibilizando-os a programas sociais do governo ou a outro uso que se julgar interessante.

Além desta, as principais ações deste programa dizem respeito a: Telecentros; Padaria Comunitária; Ruas de Lazer; Posto de Saúde da Família; regularização fundiária; melhoria do transporte; melhoria da segurança; coleta seletiva; acessibilidade para portadores de deficiência física; e programas socioeconômicos (geração de alternativas de trabalho e renda: Renda Mínima, Começar de Novo, Bolsa Trabalho, Oportunidade Solidária, Operação Trabalho e Banco do Povo).

Dentro deste programa, o envolvimento dos moradores em todo o processo é o princípio que norteia as ações como forma de tornar o programa irreversível. O envolvimento dos moradores e associações leva em conta a vocação de cada região.

Para este programa foi definido um Projeto Piloto na Cidade Tiradentes: o desenvolvimento, em parceria com o Cities Alliance, de um plano de ação habitacional e urbana para gerar renda, desenvolver a economia e incrementar equipamentos de saúde, cultura e educação, buscando reverter a condição de “bairro-dormitório” que caracteriza o conjunto. Uma das iniciativas deste projeto foi a instalação de uma agência de atendimento da COHAB, a Agência de Atendimento Descentralizado da Cidade Tiradentes. Foi também instalado no local um posto do Banco do Brasil.

Segundo depoimentos de representantes do movimento de moradia, as iniciativas desenvolvidas em Cidade Tiradentes não estão tendo a manutenção necessária, já ocorrendo degradação dos novos equipamentos instalados.

Outras iniciativas do Programa:

- Implantação da Convenção Condominial nos conjuntos;
- Fim do pagamento de contas de água e luz condominiais do C.H. Barro Branco II pela Cohab-SP;

- 100% de regularização dos Termos de Permissão de Uso/Termos de Permissão Gratuito (TPUTPG),
- Recuperar os Centros Esportivos existentes e disponibilizar espaços para levar o maior número possível de ações desportivas, além de desenvolver ações para valorização da cultura produzida pelos grupos locais nas suas diferentes áreas.

6.6.1.3. Programa Mananciais (SEHAB)

O programa, que seria uma extensão do Programa Bairro Legal, tem na verdade uma gestão autônoma, estando diretamente subordinado ao Gabinete do Secretário, e compreende obras de infra-estrutura urbana, tais como a colocação de redes de água e esgotos em favelas, pavimentação, contenção de encostas, drenagem pluvial e de córregos, além da construção de praças e de centros comunitários e do reassentamento de famílias que vivem em áreas de risco no entorno dos reservatórios de Guarapiranga e Billings.

Neste programa há ações de acompanhamento social, educação ambiental, melhorias nas condições de coleta de lixo e articulação com os diversos programas de inclusão social desenvolvidos pela Prefeitura.

Trata-se de um programa desenvolvido, com participação da Prefeitura, por um conjunto de órgãos públicos que desenvolve ações de urbanização e regularização de assentamentos populares na região dos mananciais, contando com recursos do Banco Mundial, levando em conta a sustentabilidade, por meio da fiscalização integrada, da regularização fundiária e da articulação entre os atores envolvidos.

A intervenção ocorreu na área do Jardim Santa Fé/Vila Natal e constituiu-se de canalização de córrego e construção de um parque linear com duas quadras poliesportivas, duas pistas de patins e de skate, 5 playgrounds, 4 áreas com equipamentos de ginástica, áreas de jogos e recreação e um centro comunitário.

6.6.1.4. Regularização Fundiária em Favelas

Programa lançado em abril de 2003, visando a regularização de favelas situadas em 160 áreas públicas municipais, através da sua desafetação, beneficiando cerca de 48 mil famílias. Com a lei 13.514/2003, sancionada em janeiro desse ano pela prefeita Marta Suplicy, a Prefeitura está autorizada a utilizar, nessas áreas, o instrumento da concessão especial de uso para fins de moradia.

Esse programa adotou uma postura de buscar autorização expressa da Câmara de Vereadores, não apenas para a desafetação das áreas, mas também para a concessão especial e para a concessão simples, de forma a atender às famílias cuja situação jurídica não justificasse o uso da concessão especial. Além disso foi desenvolvido um trabalho conjunto com o Judiciário, envolvendo cartorários e peritos da 1ª Vara de Registros Públicos, através de seminários e da formação de grupos de trabalho conjunto, o que permitiu eliminar possíveis problemas na finalização do processo de registro dos títulos.

Até o momento da elaboração deste estudo, foram entregues 3.000 títulos e a previsão é atingir cerca de 140.000. O trabalho está sendo feito em etapas, de 20 em 20 assentamentos, já que a equipe existente não suportaria um ritmo mais acelerado.

6.6.1.5. Lote Legal

O programa consiste na regularização fundiária e na urbanização de loteamentos, com a implantação de infra-estrutura básica, como pavimentação, iluminação pública e construção de redes de água e esgoto. Como se pode notar, são os mesmos objetivos definidos para o programa Bairro Legal. O programa Lote Legal já existia anteriormente e foi mantido como tal tendo em vista o acordo com o BID, que prevê o seu financiamento. De fato, a intenção original era que o programa Bairro Legal concentrasse todas as ações de regularização e urbanização em assentamentos já existentes.

A metodologia de desenvolvimento das ações prevê as seguintes etapas: reunião dos técnicos da Prefeitura com os moradores para a apresentação do Programa e apresentação e aprovação do projeto urbanístico do loteamento; cadastramento e selagem oficial das casas; pesquisa com o morador para garantir sua participação no programa; coleta de documentos que comprovem a compra do lote; licitação e contratação das obras; início do processo de regularização do loteamento e do lote; execução das obras de urbanização.

Em 2001 e 2002, a Secretaria entregou 289.605 metros quadrados de pavimentação e 87.092 metros de guias e sarjetas. Construiu 22.809 metros de redes de água e coleta e tratamento de esgoto, atingiu 21.125 metros em drenagens e canalizações de córregos e concluiu 5.599 metros em muros de contenção, para evitar deslizamentos de terra. Foram entregues 21 praças, onde foram plantadas 4.464 árvores ou arbustos, e construídas 17 quadras poliesportivas.

Nos dois primeiros anos, a COHAB regularizou a situação fundiária de 18.085 famílias que moravam em conjuntos habitacionais e loteamentos irregulares na capital. Em 2002, foram regularizados 6.378 lotes (a gestão anterior realizou o total de regularizações de 6.007 lotes).

6.6.2. Morar no Centro

Programa coordenado pelo Programa de Valorização do Centro (Procentro), consiste numa nova forma de intervir no centro por meio da ampliação do uso residencial dessa área da cidade, com a construção ou a melhoria de imóveis para famílias de baixa renda.

Seus principais objetivos são melhorar as condições de habitabilidade de quem vive no centro, promover a inclusão social da população de baixa renda e atrair novos moradores para a região.

As unidades serão produzidas a partir de construção nova em terrenos vazios ou de reforma e reciclagem de prédios vazios. Haverá projetos em

lotes ou edifícios isolados ou intervenções integradas em conjuntos de quadras (perímetro). As intervenções habitacionais têm interesse social, levando famílias para uma área com infra-estrutura urbana onde há oferta de empregos.

A Secretaria definirá uma política de subsídios, destinada a adequar as possibilidades de pagamento das famílias, suas necessidades de área construída e os custos de produção nas áreas centrais, bem como formas de intervenção urbanas diferenciadas e parcerias com movimentos sociais e a comunidade. Haverá estímulo para a atuação de cooperativas autofinanciadas ou com linhas de crédito oficiais. Os recursos virão do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) da Caixa Econômica Federal e do Fundo Municipal de Habitação.

O Programa foi elaborado ao longo de 2001 e 2002, e em 2002 foram iniciados estudos e projetos para a implantação de 14 empreendimentos na área central, beneficiando 1.118 famílias. O foco territorial compreende: Belém, Bresser, VI. 25 de janeiro, Pedro Facchini, Carmo, Imoroti, Eiras Garcia, Baron. Porto Carrero, SEMAB, R. Senador Feijó, R. Assunção, VI. Dos Idosos, Favela do Gato.

6.6.2.1. Programa de Reabilitação Integrada do Habitat – PRIH (integrante do Programa Morar no Centro)

O Programa envolve áreas delimitadas nos bairros centrais de São Paulo que se caracterizam pela degradação do espaço urbano com concentrações de moradias em estado precário. Nestes locais são feitas as atuações articuladas de produção habitacional, melhoria dos cortiços, reabilitação do patrimônio, criação e requalificação de equipamentos e áreas verdes, bem como melhoria e criação de espaços para atividades econômicas. Para tanto, serão realizadas intervenções integradas, que serão acompanhadas por programas de educação, saúde, capacitação profissional, geração de renda e programas culturais.

A elaboração do PRIH e sua gestão são coordenadas por um “escritório-antena” e realizadas pela Prefeitura e pela comunidade local, assegurando a participação coletiva nas decisões e a sustentabilidade das intervenções, realizadas em 10 perímetros da região central: Luz, Brás, Cambuci, Santa Cecília, Bela Vista, Bom Retiro, Glicério, Barra Funda e Belém I e II. Até o momento da elaboração deste estudo não existiam ações neste programa. Entre os perímetros mencionados, o primeiro contemplado deverá ser o da Luz.

6.6.2.2. Locação Social (integrante do Programa Morar no Centro)

Esse programa é inédito na política habitacional da cidade de São Paulo e do país. Ele se propõe atender as pessoas com baixa ou nenhuma condição econômica, a serem incluídas nos programas de aquisição ou arrendamento.

O Programa oferece aluguel de casas e apartamentos para indivíduos ou famílias com renda máxima de três salários mínimos. O valor do aluguel será proporcional ao rendimento e ao número de integrantes de cada família. O auxílio será oferecido até quando os beneficiários tenham condições de entrar nos programas tradicionais de financiamento de habitação.

Até meados de 2004 não havia ações neste programa, estando previstas 1709 UHs até o final do ano de 2004, nas seguintes localidades: Favela do Gato, Rua do Ouvidor, Vila dos Idosos, Brás, Bresser.

6.6.2.3. Programa de Arrendamento Residencial – PAR (integrante do Programa Morar no Centro)

Programa para famílias, com renda mensal de 3 a 6 salários mínimos, que queiram adquirir um imóvel. O imóvel é arrendado por um período de 15 anos com parcelas correspondentes a 0,7 %

do valor total. Após 15 anos, o morador tem a opção de adquirir o imóvel, descontando-se os valores pagos no período de arrendamento.

É uma parceria entre a Prefeitura e a Caixa Econômica Federal, em que o papel da Prefeitura é basicamente organizar a demanda, já que o programa não transfere recursos para o governo.

Até agosto de 2003 foram entregues 305 Unidade Habitacionais, estando previstas até 2004 mais 417 UHs

6.6.3. Planta On-line (Sehab) – Frente de atuação da Secretaria

Com a informatização de plantas, está sendo desenvolvido um projeto piloto para análise de projetos de edifícios residenciais em no máximo 15 dias. Parceria com entidades dos setores da construção e de projetos. A Prefeitura consolidará o licenciamento integrado de aprovação.

6.6.4. Construir Barato e Direito

Objetiva desenvolver ações no âmbito da política fundiária e mudanças na legislação de zoneamento e no código de obras para facilitar o processo de aprovação de projetos habitacionais e baratear o custo da terra e da obra, favorecendo a produção privada e pública de moradia.

Até meados de 2004 não se identificou quaisquer iniciativas no sentido da implementação do programa.

6.6.5. Programa de Verticalização e Urbanização de Favelas - Prover (SEHAB)

O Prover é o antigo Cingapura, um programa da gestão anterior cujos compromissos serão cumpridos com o BID, terminando provavelmente em 2004. Em dois anos, foram entregues 1.722 unidades em conjuntos habitacionais do Prover, e, até o final do ano

de 2003, estava prevista a entrega para a população de mais 1.051 unidades habitacionais. Está prevista a entrega, até o final do mandato, de um total de 2536 UHs.

A prefeitura não paralisou qualquer obra deixada inacabada pela gestão anterior, mas todos os seus contratos foram revistos, o que permitiu uma economia para os cofres municipais.

6.6.6. Programa de Canalização de Córregos, Implantação de Vias e Recuperação Ambiental e Social de Fundos de Vale – PROCAY (SEHAB)

O PROCAY é um programa da gestão anterior, cujos compromissos serão cumpridos com o BID, terminando provavelmente em dezembro de 2004. As famílias que vivem em áreas de risco à beira de córregos são reassentadas em conjuntos habitacionais.

O PROCAY é financiado pelo BID, e a Secretaria Municipal de Infra-estrutura Urbana (SIURB) é responsável pelas obras de canalização e implantação de vias nas marginais dos córregos. A SEHAB fica responsável pelo reassentamento das famílias. O trabalho de remoção é acompanhado por uma equipe de assistentes sociais e técnicos da Superintendência de Habitação Popular (HABI). A equipe visita a área, cadastra os moradores e organiza reuniões para orientar sobre como viver em condomínio, coleta de lixo e outros assuntos. Após esse processo, as famílias se mudam, com caminhões e ônibus oferecidos pela prefeitura. As assistentes sociais ainda acompanham os moradores por dois meses após a mudança.

Como no caso do PROVER, todos os contratos foram revistos, o que permitiu uma economia para os cofres municipais.

Foram entregues até agosto de 2003 1637 UHs, estando previstas

para até o final do ano de 2003 a entrega de mais 476 unidades habitacionais e, até 2004, mais 1.100 UHs.

6.6.7. Programa Novação (COHAB)

A COHAB, após negociação com o Tesouro Nacional, conseguiu a anistia do saldo devedor para os 60 mil mutuários com contratos com cobertura do FCVS (Fundo de Compensação de Variações Salariais) assinados até 31 de dezembro de 1987. Para terem direito ao benefício os mutuários têm de estar com as prestações do financiamento em dia. Para aqueles que estão com prestações atrasadas, a COHAB está dando a oportunidade de colocá-las em ordem, oferecendo parcelamento do débito em até 18 vezes. Para os que quitam os atrasados à vista, a companhia dá um desconto de 15% sobre a parcela vencida até 30 de junho. Os mutuários também podem usar o FGTS para quitar o saldo devedor.

6.6.8. Plano de Atenção aos Moradores dos Baixos dos Viadutos

É o Plano de Reabilitação Urbanística e de Atenção aos Moradores dos Vãos Existentes nos Baixos de Pontes e Viadutos. A população removida é transferida para casas alugadas, hotéis ou albergues. Desde o seu lançamento, e até o momento de elaboração deste estudo, o programa removeu 1.279 pessoas (379 famílias) de 39 viadutos.

6.6.9. Mutirões (COHAB)

O Programa de Mutirões teve como prioridade a retomada das obras paralisadas, o que vem sendo feito. Desde o início da gestão, já se atingiu cerca de 7.500 UHs (Unidades Habitacionais), estando concluídas. 2.150 UHs. A construção de moradia em regime de

mutirão está beneficiando cerca de 68 mil pessoas, com a retomada das obras em 52 convênios antigos e a assinatura de 11 novos pela Prefeitura, por meio de um processo de “licitação” entre as associações que se candidataram. Esta gestão retomou as obras de praticamente 4.551 moradias, iniciadas entre 1989 e 1991, que estavam praticamente paralisadas havia oito anos.

O sistema autogerido prevê o financiamento pelo Fundo Municipal de Habitação, e a infra-estrutura e o gerenciamento das obras pela COHAB (Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo). Os chamados mutirantes, representados por associações, são responsáveis pela construção das moradias, contratação de assessoria técnica e administração dos empreendimentos.

Além das moradias, o regime de mutirão abrange a implantação de infra-estrutura nas áreas, como pavimentação de ruas, implantação de redes de água e de esgoto e iluminação pública.

Observando-se o quadro geral de investimentos realizados, segundo o orçamento para habitação de 2003, percebe-se que os mutirões não tiveram prioridade na alocação de recursos, recebendo um volume significativamente menor do que o alocado para o PROVER, por exemplo, o que significa que os programas da gestão anterior, principalmente os que contavam com convênios com o BID, tiveram prioridade na alocação de recursos. Na previsão de investimentos para 2004 já se percebe um redirecionamento, com a finalização de alguns programas e com maior alocação de recursos para o Bairro Legal³¹. Além do mais, lideranças do movimento de moradia têm ainda apontado para um problema de desarticulação entre as políticas habitacional e urbana, já que as novas obras licitadas estão situadas fora das áreas de ZEIS, que, pela lógica do Plano Diretor, seriam prioritárias para este tipo de operação.

6.7. Quadros Síntese

Tabela 5: Quadro de Dados Físicos – Habitação no Período entre 1989 e 2004

Programas
Moradias concluídas em conjuntos habitacionais por mutirão
Moradias iniciadas em conjuntos habitacionais por mutirão
Moradias em conjuntos habitacionais por empreiteira p/ moradores de favelas
Procav - assentamento de famílias
Cohab – Conjunto habitacional
Prover – Cingapura
Morar no Centro – Programa de Arrendamento Residencial – PAR
Morar no Centro – Locação Social e Provisão Não consta
Provisão Habitacional – Convênio CDHU – Unidades Habitacionais
Provisão Habitacional – PAR – Unidades Habitacionais
Provisão Habitacional – Fundo Municipal de Habitação – Unidades Habitacionais
Provisão Habitacional – Recursos próprios – Cohab – SP
Bairro Legal – Urbanização de Favelas – famílias beneficiadas
Bairro Legal Mananciais – famílias beneficiadas
Bairro Legal – Loteamentos
Projetos Especiais – Viaduto Milton Tavares – famílias removidas
Projetos Especiais – Programa Baixos dos Viadutos
Projetos Especiais – famílias atendidas c/ verba de atendimento por risco e obra pública
Regularização Fundiária – regularização de loteamentos (lotes)
Regularização Fundiária – Concessão de uso especial para fins de moradias (títulos)
Regularização Fundiária – Convênio Jurídico para usucapião urbano – famílias beneficiadas
Regularização de favelas – famílias beneficiadas
Regularização Fundiária – COHAB – conj. Habitacionais – famílias atendidas
Programa de Escrituras – famílias atendidas

Fonte: Amaral, 2002 e SEHAB, 2003.

(1) Apesar de terem sido assinados novos convênios entre 1993/1999, nenhuma unidade teve início neste período

1989-1992	1993-1996	1997-2000	2001-2004
7.167	(1)	(1)	12.130
5.184	(1)	(1)	Não consta
3.749	xxx	Não consta	Não consta
xxx	232	1.264 (relatório Pref SP cita 3.085 UHs para o período 93-99)	2.737
27.877	Não consta	Não consta	Não consta
xxx	5.468	12.774 (relatório Pref SP cita 8.808 UHs para o período 93-99)	2.536
xxx	305	0	722
Não consta	Não consta	1.709	
Não consta	Não consta	0	3.343
Não consta	Não consta	0	8.002
Não consta	Não consta	2.154	1.809
Não consta	Não consta	180	1.846
Não consta	Não consta	57.499	0
Não consta	Não consta	10.677	19.186
Não consta	Não consta	7.577	32.121
xxx	xxx	xxx	1.250
xxx	xxx	xxx	399
xxx	xxx	xxx	2.104
Não consta	Não consta	7.809	49.400
Não consta	Não consta	Não consta	40.000
Não consta	Não consta	Não consta	650
Não consta	Não consta	0	40.000
Não consta	Não consta	0	17.418
Não consta	Não consta	1.000	51.000

Tabela 6: Quadro Orçamento para Habitação 2003

	Orçamento	Realizado Autorizado	% Realizado x autorizado
Procento	5.692	1.861	33%
CPA	2.000	2.680	134%
Mananciais	14.435	12.018	83%
Aumento Cap Cohab	54.000	45.000	83%
Outros	10.695	11.112	104%
Total Gabinete	86.822	72.671	84%
Case	75	17	23%
Parsolo	41	22	54%
Aprov	162	5	3%
Contru	49	13	27%
At. Habitacional	2.904	6.483	223%
Bairro Legal	13.987	8.019	57%
Prover	38.278	46.684	122%
Procav II	14.000	18.500	132%
Outros	576	40	7%
Total Habi	70.745	79.726	113%
Resolo	25.705	25.108	98%
Total SEHAB	183.599	177.562	97%
Bairro Legal	8.707	4.418	51%
Mutirão	18.000	12.241	68%
Mutirão infra	8.000	4.487	56%
Ação Centro	10.300	5.077	49%
Serviços ass téc	xxx	xxx	0%
Total FMH	45.007	26.223	58%
Total SEHAB + FMH	228.606	203.785	89%
Enc Gerais Município	10.673	8.108	76%
Pessoal	26.514	20.827	79%
TOTAL	265.793	232.720	88%

Fonte: SEHAB, 2003.

Tabela 7: Quadro comparativo 2003 x 2004

Unidade Orçamentária	2003	%	2004
Procentro	1.861	274,37%	6.967
CPA	2.680	-25,37%	2.000
Mananciais	12.018	-18,60%	9.783
Outros	11.112	-27,17%	8.093
Convênios	xxx	100,00%	1.000
Aumento capital Cohab	45.000	20,00%	54.000
Total Gabinete	72.671	12,62%	81.843
Atendimento habitacional	6.483	-7,45%	6.000
Bairro Legal	8.019	430,04%	42.504
Prover	46.684	-85,01%	7.000
Procav	18.500	-79,52%	3.788
Outros	40	1680,00%	712
Total Habi	79.726	-24,74%	60.004
Lote Legal	25.078	-43,32%	14.214
Outros	30	-100,00%	xxx
Total Resolo	25.108	-43,39%	14.214
Case	17	1605,88%	290
Parsolo	22	86,36%	41
Aprov	5	8640,00%	437
Contru	13	2300,00%	312
Total SEHAB	177.562	-11,50%	157.141
Bairro Legal	4.418	19,81%	5.293
Mutirão	12.241	165,32%	32.478
Mutirão infra	4.487	-1,27%	4.430
Ação Centro	5.077	713,93%	41.323
Total FMH	26.223	218,51%	83.524
TOTAL	203.785	18,10%	240.665

Fonte: SEHAB, 2003.

6.8. Participação Popular na Política Habitacional

O início do governo Marta apresentou grandes expectativas. Isto porque os movimentos de moradia de São Paulo vislumbravam nesse novo governo uma fase de abertura para a questão da participação popular na cidade e a retomada do dialogo com o governo municipal, o que não acontecia durante as gestões

anteriores, de Maluf e Pitta. No início da gestão, os movimentos populares entregaram suas reivindicações e suas principais propostas, entre elas a solicitação do estabelecimento de um Conselho Municipal de Habitação.

A resposta e a proposta de construção de uma “nova forma de governar”, definida pelo novo governo, criou uma instância específica de participação popular, envolvendo não somente funcionários da secretaria mas também a contratação de agentes dos próprios movimentos populares da cidade. Esse grupo teve como principal objetivo a concretização da I Conferência Municipal de Habitação e a revisão do Fundo Municipal de Habitação para a criação de um Conselho Municipal de Habitação, o qual seria o carro chefe da consolidação de uma nova participação na questão habitacional do governo Marta. Tal proposta faz jus à necessidade do Conselho e do Fundo Municipal de Habitação serem encarados como mais uma instância de participação dos movimentos populares no planejamento municipal, garantida a participação em todo o processo, desde a elaboração da proposta, até a implementação e controle social da política habitacional do município.

O Fundo Municipal de Habitação foi revisto e em seu lugar foram criados o Conselho Municipal de Habitação e seu Fundo³². Criadas em 2002, estas instâncias institucionais permitiram ampliar a participação dos diferentes atores sociais intervenientes na questão da habitação e estabelecer um novo diálogo entre os atores sociais. Para a construção do conselho, foi instituída uma comissão provisória de habitação, a qual possuía caráter deliberativo, e era responsável por manter acesa a discussão da participação popular. Corria-se permanentemente o risco de esvaziamento desta comissão, por falta de uma função clara e

muitas vezes por causa de desvios de sua função real. Com a aprovação do Conselho, essa comissão foi eliminada e deu lugar a um conselho democrático e participativo.

Esse Conselho – deliberativo, fiscalizador e consultivo, de composição tripartite (48 membros: 1/3 composto pelo setor público, 1/3 pelos movimentos de moradia e 1/3 por agentes do mercado) – tem como objetivo básico o controle e a avaliação da política municipal de habitação e o estabelecimento das diretrizes para as novas conferências municipais de habitação, a cada dois anos. Suas principais atividades são: fiscalizar a implementação dos planos e programas da Política Habitacional de Interesse Social; acompanhar e avaliar a gestão econômica, social e financeira dos recursos, bem como o desempenho dos programas e projetos aprovados; fiscalizar a elaboração do plano de aplicação dos recursos financeiros oriundos dos Governos Federal, Estadual e Municipal ou repassados por meio de convênios internacionais e consignados na SEHAB; fiscalizar a movimentação dos recursos financeiros consignados na SEHAB; constituir grupos técnicos e comissões especiais (temporárias ou permanentes) quando julgar necessário, para o desempenho de suas funções; constituir comissão especial para organização de Conselhos Regionais de Habitação; estimular a participação e o controle popular sobre a implementação das políticas públicas habitacionais e de desenvolvimento urbano; possibilitar ampla informação à população e às instituições públicas e privadas sobre temas e questões atinentes à política habitacional; convocar a Conferência Municipal de Habitação; estabelecer relações com os órgãos, conselhos e fóruns municipais relativos à elaboração do Orçamento Municipal e à definição da política urbana; elaborar, aprovar e emendar o seu Regimento Interno;

supervisionar o Fundo Municipal de Habitação, no que se refere ao estabelecimento de diretrizes e programas de alocação dos recursos; encaminhar e aprovar sua proposta de orçamento; e definir normas procedimentos e condições operacionais.

Assim como o Conselho, as Conferências Municipais de Habitação também foram um marco importante desta gestão. A realização das Conferências Municipal de Habitação sempre foi acompanhada de pré-conferências regionais em toda a cidade. Não foi fácil esta elaboração, e a discussão das pré-conferências foi truncada e por vezes muito focada em questões específicas, não permitindo uma visão mais abrangente das questões urbanas. Um dos problemas das conferências foi que, apesar do esforço de agrupar e atrair diferentes atores sociais para participar, a maioria dos atores envolvidos relacionava-se sobretudo aos movimentos populares. O número de integrantes de outros setores da sociedade foi muito baixo. A dificuldade de incorporá-los foi sentida desde o começo da preparação das pré-conferências. De uma certa forma, essa dificuldade foi devida, por um lado, ao rápido processo de execução das pré-conferências e, por outro lado, ao não desenvolvimento de pré-conferências territoriais e temáticas, a exemplo do que ocorreu em outras cidades brasileiras.

Mesmo sabendo da importância da criação do Conselho e das Conferências, suas dificuldades de instalação e desenvolvimento, parece haver pouco espaço para a reorientação das agendas das políticas “estratégicas” da gestão, o que faz com que a participação popular, nos três primeiros anos do mandato, tenha tido um caráter mais “instrumental” do que estrutural. Essa forma de lidar com a questão da participação permitiu ao núcleo central do governo manter o controle político sobre os recursos e continuar a imprimir o ritmo e a marca desejados na implementação dos programas.

7. Avaliação das diretrizes do Programa de Governo

Tabela 8: Diretrizes e avaliação do Programa de Governo

Diretrizes	Avaliação
“O investimento público nos setores de habitação e infra-estrutura urbana tem o objetivo de estimular a atividade econômica e a geração de emprego e renda”.	Como uma avaliação geral, pode-se dizer que este objetivo não foi desdobrado em ações específicas ou em mecanismos institucionais que permitissem a sua viabilização. O baixo volume de recursos aplicado no setor parece também apontar na direção de uma baixa centralidade deste objetivo.
“Toda ação nessa área priorizará o atendimento das camadas de mais baixa renda da população, de acordo com a distribuição do déficit na cidade”.	Até onde foi possível verificar, os programas implementados até agora não tiveram uma orientação clara de priorização dos mais pobres ou das áreas com moradias mais precárias. Essa ação só poderia acontecer efetivamente através de um planejamento global das ações, o que só poderá acontecer com a implementação do plano habitacional elaborado recentemente.
“Vamos possibilitar à população de baixa renda que constrói na periferia irregularmente (passível de multa do mesmo valor que os bairros nobres) plantas de casas térreas na Prefeitura e cursos em parceria com o Sistema S para capacitação dos construtores, adequando as construções ao plano de urbanização da cidade de São Paulo.”	Até o momento de elaboração deste estudo, não havia iniciativas neste sentido.
“A política habitacional deve estar articulada com a política urbana (reforma urbana, saneamento e transporte) bem como com as políticas sociais de combate à exclusão e de combate à violência, como parte integrante destas. Será elaborado plano integrado de habitação, com as diretrizes gerais de intervenção, evitando-se as intervenções pontuais, descontextualizadas.”	Não há uma integração real da política habitacional com as políticas sociais de combate à exclusão e de combate à violência, à exceção de casos específicos. Com relação à política urbana, a principal interface se deu através do plano diretor, não havendo indícios de articulação nas áreas de saneamento e transporte.

<p>Criação de mecanismos e instâncias de participação em todos os níveis, para definição das políticas e prioridades, alocação de recursos e implementação dos programas.</p> <p>Reformulação do Conselho Municipal de Habitação, com ampla representação regional e setorial. Democratização do Fundo Municipal de Moradia.</p> <p>Criação das Conferências de Habitação e compatibilização com as demais formas de participação da gestão, como o Orçamento Participativo e as instâncias locais nas Subprefeituras.</p>	<p>Houve mudanças significativas no processo global de democratização da gestão, embora não sejam comparáveis às de outras administrações do PT.</p> <p>A implementação da democratização da gestão só tem se dado após as decisões cruciais de desenho das políticas estarem formuladas. As resoluções da I Conferência de Habitação não foram incluídas na política habitacional .</p> <p>A reformulação do Conselho Municipal de Habitação foi efetivada, mas só em 2003 ocorreu a efetivação dos novos conselheiros, não sendo possível ainda avaliar o seu desempenho.</p>
<p>Incentivo a cooperativas, movimentos e associações em processos autogestionários na efetivação dos programas habitacionais.</p>	<p>As diretrizes do Programa Mutirões incluem complementar as obras, mas só agora começam a ser discutidas novas contratações. O processo é lento e os recursos aplicados são escassos, o que indica, até o momento, que o programa não é prioritário na agenda da política habitacional.</p>
<p>Compatibilização das intervenções com a preservação e o respeito ao meio ambiente, buscando intervir em áreas degradadas para garantir o direito à moradia e recuperar a qualidade ambiental. Impedir a ocupação predatória de novas áreas, através de fiscalização, e buscar alternativas para a demanda existente com promoção de campanhas de educação ambiental.</p>	<p>Não há elementos concretos para avaliação deste objetivo. Não existem indícios sobre articulações das duas secretarias, o que sinaliza negativamente. Também não existem informações sobre uma ampliação mais efetiva da fiscalização.</p>
<p>Desenvolvimento de alternativas específicas para cada tipo de problema de moradia, levando em consideração a população local, as formas de organização, as condições físicas e econômicas do local, evitando as soluções padronizadas e flexibilizando as normas de maneira a atender as necessidades dos diferentes tipos de intervenção</p>	<p>Esse objetivo está sendo atendido, através da diversidade de programas e também considerando-se o desenvolvimento dos planos específicos para as áreas de favelas e o levantamento cuidadoso e exaustivo dos loteamentos.</p>

<p>Reestruturação do setor, compatibilizando-o com a nova estrutura proposta para as Subprefeituras, descentralizando a ação e garantindo maior acesso do morador aos órgãos responsáveis pela intervenção</p>	<p>Não houve descentralização efetiva, e não existe consenso na SEHAB quanto à sua eficácia e necessidade, no caso dos programas de urbanização de favelas e regularização de loteamentos.</p>
<p>Os recursos municipais deverão ser utilizados de maneira a complementar e subsidiar os recursos onerosos que deverão ser obtidos com o governo estadual e federal e outros órgãos de financiamento de maneira a garantir o acesso das famílias de baixa renda, hoje excluídas desse tipo de financiamento.</p>	<p>Não foram obtidos recursos significativos junto a outras instâncias governamentais até o momento da finalização deste estudo.</p>
<p>Obtenção de recursos gerados pelo processo imobiliário e por outras formas de captação, destinando-os à política habitacional. Articular a aplicação dos recursos estaduais (ICMS) e federais (FGTS e OGU) no município, compatibilizando-a com a política habitacional local.</p>	<p>Até o momento de elaboração deste estudo não havia iniciativas neste sentido.</p>
<p>Término das obras em andamento, com revisão de contratos, adequações e aperfeiçoamentos, para que se enquadrem na política habitacional a ser desenvolvida. Priorizar a conclusão dos empreendimentos que se encontram paralisados desde 1992.</p>	<p>O programa Mutirões foi reativado e está em andamento. Também o ex-Cingapura e o PROCAV estão tendo suas obras continuadas. Os contratos foram revistos. O objetivo está sendo cumprido.</p>
<p>Promover a produção da moradia visando o acesso dos setores médios à aquisição de unidade habitacional através do mercado, para que estes deixem de pressionar as políticas e os recursos públicos, que deverão atender prioritariamente à baixa renda</p>	<p>As únicas iniciativas são o PAR, cujos resultados são ainda muito pequenos.</p>

Fonte: Plano de Governo, 2000.

8. Considerações gerais sobre a política habitacional em São Paulo no Governo Marta Suplicy

Como pode ser identificado na análise acima, o governo Marta já se anunciava, em campanha, marcado por algumas ambigüidades. Por um lado, visava-se diferenciar a administração das gestões Pitta / Maluf, o que era fundamental no plano político interno. Também no cenário nacional era importante o desenvolvimento de uma estratégia que identificasse a gestão Marta, aparentemente não apenas em relação a outras gestões mais ou menos conservadoras mas, principalmente, em relação às gestões do PT que haviam criado uma certa marca partidária, o chamado “modo petista de governar”. Essa estratégia de diferenciação trazia embutida a necessidade de se obter resultados a curtíssimo prazo, mas resultados que pudessem ser trabalhados na mídia e caracterizados como “marcas” de um “novo” modo de governar. Por outro lado, os compromissos de campanha refletiam a necessidade de investimentos em diversos setores da administração, tanto visando a eficiência e a transparência da máquina quanto visando a “inversão de prioridades”, materializada em maiores investimentos nas políticas de cunho social.

Com uma forte pressão financeira, decorrente do alto endividamento público e do conseqüente compromisso assumido junto ao governo federal, a alternativa adotada para atender à diretriz de diferenciação foi a de concentrar a atuação governamental em um pequeno grupo de programas em setores escolhidos, concentrando os recursos disponíveis e buscando construir intervenções que pudessem exprimir de forma clara a

“marca” da gestão. Essa estratégia se materializou, basicamente, através de três políticas: a educacional, com os CEUs, a de saúde, com o Programa Saúde da Família e a inserção no SUS, e a política de inclusão social.

A política habitacional não foi uma das prioridades do governo. Isso se percebe claramente a partir dos resultados quantitativos da política. No terceiro ano da gestão, alguns programas ainda não haviam saído do papel. Percebe-se que foi dada continuidade para os que envolviam contrapartida de recursos internacionais, como o PROVER (ex-Cingapura) e o PROCAV (cuja continuidade se dá desde a gestão Jânio Quadros), ou para aqueles que envolviam compromissos históricos do Partido dos Trabalhadores em São Paulo, como os mutirões, neste caso com recursos bem mais escassos do que seria de se esperar, dada a tradição do movimento de moradia em São Paulo. A tendência básica foi, portanto, a de completar as obras iniciadas, com poucos recursos disponíveis para novos investimentos.

Se os resultados concretos (número de unidades produzidas ou número de famílias atendidas) não são muito animadores, o desenho da política, do ponto de vista institucional, parece apontar boas possibilidades para o futuro. Para evitar a fragmentação da atuação governamental frente à proliferação de programas (cerca de 15), e atendendo à diretriz do Plano Diretor, foi elaborado um plano para a política habitacional que, pela primeira vez, anuncia metas e uma previsão de investimentos para enfrentamento do problema habitacional de maneira global³³. Esse conjunto positivo de iniciativas se associa a uma articulação da política habitacional com a política urbana, favorecida pela elaboração e aprovação do Plano Diretor que, junto às outras legislações existentes, organiza

de forma consistente a base institucional-legal da política. Falta ainda, no entanto, uma política fundiária que permita construir mecanismos de ampliação do acesso à terra e de formação de reservas fundiárias públicas consistentes com as necessidades futuras da ação governamental.

Também do ponto de vista institucional, ressalte-se a elaboração de um conjunto de documentos técnicos visando criar bases para uma intervenção planejada, como o plano para as áreas de risco e o plano de intervenção em loteamentos, que aciona uma base de dados bem estruturada sobre o problema e permite que se desenvolvam estratégias objetivas para o estabelecimento de prioridades e que haja maior eficiência na utilização dos recursos. Está em desenvolvimento um plano similar para as favelas, com uma projeção de urbanização de 45% dos domicílios em favelas até 2009. Falta, ainda, um planejamento adequado para enfrentar o problema dos cortiços, o que possivelmente esteja sendo pensado a partir do projeto enviado ao BID para financiamento das intervenções na área central: o projeto de locação social (PROCENTRO).

A participação popular não teve o mesmo peso em São Paulo que o identificado em outras administrações petistas. Se a realização das Conferências de Habitação, a primeira ainda no primeiro ano de governo, sinaliza positivamente, a não efetivação das suas deliberações mostra um quadro preocupante. O Conselho de Habitação foi instalado apenas no terceiro ano do governo mas com o conjunto dos programas já desenhado e com a agenda da política já estabelecida. Não está ainda claro em que medida os recursos do Fundo Municipal de Habitação serão suficientes para desenvolver programas com impacto e, principalmente, se haverá aporte significativo de recursos orçamentários para o desenvolvimento de programas com subsídio.

A estrutura institucional da Secretaria de Habitação não parece adequada para o enfrentamento dos desafios colocados para a implementação de um conjunto tão diversificado de iniciativas. Em primeiro lugar, nota-se uma fragmentação administrativa da gestão da política, em 3 órgãos, HABI, RESOLO e COHAB. A criação da Coordenação de Habitação foi certamente um passo importante para a articulação das ações ao nível da SEHAB, mas a relação com RESOLO, e principalmente com a COHAB, parece ainda problemática. Em geral, nestes casos, a tendência é de desarticulação e de competição por recursos, se não for adotada uma estrutura de gestão e planejamento coletivos do conjunto de programas.

O novo papel do Conselho de Habitação pode implicar, no futuro, uma maior articulação; no entanto deve-se considerar que as estruturas burocráticas e administrativas têm “inércias” fortes e necessitam mecanismos específicos de articulação e superação de entraves internos.

Outro problema, resultante de uma das “heranças malditas” do período Pitta / Maluf, foi a desestruturação administrativa da SEHAB, com a adoção da estratégia de contratação de empresas gerenciadoras. Talvez pelo constrangimento resultante da falta de recursos, o fato é que não houve investimento significativo no aparelhamento da SEHAB para cumprir seu novo papel. Obviamente, a terceirização de algumas das atividades de gestão parece ser necessária, mas é fundamental manter as atividades mais estratégicas no âmbito da administração. Isso inclui tanto as atividades de planejamento quanto as de controle e administração da implementação. Além de significar boa técnica administrativa, isso é fundamental para que os fóruns de participação popular possam ser mais efetivos, deliberando junto à administração sobre todas as questões fundamentais, tanto na elaboração quanto na execução.

9. Anexo

9.1. Política Habitacional do Município de São Paulo

Habitação suas principais interfaces: O investimento público nos setores de habitação e infra-estrutura urbana tem o objetivo de estimular a atividade econômica e a geração de emprego e renda.

As diretrizes da política habitacional da Coligação Muda São Paulo são as seguintes:

- Moradia é um direito social: Conceituação de moradia digna, envolvendo desde a unidade habitacional, com qualidade e conforto, até espaço público, infra-estrutura básica (água, esgoto, energia elétrica, drenagem), equipamentos sociais, de lazer, cultura e gestão local a fim de garantir o direito à moradia e à cidade, estimulando o convívio, as diferentes formas de organização e expressão e a valorização do espaço público e de seu uso coletivo.
- Prioridade para a baixa renda: Toda ação nessa área priorizará o atendimento das camadas de mais baixa renda da população, de acordo com a distribuição do déficit na cidade, atendendo quem mais necessita e quem não tem acesso às outras formas de financiamento habitacional governamental ou de mercado. Assim vamos possibilitar à população de baixa renda que constrói na periferia irregularmente (passível de multa do mesmo valor que os bairros nobres) plantas de casas térreas na Prefeitura e cursos em parceria com o Sistema S para capacitação dos construtores, adequando as construções ao plano de urbanização da cidade de São Paulo.
- Articulação da política habitacional com a política urbana: A política habitacional deve estar articulada com a política

urbana (reforma urbana, saneamento e transporte) bem como com as políticas sociais de combate à exclusão e de combate à violência, como parte integrante destas. Será elaborado plano integrado de habitação, com as diretrizes gerais de intervenção, evitando-se as intervenções pontuais, descontextualizadas.

- Participação popular e controle social: Criação de mecanismos e instâncias de participação em todos os níveis, para definição das políticas e prioridades, alocação de recursos e implementação dos programas. Reformulação do Conselho Municipal de Habitação, com ampla representação regional e setorial. Democratização do Fundo Municipal de Moradia. Criação das Conferências de Habitação e compatibilização com as demais formas de participação da gestão, como o Orçamento Participativo e as instâncias locais nas Subprefeituras.
- Estímulo à autogestão: Incentivo a cooperativas, movimentos e associações em processos autogestionários na efetivação dos programas habitacionais.
- Respeito ao meio ambiente: Compatibilização das intervenções com a preservação e o respeito ao meio ambiente, buscando intervir em áreas degradadas para garantir o direito à moradia e recuperar a qualidade ambiental. Impedir a ocupação predatória de novas áreas, através de fiscalização, e buscar alternativas para a demanda existente com promoção de campanhas de educação ambiental.
- Diversidade de projetos e programas: Desenvolvimento de alternativas específicas para cada tipo de problema de moradia, levando em consideração a população local, as formas de organização, as condições físicas e econômicas do local, evitando as soluções padronizadas e flexibilizando as normas de maneira a atender as necessidades dos diferentes tipos de intervenção.

- Descentralização: Reestruturação do setor, compatibilizando-o com a nova estrutura proposta para as Subprefeituras, descentralizando a ação e garantindo maior acesso do morador aos órgãos responsáveis pela intervenção.
- Subsídio para a baixa renda: Os recursos municipais deverão ser utilizados de maneira a complementar e subsidiar os recursos onerosos que deverão ser obtidos com o governo estadual e federal e outros órgãos de financiamento de maneira a garantir o acesso das famílias de baixa renda, hoje excluídas desse tipo de financiamento.
- Criação de novas fontes de recursos: Obtenção de recursos gerados pelo processo imobiliário e por outras formas de captação, destinando-os à política habitacional. Articular a aplicação dos recursos estaduais (ICMS) e federais (FGTS e OGU) no município, compatibilizando-a com a política habitacional local.
- Conclusão das obras em andamento: Término das obras em andamento, com revisão de contratos, adequações e aperfeiçoamentos, para que se enquadrem na política habitacional a ser desenvolvida. Priorizar a conclusão dos empreendimentos que se encontram paralisados desde 1992.
- Estímulo ao setor privado: Promover a produção da moradia visando o acesso dos setores médios à aquisição de unidade habitacional através do mercado, para que estes deixem de pressionar as políticas e os recursos públicos, que deverão atender prioritariamente à baixa renda.
- Geração de emprego e estímulo à economia: O investimento e o estímulo à área da habitação são grandes fontes potenciais de geração de emprego diretos e indiretos bem como ativadores da

economia local. A implementação de uma política pública de habitação atenderá, portanto, não só aos interesses daqueles que a demandam como também de toda a cidade.

- Estímulo ao desenvolvimento tecnológico: Realização de parcerias com universidades e institutos de pesquisa visando o desenvolvimento de alternativas de menor custo, maior qualidade e produtividade. Criação de programa de qualidade na construção civil.
- Assistência técnica e jurídica: Parceria com organizações e movimentos sociais para garantir assistência técnica gratuita à população de baixa renda.

Programas

- Bairro Legal: objetiva a regularização fundiária, a qualificação urbanística e a melhoria ou construção das unidades habitacionais em assentamentos existentes, ou seja, em favelas, loteamentos irregulares, mutirões, áreas de risco e conjuntos habitacionais.
- Morar Perto: objetiva a produção de unidades habitacionais nas áreas centrais ou de urbanização consolidadas na cidade, através de reforma ou reciclagem de prédios e imóveis ociosos e construção de pequenos conjuntos habitacionais em áreas vazias ou subutilizadas.
- Construir Barato e Direito: objetiva desenvolver ações no âmbito da política fundiária e mudanças na legislação de zoneamento e código de obras para facilitar o processo de aprovação de projetos habitacionais e baratear o custo da terra e da obra, favorecendo a produção privada e pública de moradia.

9.2. Plano Diretor Estratégico.

Seção II – Das Políticas de Desenvolvimento Urbano.

Subseção II – Da Habitação

Art. 79 - São objetivos da política de habitação do Município:

I - assegurar o direito à moradia digna como direito social, conforme definido no artigo 6º da Constituição da República;

II - garantir o melhor aproveitamento da infra-estrutura instalada e do patrimônio construído, visando a uma maior racionalidade urbana, econômica e paisagística, e evitando deseconomias para o Município;

III - articular a política de habitação de interesse social com as políticas sociais, para promover a inclusão social das famílias beneficiadas;

IV - articular de forma democrática as instâncias municipal, estadual e federal de política e financiamento habitacional, para otimizar os recursos e para enfrentar as carências habitacionais;

V - promover a melhoria das habitações existentes das famílias de baixa renda e viabilizar a produção de Habitação de Interesse Social - HIS, definida no inciso XIII do artigo 146 desta lei, de forma a reverter a atual tendência de periferação e ocupação dos espaços inadequados pela população de baixa renda;

VI - estimular a produção de Habitação de Mercado Popular - HMP, definida no inciso XIV do artigo 146 desta lei;

VII - garantir a diversidade dos programas e dos agentes promotores da política de HIS, de acordo com as características diferenciadas da demanda;

VIII - promover o uso habitacional nas áreas consolidadas e dotadas de infra-estrutura, utilizando, quando necessário, os instrumentos previstos na lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade;

IX - coibir novas ocupações por assentamentos habitacionais inadequados nas áreas de preservação ambiental e de mananciais,

nas remanescentes de desapropriação, nas de uso comum do povo e nas áreas de risco, oferecendo alternativas habitacionais em locais apropriados e a destinação adequada a essas áreas;

X - criar condições para a participação da iniciativa privada na produção de Habitação de Interesse Social - HIS e habitação de renda média baixa, aqui denominada Habitação do Mercado Popular - HMP, especialmente na área central e nos espaços vazios da Cidade;

XI - propiciar a participação da sociedade civil na definição das ações e prioridades e no controle social da política habitacional;

XII - contribuir para o fortalecimento e organização independente dos movimentos populares que lutam por moradia digna, pelo acesso à Cidade e pela garantia da função social da propriedade urbana;

XIII - garantir a captação de recursos financeiros, institucionais, técnicos e administrativos destinados a investimentos habitacionais de interesse social, promovendo-a em fontes privadas e governamentais, incluindo aquelas externas ao Município;

XIV - garantir o acesso e a permanência das famílias de baixa renda às linhas de financiamento público de Habitação de Interesse Social.

Parágrafo Único - Entende-se por moradia digna aquela que dispõe de instalações sanitárias adequadas, que garanta as condições de habitabilidade, e que seja atendida por serviços públicos essenciais, entre eles: água, esgoto, energia elétrica, iluminação pública, coleta de lixo, pavimentação e transporte coletivo, com acesso aos equipamentos sociais básicos.

Art. 80 - São diretrizes para a Política Habitacional:

I - o desenvolvimento de projetos habitacionais que considerem as características da população local, suas formas de organização, condições físicas e econômicas;

II - o desenvolvimento de programas de melhoria da qualidade de

vida dos moradores de habitações de interesse social, nas unidades habitacionais, infra-estrutura urbana e equipamentos, estimulando programas geradores de emprego e renda, a valorização do espaço público, assegurando a integração desses programas com a perspectiva de desenvolvimento das comunidades;

III - o estímulo à participação e ao controle social na definição das políticas e prioridades da produção habitacional;

IV - a consolidação do Conselho Municipal de Habitação e demais instâncias de participação do setor como as Conferências Municipais de Habitação e o Orçamento Participativo;

V - a produção de unidades habitacionais para a população de baixa renda, com qualidade e conforto, assegurando níveis adequados de acessibilidade, de serviços de infra-estrutura básica, equipamentos sociais, de educação, saúde, cultura, assistência social, segurança, abastecimento e esportes, lazer e recreação;

VI - a produção, nas regiões centrais da Cidade dotadas de infra-estrutura, de unidades habitacionais em áreas vazias ou subutilizadas, e a recuperação de edifícios vazios ou subutilizados, para a população de baixa e média renda;

VII - a consolidação da moradia social nas áreas centrais, mediante a ação conjunta da população e dos Poderes Públicos Estadual e Federal, contribuindo para os programas de reabilitação dessas áreas, compatibilizando-as com a inclusão social e urbana da população de baixa renda que habita a região ou nela trabalha, de modo a evitar sua expulsão;

VIII - a utilização de parte dos recursos provenientes da valorização imobiliária em programas habitacionais de interesse social nas áreas bem dotadas de infra-estrutura e serviços urbanos;

IX - a promoção da regularização física e fundiária de assentamentos

já consolidados e das unidades construídas, garantindo moradia digna às famílias de baixa renda;

X - a intervenção em áreas degradadas e de risco, de modo a garantir a integridade física, o direito à moradia e a recuperação da qualidade ambiental dessas áreas;

XI - a requalificação de áreas de cortiços e urbanização de favelas por meio de ações integradas com outros órgãos da Prefeitura, do Estado e do Governo Federal;

XII - a garantia, nos programas habitacionais, de atividades conjuntas de proteção ao meio ambiente e de educação ambiental, de modo a assegurar a preservação das áreas de mananciais e a não-ocupação das áreas de risco e dos espaços destinados a bens de uso comum da população, através de parcerias de órgãos de governo e organizações não governamentais;

XIII - a priorização, nos programas habitacionais coordenados ou financiados pelo Município, do atendimento à população de baixa renda residente em imóveis ou áreas insalubres e de risco;

XIV - o impedimento da ocupação irregular de novas áreas mediante a aplicação de normas e de instrumentos urbanísticos e de fiscalização;

XV - o estabelecimento de parâmetros físicos de moradia social, índices urbanísticos e de procedimentos de aprovação de projetos, de forma a facilitar a produção habitacional pela iniciativa privada;

XVI - o estímulo às alternativas de associação ou cooperação entre moradores para a efetivação de programas habitacionais, incentivando a participação social e a autogestão como controle social sobre o processo produtivo e medida para o barateamento dos custos habitacionais e de infra-estrutura, além da produção cooperativada;

XVII - a otimização da infra-estrutura e a redução dos custos de urbanização dos programas habitacionais;

XVIII - o respeito ao meio ambiente, buscando adotar tecnologias de projeto, construção e manutenção dos empreendimentos habitacionais voltados para os princípios do desenvolvimento sustentável, incluindo-se alternativas de conservação de água e de disposição de resíduos sólidos, além de recuperação de áreas verdes, preservação ambiental e de reciclagem dos resíduos inerentes aos empreendimentos;

XIX - o estímulo à realização de parcerias com universidades e institutos de pesquisa para desenvolvimento de alternativas de menor custo e maior qualidade e produtividade das edificações residenciais;

XX - a facilitação do acesso da população de baixa renda à moradia, por meio de mecanismos de financiamento de longo prazo, investimento de recursos orçamentários a fundo perdido, permissão de uso e subsídio direto, pessoal, intransferível e temporário na aquisição ou locação social;

XXI - a intervenção nas habitações coletivas de aluguel por meio da reciclagem e requalificação de edifícios subutilizados;

XXII - a promoção de serviços de assessoria técnica, jurídica, ambiental, social e urbanística gratuita a indivíduos, entidades, grupos comunitários e movimentos na área de habitação de interesse social, no sentido de promover a inclusão social desta população;

XXIII - o acesso e a manutenção das famílias de baixa renda nos programas e financiamentos públicos de habitação de interesse social;

XXIV - a articulação das instâncias estadual, federal e municipal de governo no setor de habitação buscando otimizar e potencializar suas ações;

XXV - a garantia de informação atualizada sobre a situação habitacional do Município, especialmente em relação ao déficit e às necessidades habitacionais;

XXVI - a promoção da captação e o gerenciamento de recursos provenientes de fontes externas ao Município, privadas ou governamentais para os fins citados nesse capítulo;

XXVII - a promoção do acesso à terra urbanizada para viabilizar Programas Habitacionais de Interesse Social;

XXVIII - a promoção, no caso de necessidade de remoção de área de risco ou de desadensamento por necessidade de obra de urbanização, do atendimento habitacional das famílias a serem removidas, preferencialmente na mesma região ou, na impossibilidade, em outro local, com a participação das famílias no processo de decisão.

§ 1º - Como melhoria das moradias entende-se programas e projetos que intervenham em situações habitacionais precárias para a garantir condições dignas de habitabilidade.

§ 2º - Como produção de novas moradias entende-se a provisão de novas unidades em empreendimentos habitacionais e a adequação de edificações existentes, para fins habitacionais.

§ 3º - Lei municipal estabelecerá os equipamentos mínimos necessários à implantação dos empreendimentos habitacionais de interesse social.

Art. 81 - São ações estratégicas da Política Habitacional:

I - realizar o diagnóstico das condições de moradia no Município identificando seus diferentes aspectos, de forma a quantificar e qualificar no mínimo os problemas relativos às moradias em situação de risco, loteamentos irregulares, favelas, sem-teto, cortiços, co-habitações e casas de cômodos, áreas que apresentam ocorrências de epidemias, áreas com alto índice de homicídios, áreas com solo contaminado, áreas de interesse para preservação ambiental ocupadas por moradia em bairros com carência de infra-estrutura, serviços e equipamentos;

II - atuar em conjunto com o Estado, a União e a Caixa Econômica Federal para a criação de um banco de dados de uso compartilhado com informações sobre a demanda e oferta de moradias, programas de financiamento, custos de produção e projetos;

III - elaborar o Plano Municipal de Habitação, com participação social e que considere:

a) o diagnóstico das condições de moradia no Município;

b) a articulação com os planos e programas da região metropolitana;

c) a definição de metas de atendimento da demanda até 2006 e 2012;

d) a definição de diretrizes e a identificação de demandas por região, subsidiando a formulação dos planos regionais;

IV - elaborar e tornar público o Plano Municipal de Habitação no Diário Oficial do Município até 30 de abril de 2003;

V - buscar a integração dos três níveis de governo para a formulação de um plano de ação conjunta para a promoção de Habitação de Interesse Social no Município;

VI - reservar parcela das unidades habitacionais para o atendimento aos idosos, aos portadores de necessidades especiais e à população em situação de rua;

VII - aplicar nas Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, os instrumentos relativos à regularização fundiária e, quando couber, a concessão especial para fim de moradia, previstos na Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade;

VIII - divulgar, de forma acessível, a legislação pertinente a empreendimentos e projetos habitacionais;

IX - agilizar a aprovação dos empreendimentos de interesse social estabelecendo acordos de cooperação técnica entre os órgãos envolvidos;

X - investir no sistema de fiscalização integrado nas áreas de preservação e proteção ambiental constantes deste plano, de forma a impedir o surgimento de ocupações irregulares;

XI - reformar imóveis da Prefeitura destinados a programas de locação social;

XII - nas Operações Urbanas priorizar o atendimento habitacional às famílias de baixa renda, que venham a ser removidas em função

das obras previstas no respectivo Programa de Intervenções, devendo preferencialmente ser assentadas no perímetro dessas operações, nas proximidades ou, na impossibilidade destas opções, em outro local a ser estabelecido com a participação das famílias;

XIII - apoiar a formação de técnicos na área de habitação, estabelecendo parcerias com universidades, centros de pesquisa tecnológica, entidades de classe, iniciativa privada e organizações não-governamentais;

XIV - implementar subsídio direto, pessoal, intransferível e temporário na aquisição ou locação social, bem como criar instrumentos que possibilitem a inserção de todos os segmentos da população no mercado imobiliário;

XV - compatibilizar a legislação de Habitação de Interesse Social - HIS com as diretrizes estabelecidas neste plano;

XVI - realizar, periodicamente, as Conferências Municipais de Habitação para definição da política municipal de habitação, e para implantar o Conselho Municipal de Habitação, democrático e representativo, que administre os recursos destinados à moradia em São Paulo.

9.3. ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

Art. 171 - As Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS são porções do território destinadas, prioritariamente, à recuperação urbanística, à regularização fundiária e produção de Habitações de Interesse Social - HIS ou do Mercado Popular - HMP definidos nos incisos XIII e XIV do artigo 146 desta lei, incluindo a recuperação de imóveis degradados, a provisão de equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local, compreendendo:

I - ZEIS 1 - áreas ocupadas por população de baixa renda, abrangendo favelas, loteamentos precários e empreendimentos habitacionais de interesse social ou do mercado popular, em que haja interesse público expresso por meio desta lei, ou dos planos regionais ou de lei específica,

em promover a recuperação urbanística, a regularização fundiária, a produção e manutenção de Habitações de Interesse Social - HIS, incluindo equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local;

II - ZEIS 2 - áreas com predominância de glebas ou terrenos não edificadas ou subutilizadas, conforme estabelecido nesta lei, adequados à urbanização, onde haja interesse público, expresso por meio desta lei, dos planos regionais ou de lei específica, na promoção de Habitação de Interesse Social - HIS ou do Mercado Popular - HMP, incluindo equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviços e comércio de caráter local;

III - ZEIS 3 - áreas com predominância de terrenos ou edificações subutilizadas situadas em áreas dotadas de infra-estrutura, serviços urbanos e oferta de empregos, ou que estejam recebendo investimentos desta natureza, onde haja interesse público, expresso por meio desta lei, dos planos regionais ou de lei específica, em promover ou ampliar o uso por Habitação de Interesse Social - HIS ou do Mercado Popular - HMP, e melhorar as condições habitacionais da população moradora;

IV - ZEIS 4 - glebas ou terrenos não edificadas e adequados à urbanização, localizados em áreas de proteção aos mananciais, ou de proteção ambiental, localizados na Macroárea de Conservação e Recuperação, definidos no artigo 153 desta lei, destinados a projetos de Habitação de Interesse Social promovidos pelo Poder Público, com controle ambiental, para o atendimento habitacional de famílias removidas de áreas de risco e de preservação permanente, ou ao desadensamento de assentamentos populares definidos como ZEIS 1 por meio desta lei, ou dos planos regionais ou de lei, e situados na mesma sub-bacia hidrográfica objeto de Lei de Proteção e Recuperação dos Mananciais.

Art. 172 - Nas ZEIS 4, o parcelamento, uso e ocupação do solo, bem como os planos de urbanização, deverão observar a legislação estadual

pertinente e, quando houver, as Leis Específicas das Áreas de Proteção e Recuperação dos Mananciais, aplicando-se no que couber as disposições estabelecidas nesta lei para as ZEIS 2 e vedadas a ultrapassagem do gabarito de 9 (nove) metros e do coeficiente de aproveitamento básico para qualquer edificação.

Art. 173 - No caso de ZEIS cujos limites estejam compreendidos dentro dos perímetros de Operações Urbanas Consorciadas fica definido:

I - a aplicação dos instrumentos, diretrizes e elementos previstos e estabelecidos nesta seção serão implementados por meio de leis específicas que regem as Operações Urbanas Consorciadas;

II - o percentual de HIS a ser produzido, fixado na lei específica de Operação Urbana, poderá ser parcialmente atendido nas ZEIS com recursos provenientes da Operação Urbana;

III - o coeficiente de aproveitamento máximo é o definido para a Operação Urbana na qual a ZEIS está inserida, aplicando-se os demais índices, parâmetros e disposições estabelecidos para as ZEIS;

IV - a concessão do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico, até o coeficiente máximo definido, será gratuita para a produção de HIS e HMP com até 50 m² de área útil total, por unidade habitacional.

Art. 174 - Aplicam-se nas ZEIS, de acordo com o interesse público, os instrumentos previstos nesta lei e na Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade.

§ 1º - A transferência de potencial construtivo das ZEIS poderá ser aplicada quando houver no seu interior imóvel enquadrado como ZEPEC.

§ 2º - Na transferência de potencial construtivo das ZEIS poderá ser aplicada, na hipótese de doação de imóvel considerado adequado à destinação de HIS, a critério do Executivo nos termos definidos no inciso III do artigo 219 desta lei.

Art. 175 - O Plano de Urbanização de cada ZEIS será estabelecido por decreto do Poder Executivo Municipal, e deverá prever:

I - diretrizes, índices e parâmetros urbanísticos para o parcelamento, uso e ocupação do solo e instalação de infra-estrutura urbana respeitadas as normas básicas estabelecidas no artigo 176 desta lei, na legislação de Habitação de Interesse Social e nas normas técnicas pertinentes;

II - diagnóstico da ZEIS que contenha no mínimo: análise físico-ambiental, análise urbanística e fundiária e caracterização socioeconômica da população residente;

III - os projetos e as intervenções urbanísticas necessárias à recuperação física da área, incluindo, de acordo com as características locais, sistema de abastecimento de água e coleta de esgotos, drenagem de águas pluviais, coleta regular de resíduos sólidos, iluminação pública, adequação dos sistemas de circulação de veículos e pedestres, eliminação de situações de risco, estabilização de taludes e de margens de córregos, tratamento adequado das áreas verdes públicas, instalação de equipamentos sociais e os usos complementares ao habitacional;

IV - instrumentos aplicáveis para a regularização fundiária;

V - condições para o remembramento de lotes;

VI - forma de participação da população na implementação e gestão das intervenções previstas;

VII - forma de integração das ações dos diversos setores públicos que interferem na ZEIS objeto do Plano;

VIII - fontes de recursos para a implementação das intervenções;

IX - adequação às disposições definidas neste Plano e nos Planos Regionais;

X - atividades de geração de emprego e renda;

XI - plano de ação social.

§ 1º - Deverão ser constituídos em todas as ZEIS, Conselhos Gestores

compostos por representantes dos atuais ou futuros moradores e do Executivo, que deverão participar de todas as etapas de elaboração do Plano de Urbanização e de sua implementação.

§ 2º - Para o desenvolvimento e implementação dos Planos de Urbanização das ZEIS, o Executivo poderá disponibilizar assessoria técnica, jurídica e social à população moradora.

§ 3º - Os proprietários de lotes ou glebas e as entidades representativas dos moradores de ZEIS poderão apresentar ao Executivo propostas para o Plano de Urbanização de que trata este artigo.

§ 4º - Os logradouros e demais áreas reservadas para uso público situados em ZEIS, quando necessárias para implementação do Plano de Urbanização, em todos os seus aspectos, deverão ser desafetados do uso público.

§ 5º - Nos Planos de Urbanização das ZEIS o Poder Público Municipal deverá promover a implantação de áreas livres equipadas para uso público na dimensão adequada à população prevista para o respectivo assentamento ou distrito, com prioridade para aquele com menor índice de áreas públicas por habitante.

§ 6º - Nas ZEIS 3, os Planos de Urbanização ficam dispensados dos requisitos dos incisos III e V, deste artigo.

§ 7º - Nas ZEIS 3, excetuando-se as áreas inseridas nas Operações Urbanas Consorciadas, mediante aprovação do Conselho de Política Urbana, os proprietários de edificações subutilizadas que as reformarem e destinarem à Habitação de Interesse Social - HIS, em programas e projetos de recuperação urbana conveniados com o Executivo, poderão transferir para outro imóvel, localizado na Zona Mista - ZM, como direito de construir até toda a área construída do imóvel da ZEIS 3, observadas as normas estabelecidas nesta lei, em especial aquelas referentes à transferência de potencial construtivo.

§ 8º - O plano de urbanização poderá abranger mais de uma Zona Especial de Interesse Social - ZEIS.

§ 9º - Para a produção de Habitação do Mercado Popular - HMP, com até 50 m², a ser executada em ZEIS, na percentagem complementar prevista na alínea “b” do item I, na alínea “e” do item II e na alínea “e” do item III do artigo 176, poderão ser utilizadas as mesmas regras definidas para Habitação de Interesse Social - HIS, previstas no decreto nº 35.839, de 30 de janeiro de 1996, e suas modificações, e demais legislações específicas.

Notas

¹ Conforme PMSP, 2003.

² Esses dados foram apresentados pelo CEM e adotados no Plano Municipal de Habitação da Prefeitura. Eles são também aqui adotados, apesar de existirem dados divergentes sobre o tema (dados da própria Prefeitura, ver revista Resolo-PMSP).

³ Idem.

⁴ Ibidem.

⁵ Ibidem.

⁶ É bem verdade que estes números incluem também as ligações clandestinas, mas, mesmo assim, indicam uma situação mais confortável do que a sua simples ausência.

⁷ Os dados da João Pinheiro são um pouco mais elevados do que aqueles calculados pelo Observatório das Metrópoles, tendo em vista diferenças de metodologia.

⁸ Os dados relativos à inadequação não devem ser adicionados já que existem muitas situações de superposição de inadequação, implicando dupla contagem.

⁹ Vale lembrar que a gestão Erundina defrontou-se com problemas sérios por não dispor de maioria na Câmara.

¹⁰ Sobre a avaliação dos dois primeiros anos da gestão de Marta Suplicy na área da saúde, ver Caderno do Observatório nº 19.

¹¹ Sobre a avaliação dos dois primeiros anos da gestão de Marta Suplicy na área da educação, ver Caderno do Observatório nº 20.

¹² Entrevista ao jornal L'Humanité, em 2 de fevereiro de 2002, em <http://www.humanite.presse.fr/journal/2002-02-02/2002-02-02-28225>, tradução do autor.

¹³ Dados mais específicos sobre a execução orçamentária de 2003 e orçamento proposto para 2004 aparecem no item 3.6.

¹⁴ As operações interligadas foram criadas no Governo Jânio Quadros (1985-88), no âmbito da Lei de Desfavelamento (Lei 10.209, de 1986), e foram amplamente utilizadas no Governo Erundina, estabelecendo-se mecanismos de controle social sobre a sua operação que também não puderam ser institucionalizados por conta dos conflitos com a Câmara.

¹⁵ Que é interrompido por decisão judicial no governo Pítta.

¹⁶ Wilhem, Jorge. "Planejando a reconstrução da cidade de São Paulo" Rio de Janeiro: Valor Econômico, 25 de maio de 2001.

¹⁷ Ocorreu um incidente na aprovação final, já que alguns vereadores incluíram emendas não negociadas na versão que foi aprovada pelo Plenário da Câmara, implicando a necessidade de veto da Prefeita sobre alguns artigos.

¹⁸ Por ter sido o primeiro PD de grande cidade elaborado após a aprovação do Estatuto da Cidade, o PD de São Paulo passou a ser referência nacional para os municípios que ainda vão elaborar seus planos ou revisões de planos existentes.

¹⁹ Não cabe nos limites deste trabalho uma discussão mais aprofundada sobre o PD, sendo importante apenas trazer alguns elementos que demarcam, do ponto de vista da legislação, o campo das políticas habitacional e urbana.

²⁰ Taxa prevista no Plano Diretor. O plano propõe rebaixar o coeficiente de aproveitamento dos terrenos (CA) para um, o que permite construções de até uma vez a metragem do lote. Para erguer edificações com área construída maior do que o limite, as construtoras devem pagar a outorga onerosa.

²¹ Vale a pena destacar que a aprovação dos planos regionais foi contestada, no final de 2003, por haver pouca participação popular na sua elaboração. Isso acarretou a retomada dos planos, no início de 2004, para maior divulgação e debates públicos, para somente após esta etapa apresentarem-se modificações e serem encaminhados novamente à Câmara Municipal de São Paulo.

²² Com incentivos públicos específicos.

²³ Cabe ressaltar que esta lei já está em consonância com os princípios gerais para a regularização estabelecidos pelo Plano Diretor.

²⁴ No âmbito do debate sobre privatização, municipalização ou estadualização do setor de saneamento, que vem ocorrendo no país desde o início dos anos 90, a criação de um sistema de regulação municipal pode ser uma primeira iniciativa para que a Prefeitura passe a ter uma participação mais ativa sobre os investimentos e mesmo sobre a operação do sistema em seu território.

²⁵ O FUNAPS foi criado pela lei 8.906, de 1979, e desenvolvia atendimentos individualizados à população favelada, configurando-se como um típico instrumento de política clientelista.

²⁶ A HABI foi criada um pouco antes, através do Decreto 22.284, de 9 de junho de 1986, através da transformação de um órgão preexistente na estrutura da SEHAB, a Supervisão Geral de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal.

²⁷ A questão da participação popular será objeto de análise específica em outro item.

²⁸ As conclusões da Conferência estão sumarizadas em Amaral (2002).

²⁹ Portaria 072/SEHAB.G/03.

³⁰ O PAR é um programa da Caixa Econômica Federal, que não repassa recursos aos municípios. Na verdade, o PAR não deveria ser visto como um programa municipal, mas como uma parceria da Prefeitura com a CEF para o desenvolvimento de programas habitacionais voltados à camada de renda atendida pelo PAR (3-6 SM).

³¹ Deve-se considerar que estamos comparando o orçamento executado para 2003 com o previsto para 2004, podendo haver ainda alterações neste quadro no decorrer do ano.

³² Sobre Conselho Municipal de Habitação de São Paulo, ver Caderno do Observatório nº 10. Sobre Fundo Municipal de Habitação de São Paulo, ver Caderno do Observatório nº 14.

³³ Embora o plano ainda não detalhe suficientemente a forma como a política será desenvolvida.

Bibliografia

- AMARAL, Ângela. *Habitação: Avaliação da política Municipal*. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, 2002 (Observatório dos Direitos do Cidadão, 4).
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENGENHARIA SANITÁRIA – ABES et alii. *Plano de Ação para a Reforma Urbana: diretrizes para a Habitat II*. Rio de Janeiro, 1996 (mimeo).
- BITTAR, Jorge (org.). *O modo petista de governar*. Caderno especial de Teoria e Debate. São Paulo: [s.n.], 1992.
- BONDUCKI, Nabil (org.). *Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 1996.
- CIMBALYSTA, Renato; MOREIRA, Tomás. *O Conselho e o Fundo Municipal de habitação na Cidade de São Paulo*. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, 2002 (Observatório dos Direitos do Cidadão, 10).
- DANIEL, Celso. Participação popular. In: *Teoria e debate*, n. 2, mar. 1988. Disponível em: <http://www.fpa.org.br/td/colecao_td.htm>.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil 2000*. Brasília: SEDU, 2002.
- OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. *Déficit habitacional no Brasil*. Disponível em: <www.ippur.ufrj.br/observatorio>.
- PASTERNAK, Suzana; BALTRUSIS, Nelson. *Um olhar sobre a habitação em São Paulo*. [S.l: s.n, s.d.] (mimeo).
- POLIS. O papel dos Conselhos de Políticas Públicas: entrevista com Celso Daniel (17 de abril de 2001). Disponível em: <<http://www.polis.org.br/publicacoes/artigos/entrcd1.html>>.
- ROSSETTO, Rossella. *Fundo Municipal de Habitação*. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, 2003 (Observatório dos Direitos do Cidadão, 15).

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano. *Plano de Ação Municipal*. São Paulo: PMSP, 2003 (mimeo).

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano. *Balanco do Trabalho de HABI*. São Paulo: PMSP, 2003 (mimeo).

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano. *Resoluções da I Conferência Municipal de Habitação*. São Paulo: PMSP, [s.d.] (mimeo).

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano. *Plano de Ação em Favelas do Município de São Paulo 2001-2009*. São Paulo: PMSP, [s.d.] (mimeo).

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano. Departamento de regularização do Parcelamento do Solo. *Plano de Ação para Regularização de Loteamentos 2003-2004*. São Paulo: PMSP, 2003.

Publicações do Observatório dos Direitos do Cidadão

A primeira série dos Cadernos do *Observatório dos Direitos do Cidadão* apresenta um balanço das **políticas sociais** em São Paulo nas gestões de Luíza Erundina, Paulo Maluf e Celso Pitta - período entre 1989 e 2000.

- 1 - Assistência Social
- 2 - Educação
- 3 - Saúde
- 4 - Habitação
- 5 - Criança e Adolescente
- 6 - Orçamento

A segunda série dos Cadernos teve como foco os **conselhos municipais** das respectivas políticas monitoradas pelo *Observatório*.

- 7 - Conselho Municipal da Criança e do Adolescente
- 8 - Conselho Municipal de Saúde
- 9 - Conselho de Escola
- 10 - Conselho Municipal de Habitação
- 11 - Conselho Municipal de Assistência Social
- 12 - Articulação os entre Conselhos Municipais

A terceira série de Cadernos analisa os **fundos municipais** das cinco políticas monitoradas.

- 13 - Financiamento da Política de Educação
- 14 - Fundo Municipal de Habitação
- 15 - Fundo Municipal da Criança e do Adolescente
- 16 - Fundo Municipal de Assistência Social
- 17 - Fundo Municipal de Saúde

A quarta série de Cadernos analisa as **políticas** monitoradas nos dois primeiros anos (2001-2002) da administração Marta Suplicy

18 - Orçamento Participativo

19 - Saúde

20 - Educação

21 - Habitação

22 - Assistência social

Para maiores informações:

Instituto Pólis
Rua Araújo, 124
Centro São Paulo/ SP
tel. 11 3258-6121 ramal 256
publicacoes@polis.org.br

**Instituto de Estudos
Especiais IEE/PUC-SP**
Rua Ministro Godoy, 1213
Perdizes São Paulo/SP
tel. 11 3871-4429
iee@pucsp.br