



# Plano Municipal de Habitação de São Paulo

caderno para  
discussão pública

## Sumário

<b>Apresentação .....</b>	<b>4</b>
<b>Necessidades Habitacionais no Município .....</b>	<b>16</b>
<b>Diretrizes para Estruturação da Política Habitacional.....</b>	<b>24</b>
<b>Programas e Estratégias de Ação .....</b>	<b>34</b>
<b>ARTICULAÇÃO ENTRE PROGRAMAS</b>	<b>36</b>
<b>LINHA PROGRAMÁTICA SERVIÇO DE MORADIA SOCIAL</b>	<b>38</b>
Programa 1 - Serviço de Moradia Social	42
Acolhimento Institucional Intensivo	44
Aluguel de Imóveis Privados para Abrigamento Transitório	45
Locação Social para o Serviço de Moradia Social	46
Bolsa Aluguel	47
<b>LINHA PROGRAMÁTICA PROVISÃO DE MORADIA</b>	<b>48</b>
Programa 2 - Provisão de Moradia para Aquisição	52
Promoção Pública de Moradia	53
Promoção Pública de Moradia em Assentamentos Precários	54
Promoção de Moradia por Autogestão	55
Promoção Privada de Moradia	56
Aquisição de Moradia Pronta	57
Programa 3 - Locação Social	58
Locação Social de Promoção Pública	60
Locação Social por Autogestão	61
Programa 4 - Locação Social de Mercado	62
Locação Social de Mercado	
<b>LINHA PROGRAMÁTICA INTERVENÇÃO INTEGRADA EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS</b>	<b>64</b>
Programa 5 - Urbanização	70
Urbanização Complexa	72
Pequenas Intervenções de Urbanização	73
Programa 6 - Regularização Fundiária	74
Regularização Fundiária de Assentamentos Precários	
Programa 7 - Melhorias Habitacionais	78
Melhorias Habitacionais Integradas	80
Melhorias de Conjuntos Habitacionais Irregulares	81
Programa 8 - Intervenção em Cortiços	82
Ação em Cortiços Isolados	86
Ação Integrada em Cortiços Agrupados	87
<b>Coordenadorias de Ações Transversais</b>	<b>88</b>
Grupos Técnicos	95
<b>Quadro Orçamentário e Estratégias de Financiamento .....</b>	<b>96</b>

Com este caderno, a Secretaria Municipal de Habitação apresenta para discussão pública uma proposta de revisão do Plano Municipal de Habitação de São Paulo. Em função do calendário eleitoral, que limita, a partir de julho de 2016, as possibilidades de realização de um amplo processo participativo para a elaboração desse plano, optamos por apresentar à cidade, em vez de um Projeto de Lei, uma estrutura preliminar com as diretrizes que fundamentam a proposta de política habitacional, a fim de fomentar um debate abrangente sobre o tema da habitação e suas possíveis soluções. Findo o processo eleitoral, será possível então passar à etapa seguinte, de consolidação do plano, de forma participativa, para sua redação final na forma de Projeto de Lei.

Nesta primeira etapa, buscamos então oferecer uma estrutura de análise e compreensão clara e amigável na interlocução com o município, a fim de alavancar uma grande participação social sobre a temática da moradia e os caminhos para o enfrentamento definitivo do problema da precariedade urbana. Este Caderno para Discussão Pública apresenta as principais linhas de estruturação de uma possível política habitacional para os próximos 16 anos.

A partir do novo Plano Diretor Estratégico - Lei Municipal n. 16.050, de 31 de julho de 2014 - que estabelece a necessidade de revisão do Plano Municipal de Habitação e que institui uma revisão do ordenamento territorial da cidade, tornou-se necessário ampliar os horizontes da política habitacional, atualizar suas diretrizes em relação ao cenário atual e estabelecer um conjunto de ações estruturadas para o enfrentamento prioritário da precariedade habitacional na cidade.



**Apresentação**

### Contexto e Importância de Revisão do Plano Municipal de Habitação

A cidade de São Paulo, por seu tamanho e sua importância econômica, potencializa naturalmente a problemática habitacional e a demanda por moradia. Cidades que são polos da atividade econômica vêm acirrar a pressão por moradias em qualquer cenário econômico, seja no de crescimento, quando o aquecimento da economia e a oferta de empregos intensificam a atração de novos moradores, seja no de crise, quando continuam atrativos, por representar uma derradeira possibilidade de inserção no mercado para a população mais pobre.

Para o enfrentamento dessa situação, faz-se necessária a realização de um Plano Municipal de Habitação que identifique as necessidades e a demanda existente e aponte caminhos para suas soluções. Além disso, a realização do PMH se insere na revisão obrigatória de todo o marco regulatório da política urbana municipal, iniciada com a revisão do PDE já no primeiro semestre de 2013, a revisão da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei Municipal n. 16.402, de 22 de março de 2016), a revisão do Código de Obras e Edificações e das leis específicas de Operações Urbanas e outros planos setoriais. A legislação federal também determina a necessidade de existência de um Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) para que o município possa participar do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). A atualização permanente da política habitacional é, de qualquer forma, necessária, seja pelas dimensões da cidade, seja pela velocidade com que os cenários habitacionais e urbanos se modificam.

Há de ser recordado também que o direito à moradia digna faz parte dos direitos sociais do cidadão, consolidados na Constituição Federal de 1988. Mas a estrutura social do país faz com que, em 2016, as necessidades habitacionais da população ainda sejam expressivas. Segundo a metodologia desenvolvida pela Fundação João Pinheiro, a partir das bases do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a demanda por moradia se origina em situações bastante di-

versas. Uma delas é da população que já dispõe de domicílio, porém em situação insatisfatória, e por isso demanda uma nova moradia: pela precariedade habitacional, pela densidade exagerada (mais de três pessoas por cômodo), pela coabitação familiar (mais de uma família compartilhando o domicílio), ou ainda pelo gasto excessivo com o aluguel. A outra, mais urgente, é a da população que enfrenta, seja em um barraco, na rua, ou mesmo em uma frágil casa de alvenaria em algum assentamento informal, uma situação de precariedade habitacional mais séria.

O município de São Paulo ainda enfrenta um número grande de situações de precariedade. Estima-se, de acordo com os dados extraídos do Sistema de Informações para Habitação Social na Cidade de São Paulo (Habisp/abril 2016), que 445.112 domicílios estejam em favelas e 385.080 em loteamentos irregulares. Por isso, o enfrentamento da precariedade habitacional, em todas as suas facetas, deve ser, pela urgência, a prioridade da política habitacional do município.

Para enfrentar este desafio, é fundamental estruturar uma política que, no âmbito do governo municipal, seja consolidada de modo integrado ao planejamento das políticas setoriais no território, seja por meio do desenvolvimento dos Planos Regionais das subprefeituras, seja pela adoção dos instrumentos urbanísticos, como as Operações Urbanas Consorciadas (OUC), os Projetos de Intervenção Urbana (PIU) e os Planos de Urbanização de Zeis (Zonas Especiais de Interesse Social), voltados ao desenvolvimento de projetos integrados, constantes do PDE.

Mas, para além do município, a atratividade da cidade faz com que, mesmo que hipoteticamente, toda a demanda por habitações fosse um dia atendida, a procura por novas moradias ainda assim existiria, tendo em vista se tratar de um problema que extrapola em muito o recorte institucional-administrativo de um município. Por isso, a política habitacional na cidade deve estar alinhada com as políticas nacional e estadual, e apontar para uma articulação com os diversos municípios da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Uma boa governança metropolitana deve articular as cinco sub-regiões da RMSP, por meio

dos consórcios existentes e do novo Conselho Consultivo, para se estabelecer com as Subprefeituras e a Sehab/Cohab-SP uma gestão comum das demandas habitacionais, das perspectivas de atendimento, das intervenções em áreas de divisa (geralmente córregos com margens ocupadas por assentamentos precários), e atuar conjuntamente na mitigação dos impactos e na urbanização necessária ao redor de Empreendimentos de Habitação de Interesse Social (EHIS) em áreas de influência das sub-regiões.

A criação de Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) de interesse metropolitano, por exemplo, pode ser uma das ações a ser tomada nesse sentido, com o estudo de contrapartidas entre municípios pelo adensamento habitacional, ampliação da oferta de serviços públicos intermunicipais, evitando a criação de novas cidades dormitório. Por isso, é desejável a elaboração de convênios entre municípios da RMSP, e o Plano Municipal de Habitação pretende deixar preparado o caminho institucional e jurídico para isso, além, é claro, de fortalecer a articulação da política habitacional com o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da RMSP (PDUJ). A gestão conjunta precisa também acontecer de maneira articulada com o Governo Estadual e as ações da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), para atuar de forma associada em áreas de divisa intermunicipais, enfrentando a questão de atendimento de demandas oriundas de outros municípios. Também interessa o fortalecimento de programas em parceria com as entidades – como por exemplo o PMCMV Entidades –, que ajudam na gestão de demandas que muitas vezes não se limitam ao território municipal.

Se o enfrentamento da precariedade habitacional e urbana pelo município se vale de formas de captação de recursos próprias, ainda é importante a participação de recursos federais, tornando-se necessário reequilibrar o orçamento habitacional e criar alternativas para a provisão de moradia e para a melhoria habitacional mais autônomas e sustentáveis.

O Plano Municipal de Habitação aqui proposto tem um horizonte de duração de 16 anos, com

atualizações nas metas e projeções quantitativas a cada quatro anos (Planos de Ação Quadrienais, articulados com os Planos Plurianuais - PPA). Isso dará pertinência para que o Plano possa ser atualizado conforme as diversas conjunturas econômicas e a disponibilidade de financiamentos habitacionais. Também firmará o compromisso com o gestor municipal de que a política habitacional a ser conduzida na cidade, nas próximas quatro gestões, seja perene e coerente.

### A quem se destina o Plano Municipal de Habitação?

A primeira tarefa para se estruturar ações que façam face à problemática da moradia na cidade é a correta identificação das demandas habitacionais. Se, idealmente, o objetivo final de um Plano de Habitação é garantir o acesso à moradia digna para todos na cidade toda, a Secretaria de Habitação do município de São Paulo deve ter como prioridade o enfrentamento da precariedade habitacional. Cabe, portanto, em um primeiro momento, identificar todas as características da precariedade habitacional na cidade.

O conceito de precariedade habitacional é complexo, e se estrutura a partir de um conjunto grande de condicionantes. Um dos estudos mais consistentes sobre o tema (CEM/Cebrap e Ministério das Cidades, 2007) identifica a precariedade habitacional a partir de dados socioeconômicos dos moradores, como a renda média (geralmente abaixo dos três salários mínimos), os anos de estudo do responsável, a taxa de alfabetização, aos quais se somam dados sobre a qualidade da moradia em si, como o tipo da construção (se de alvenaria ou de madeira), a posse ou não da moradia e do terreno, o número de cômodos, a presença ou não de sanitários, de cozinha. Por fim, analisam-se dados urbanísticos como a presença ou não de rede de esgoto ou fossa séptica, de abastecimento de água e fornecimento de energia elétrica, de lixo coletado. Na prática, são favelas mais ou menos consolidadas, muitas delas assentadas em áreas de risco (de enchente, deslizamento ou incêndio/explosão) ou impróprias (áreas contaminadas, por exem-

plo), loteamentos periféricos, cortiços.

Como tipos de precariedade habitacional e urbana a serem enfrentados identificamos:

**1 OS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS**, como favelas e loteamentos, que podem ser consolidados, porém apresentam irregularidades, principalmente do ponto de vista fundiário (conjuntos habitacionais e loteamentos irregulares, por exemplo); consolidáveis, que podem receber ações de melhoria sem necessidade de remoção total das famílias; ou sem possibilidade de consolidação, porque situados em áreas impróprias à construção (de risco, ambientalmente sensíveis, contaminadas, etc.). São hoje em São Paulo, de acordo com dados do Habisp (abril/2016), cerca de 833 mil domicílios nesta situação, concentrados sobretudo nas áreas periféricas da cidade, embora com algumas favelas inseridas na malha urbanizada mais central, como Heliópolis ou Paraisópolis, as maiores da cidade;

**2 OS CORTIÇOS**, imóveis precários com instalações sanitárias coletivas e alta densidade de ocupação, geralmente situados nas regiões mais centrais da cidade;

**3 A FALTA DE MORADIA DIGNA PARA PARCELA DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA**, hoje estimada em 15.905 pessoas (SMADS/Fipe), e demais grupos sociais em situação de vulnerabilidade.

Esta população, parte dela em situação emergencial (devido a desastres ou risco iminente), exige uma resposta prioritária por parte da política habitacional. Além dela, a demanda por moradia na cidade é ampliada pela demanda difusa de famílias em situações insatisfatórias de habitação, que embora não sejam emergenciais, também constituem parte da demanda que a política habitacional deve atender. Para isso, uma das estratégias deste Plano de Habitação consiste em propostas de regulação do mercado de aluguel, com incentivos à oferta dentro de patamares de preços acessíveis à população de renda média-baixa, diminuindo a pressão da demanda por moradias produzidas pela política pública de

provisão habitacional.

### Como atender a essa demanda?

Um dos aspectos mais importantes da política habitacional é sua diversidade. Os desafios a serem enfrentados são variados e pressupõem ações específicas para cada caso. Não se pode oferecer para uma favela consolidada há décadas a mesma política que se ofereceria para outra em situação de risco iminente, assim como não são problemáticas semelhantes, por exemplo, a da população em situação de rua, de moradores de cortiços, ou de famílias que residem em loteamentos distantes, na periferia. Cada realidade ensina uma ação diferente do Poder Público, uma integração específica com as políticas urbanas, uma parceria própria com outras secretarias ou subprefeituras, etc. Por isso, a política habitacional deve oferecer uma variedade de alternativas de ação, visando responder à precariedade habitacional em todas as suas formas.

O plano aqui proposto para discussão se estrutura em torno de três grandes linhas de atuação, chamadas “Linhas Programáticas”: o Serviço de Moradia Social, para atendimento à demanda por moradia transitória, oriunda de frentes de obras públicas e situações emergenciais e de vulnerabilidade; e o atendimento definitivo, por meio da Provisão de Moradia e da Intervenção Integrada em Assentamentos Precários, que define os territórios marcados pela precariedade habitacional e urbana na cidade como áreas prioritárias para a política habitacional.

A estas três linhas programáticas, soma-se um conjunto de ações denominadas de “Coordenadorias de Ações Transversais”, que dão apoio a todos os programas acima elencados. São elas: a Atuação Integrada em Áreas Ambientalmente Sensíveis e Protegidas; a Atuação Integrada na Área Central; o programa Assistência Técnica, Jurídica e Social; a Pós-Intervenção e Integração aos Serviços e Controle Urbanos; a Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários e Imobiliários Urbanos; e a Gestão de Patrimônio Fundiário e Imobiliário Público para Habitação.

Ainda, propõe-se a criação de Grupos Técnicos

específicos para: a construção e o acompanhamento de diretrizes de qualidade dos projetos arquitetônicos e urbanísticos dos empreendimentos de habitação social e das intervenções em assentamentos precários, denominado Diretrizes para Qualificação de Projetos Arquitetônicos e Urbanísticos; e para a definição e aprimoramento de normas e parâmetros técnicos para a produção, requalificação e melhoria de habitação de interesse social, chamado de Parâmetros e Normas para Habitação de Interesse Social. Vários dos programas e ações propostos pretendem atuar na regulação do mercado privado de aluguel de moradia popular.

### 1ª LINHA PROGRAMÁTICA: Serviço de Moradia Social (ver página 38)

A demanda habitacional emergencial consome grande parte dos esforços da Secretaria Municipal de Habitação. O quadro permanente de demandas de atendimento é composto por famílias retiradas de áreas de risco, atingidas por incêndios, enchentes, deslizamentos; os moradores forçados a sair de suas casas em razão de frentes de obras de infraestrutura conduzidas pela prefeitura; a população em situação de rua em extrema fragilidade; as famílias em situação de vulnerabilidade, como idosos, deficientes, doentes crônicos; as mulheres vítimas de violência doméstica.

Face à dificuldade de oferecer rapidamente uma alternativa de moradia a essas situações, criou-se, em 2007, o Programa Parceria Social (Resolução do CMH n. 31/2007), com o oferecimento de quantidade em dinheiro que permitisse, de forma rápida e sem compromisso obrigatório com a disponibilidade imediata de moradia, remediar a situação dessa população, permitindo-lhe o complemento de renda necessário para acesso ao aluguel no mercado formal. Tendo variado em suas formas ao longo do tempo, hoje tal modelo de atendimento é denominado "Auxílio Aluguel", e atende cerca de 30 mil famílias na cidade (dados de abril de 2016), a um custo anual de cerca de R\$ 140 milhões.

Essa estrutura de atendimento, entretanto, não é plenamente eficiente na atenção a essas situações emergenciais. A limitação financeira para concessão de auxílios em dinheiro, a dificuldade em criar um fluxo de espera para o atendimento definitivo e a quantidade de determinações judiciais para concessão do auxílio, fazem com que o Poder Público tenha dificuldades em substituir o atendimento financeiro por uma oferta habitacional imediata.

O ritmo de crescimento dessas demandas ultrapassa a capacidade de oferta habitacional existente, pois depende de complexas dinâmicas econômicas e populacionais, o que torna o Auxílio Aluguel especialmente imobilizante para a prefeitura. Com o dinheiro a ele destinado atualmente, seria possível produzir cerca de mil unidades habitacionais por ano. Tal fato se agrava quando as políticas de urbanização de favelas removem famílias sem produzir o mesmo número de unidades, oferecendo aos não contemplados o Auxílio Aluguel. A consolidação do Auxílio Aluguel como principal alternativa de atendimento criou desvirtuamentos incompatíveis com uma boa política habitacional, pois este passou a ser entendido como um benefício-fim, uma compensação a ser exigida quase que automaticamente, inclusive em situações de ocupação de imóveis privados, processo jurídico do qual a prefeitura não é parte e em que o ônus do não cumprimento da função social deveria recair sobre o proprietário.

É fundamental estruturar uma política consistente de atendimento à população que demanda uma resposta imediata, para além da única alternativa do Auxílio Aluguel. Devem-se oferecer alternativas não monetárias e transitórias de moradia, a fim de garantir às famílias a inserção prioritária para o atendimento pelas políticas de provisão habitacional definitiva.

Assim, propõe-se a estruturação do programa Serviço de Moradia Social, previsto no Plano Diretor Estratégico do município. De acordo com seu artigo 295, o "Serviço de Moradia Social é a ação de iniciativa pública realizada com a participação direta dos beneficiários finais e de enti-

dades da sociedade civil, que associa a produção habitacional de interesse social, ou as demais formas de intervenção urbanísticas, com regras específicas de fornecimento de serviços públicos e investimentos em políticas sociais, adequando-os às características de grupos em situação de vulnerabilidade ou risco social".

O Serviço de Moradia Social cria opções de atendimento que incluem como beneficiários tanto a população em situação de vulnerabilidade social, como aquela retirada por frentes de obras da prefeitura ou de áreas de risco. Estas famílias compõem, atualmente, a lista prioritária de atendimento da Sehab, sendo beneficiadas pelo Auxílio Aluguel no âmbito da Portaria n. 131/2015/Sehab. O Serviço de Moradia Social permite estabelecer um fluxo de atendimento com vistas ao atendimento definitivo, para uma população que, hoje, mesmo beneficiada por ajuda monetária, nem sempre tem atendida a perspectiva de atendimento habitacional.

A linha programática Serviço de Moradia Social estrutura-se em quatro modalidades, sendo que para aquelas situações de demanda mais vulnerável, o oferecimento deve-se dar por uma ação integrada de gestão entre a Secretaria de Habitação e as demais secretarias de atendimento social. Os critérios para a proposição das diferentes modalidades levou em consideração a situação de vulnerabilidade da demanda e o tipo de atendimento almejado por essas famílias, oferecendo, por exemplo, acolhimento transitório e/ou locação em unidades habitacionais públicas, além da revisão da modalidade Bolsa Aluguel. As modalidades propostas para o serviço são:

**MODALIDADE 1 ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL INTENSIVO:** consolida o desenho do atual programa "Autonomia em Foco", da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS). Trata-se de um atendimento transitório e assistido à população em situação de alta vulnerabilidade e risco social, em edifícios alugados e reformados pela prefeitura, sem que haja necessidade de unidades habitacionais completas, com demanda gerenciada

diretamente pelas secretarias de atendimento social (Secretarias Municipais de Assistência e Desenvolvimento Social, de Direitos Humanos e Cidadania, de Políticas para as Mulheres, de Saúde e de Segurança Urbana).

**MODALIDADE 2 ALUGUEL DE IMÓVEIS PRIVADOS PARA ABRIGAMENTO TRANSITÓRIO:** aluguel direto de prédios em condições de uso, geralmente notificados para o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (Peuc), para oferecê-las à demanda emergencial por moradia, no lugar do atual Auxílio Aluguel. Tal modalidade permite o atendimento não monetário a essa população, com a oferta de uma unidade habitacional efetiva, ao mesmo tempo em que alavanca a reocupação dos edifícios ociosos do centro pela população mais necessitada, retirando-se, enquanto dure o acordo, a notificação de Peuc do proprietário.

**MODALIDADE 3 LOCAÇÃO SOCIAL PARA O SERVIÇO DE MORADIA SOCIAL:** oferecimento de um parque público de habitações, para aluguel parcial ou totalmente subsidiado. A médio e longo prazo, o programa Locação Social deve constituir um parque próprio de moradias suficiente para atender não só a demanda emergencial do Serviço de Moradia Social, mas também ser uma alternativa de moradia para a população, buscando uma solução definitiva, com aluguel. Em uma primeira fase, linhas de atendimento específicas, como por exemplo a população de idosos de baixa renda, devem ser priorizadas. Cabe observar que, como suporte a essa terceira modalidade, o Plano Municipal de Habitação prevê a aquisição e reabilitação de edifícios ociosos na região central e para isso já vem buscando constituir um parque próprio de imóveis. Também se propõe a estruturação de uma Parceria Público Privada (PPP) para a reabilitação desses edifícios.

**MODALIDADE 4 BOLSA ALUGUEL:** trata-se da manutenção de um programa de atendimento monetário, que ofereça às famílias uma solução imediata de complementação financeira para o

acesso a um imóvel alugado no mercado particular da cidade. Porém, diferentemente do que ocorre hoje com o Auxílio Aluguel, a concessão da bolsa se dará vinculada ao acompanhamento do aluguel por parte da Secretaria de Habitação. Além disso, propõe-se a revisão da Portaria n. 131/2015/Sehab, que hoje regulamenta os critérios de concessão do auxílio, de tal forma que as secretarias de atendimento social, em parceria com a Sehab, tenham autonomia na gestão da concessão do benefício. A suspensão do Auxílio Aluguel não é viável a curto prazo, e enseja uma ação faseada para sua substituição paulatina, primeiro pela modalidade Bolsa Aluguel e em seguida pelas outras modalidades do Serviço de Moradia Social.

Assim, com o Serviço de Moradia Social, o município de São Paulo passe a ter, por meio da ação da Secretaria de Habitação, uma política estruturada e consistente de atendimento à demanda mais urgente, diminuindo um gargalo importante hoje existente. É proposto um fluxo de atendimento da política pública que permite, em médio prazo, a paulatina substituição do único instrumento do Auxílio Aluguel por uma oferta de alternativas que encaminhem efetivamente a população para uma solução de moradia adequada à sua situação, ora temporária, ora mais perene, e em todos os casos vinculada à possibilidade de acesso ao atendimento habitacional definitivo.

As modalidades do Serviço de Moradia Social devem ter uma gestão que dialogue com a sociedade civil, em uma ação intersecretarial, que permita atender programas da prefeitura como o "Autonomia em Foco", "De Braços Abertos", ou outras situações, algumas delas recentes, como, por exemplo, o atendimento à população imigrante. O programa Locação Social, por sua vez, pode e deve estabelecer parcerias com as entidades organizadas de moradia, para a gestão da demanda.

### 2ª LINHA PROGRAMÁTICA: Provisão de Moradia (ver página 48)

Para além do Serviço de Moradia Social, destinado à demanda por atendimento emergencial e transitório, a política habitacional do município deve oferecer uma solução habitacional de longo prazo, para o acesso definitivo à moradia. Essa é a segunda linha programática da política habitacional proposta, denominada de Provisão de Moradia.

Tradicionalmente, no Brasil, a política habitacional sempre foi entendida como uma política de acesso à casa própria. No caso do Plano Municipal de Habitação aqui discutido, propõe-se que a política de habitação para acesso à moradia definitiva se baseie em dois programas: o tradicional acesso à propriedade, mas também a estruturação de um amplo programa de locação social. Sugere-se que, enquanto os recursos de financiamentos externos (federais, estaduais ou internacionais) alavanquem a produção de moradias para aquisição, como vem ocorrendo hoje com o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), parte significativa dos investimentos próprios do município em habitação seja destinada à constituição de um parque de moradias para o programa Locação Social.

Dessa forma, a política habitacional do município amplia consideravelmente o leque de possibilidades oferecidas aos que mais precisam: partindo de um atendimento emergencial e transitório (o Serviço de Moradia Social), será possível estabelecer um fluxo para o acesso definitivo à moradia, seja pelo financiamento para a casa própria, seja via oferta de moradia em aluguel de imóvel público. A existência e a manutenção de um parque público de unidades habitacionais permitirá ao município maior autonomia em relação às políticas externas de financiamento para o atendimento habitacional e, indiretamente, contribuirá para a regulação do mercado privado de aluguéis.

É importante destacar a importância, inalterada, da produção em grande escala de moradias

em modalidades de acesso à casa própria, face ao tamanho do déficit habitacional e ao importante papel do setor econômico da construção civil, que nas duas modalidades do PMCMV em São Paulo, a de empresas (vinculada a recursos do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR) e a de entidades (vinculada a recursos do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS), teve importante participação e papel anticíclico na crise econômica, tanto com grandes construtoras, como empresas locais de menor porte. Assim, espera-se manter o ritmo intenso de produção em grande escala assegurado pelo setor, pelo viés do programa Provisão de Moradia, esperando-se a continuidade de programas federais como o PMCMV, mas também na produção para o parque próprio de locação social.

A produção de moradias para fins sociais se relaciona, por fim, com as diretrizes de adensamento propostas pelo PDE, para além dos tradicionais setores de maior concentração econômica na cidade, como ao longo dos eixos de estruturação urbana, nas Zeis e nas Operações Urbanas Consorciadas (OUC).

### Programa Provisão de Moradia para Aquisição (ver página 52)

A produção para acesso à casa própria se organiza em consonância com os programas habitacionais ligados às linhas de financiamento federais, estaduais ou mesmo internacionais em andamento ou que venham ser disponibilizadas. Atualmente, o maior programa nesse sentido é o PMCMV, que vem desde 2009 estruturando uma ampla política de acesso à moradia no Brasil, com especial atenção à população de mais baixa renda, beneficiária de subsídios consideráveis. A complexa conjuntura política que o país vive, em junho de 2016, vem colocando em dúvida a continuidade desse programa. Isso reforça a necessidade de que o município, graças a suas alternativas de financiamento (Fundo Municipal de Habitação, Fundo de Desenvolvimento Urbano, Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura e recursos de Operações Urbanas Consorciadas), estructure ações próprias de pro-

dução habitacional.

O PMCMV mostrou que para a solução da questão habitacional no Brasil é fundamental o subsídio para o acesso à casa própria pela população de baixa renda. No âmbito deste Plano, seguindo proposta feita no Plano Nacional de Habitação (2009), sugere-se uma categorização por faixas de renda, pela qual, sempre que possível, segundo os programas de financiamento existentes, a população com renda de até um salário mínimo receba subsídio total, escalonando-se subsídios parciais e financiamentos progressivos a partir desse patamar.

Considerando um cenário de continuidade da política habitacional nacional vigente, o município de São Paulo talvez seja um dos mais bem preparados para responder aos financiamentos do PMCMV. As cerca de 23 mil unidades em construção, das quais aproximadamente 15 mil são Faixa 1, constituem um cenário de grande produtividade, que se espera ser continuado. Mas, mesmo com uma eventual e indesejada paralisação do programa federal, a política de provisão de moradia para aquisição do município deve procurar manter a modalidade de grande produção alavancada pelas empresas do setor da construção civil, qualquer que seja a alternativa de financiamento. Buscará, também, estabelecer uma discussão efetiva sobre qualidade arquitetônica e urbanística na construção dos grandes conjuntos, processo para o qual já foi criada, na Sehab/Cohab-SP, equipe intersecretarial de trabalho.

Por outro lado, a produção habitacional para acesso à propriedade também deve desenvolver, no âmbito municipal, as formas autogeridas de produção, em moldes semelhantes ao praticado no âmbito do PMCMV Entidades. Mais do que na quantidade de unidades produzidas, essa modalidade se destaca pela qualidade apresentada no âmbito arquitetônico e urbanístico, além de seu importante papel na solidificação do tecido social. São Paulo tem longa tradição nesse sentido, tendo sido uma das cidades pioneiras a incorporar, no Brasil, os mutirões autogeridos como parte da política habitacional da cidade, ainda na década de 1980.

O programa Provisão de Moradia para Aquisição se subdivide em quatro modalidades, com vistas a diversificar os agentes promotores envolvidos, as fontes de recursos mobilizados, bem como a forma de viabilização dos imóveis (produção de novas unidades, requalificação do estoque existente e aquisição de unidades prontas).

### MODALIDADE 1 PROMOÇÃO PÚBLICA DE MORADIA

é o programa de provisão de unidades novas, em que o principal agente promotor é o município, com possíveis repasses de recursos de outros agentes federativos, desenvolvendo ou contratando projetos e obras, organizando a demanda e administrando os recursos financeiros, visando atender de forma definitiva à demanda pela casa própria. Nesta modalidade, a aquisição de terrenos se dá pela destinação obrigatória de 30% dos recursos do Fundurb para esse fim, ou com recursos de Operações Urbanas, quando couber. Como outra estratégia possível de aquisição de terrenos ou imóveis, prevê-se a articulação da aplicação para Peuc, com o IPTU Progressivo e com o Consórcio Imobiliário.

### MODALIDADE 2 PROMOÇÃO PÚBLICA DE MORADIA EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS

trata-se da mesma ação que a descrita acima, porém com a especificidade de ocorrer em assentamentos precários definidos, quando houver necessidade de substituição de casas, como parte específica do projeto de intervenção para essas áreas. Nem todas as ações em assentamentos precários resultam na necessidade de produzir moradias novas, mas muitas vezes isso ocorre, em razão da necessidade de retirada de famílias em áreas não edificáveis (por risco, fragilidade ambiental, etc.). Nesses casos, é necessária a provisão de moradias, preferencialmente no mesmo local (mas podendo também ser em áreas na mesma região, para reassentamento dessas famílias). A provisão de moradias nestas situações se dá conforme as diretrizes do Plano de Intervenção Integrada nos assentamentos precários (que em casos de Zeis, é o próprio Plano de Urbanização da Zeis).

### MODALIDADE 3 PROMOÇÃO DE MORADIA POR AUTOGESTÃO

dá continuidade às experiências autogeridas de produção de moradia, tradicionais em São Paulo desde os programas de mutirões autogeridos do final da década de 1980. Vinculada ou não a programas de financiamento de outros entes federativos (como o caso do PMCMV Entidades atualmente em curso), esta ação visa fixar na política habitacional a promoção de moradia por autogestão, com o objetivo de incentivar e apoiar a oferta de unidades habitacionais em que o principal agente promotor são entidades sem fins lucrativos (associações, movimentos organizados, cooperativas habitacionais, entre outros), que, articuladas com agentes de assistência técnica e com a prefeitura, poderão desenvolver ou contratar projetos e obras, organizar a demanda e administrar os recursos financeiros. Assim como ocorre atualmente, essa modalidade pode se dar tanto em terrenos adquiridos pelos movimentos, quanto em terrenos da prefeitura (Cohab-SP) disponibilizados (como contrapartida ou não) por meio de chamamentos públicos.

### MODALIDADE 4 PROMOÇÃO PRIVADA DE MORADIA

diz respeito à produção de HIS feita pela iniciativa privada, que será responsável pelo desenvolvimento e contratação de projetos e obras e pela administração dos recursos financeiros. À Prefeitura caberá a indicação da demanda e o acompanhamento dos projetos. O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que se enquadra nesta modalidade, oferece financiamento a juros subsidiados aos promotores privados, enquanto garante acesso à moradia para famílias de baixa renda, com subsídios variáveis. Esta modalidade visa diversificar formas e agentes de promoção de habitação de interesse social no município, mobilizando mecanismos para além do financiamento para a produção e acesso às unidades, como incentivos tributários e urbanísticos aos promotores privados. Esta modalidade também pode representar uma alternativa importante de viabilização HIS em ZEIS e de produção de unidades por meio da aplicação da Cota de Solidariedade, prevista no PDE.

### MODALIDADE 5 AQUISIÇÃO DE MORADIA PRONTA

opera por meio da oferta de carta de crédito assistido para aquisição, em loteamentos e assentamentos recém regularizados, que após esse processo passam por forte dinamismo nas transações imobiliárias, criando-se a oportunidade para que inquilinos de imóveis regularizados possam adquirir sua moradia. Para evitar que o programa não se configure como um instrumento de substituição da população originária por grupos de maior renda, nem promova uma dinâmica de valorização imobiliária, propõe-se a mediação e monitoramento da oferta de cartas de crédito por meio de uma Imobiliária Pública.

### Programa Locação Social

(ver Página 58)

Dentro da linha programática Provisão de Moradia, o programa Locação Social consiste na oferta de unidades habitacionais para aluguel, em imóveis públicos, com valores de aluguel total ou parcialmente subsidiados, e mesmo que sem subsídio, acessíveis à população de baixa renda. A solução do Locação Social garante a permanência de população de baixa renda em áreas em processo de valorização ou já valorizadas e, ainda, evita que recursos públicos investidos na aquisição fundiária e na produção dessas unidades sejam drenados, a mais longo prazo, para o mercado imobiliário privado.

O programa de locação tem como objetivo oferecer uma alternativa de moradia perene, mas que não implique obrigatoriamente a aquisição da casa própria. Porém, ele deve ser faseado no tempo, já que, em um primeiro momento, sua oferta será, evidentemente, absorvida totalmente pela demanda por atendimento advinda do Auxílio Aluguel e do Serviço de Moradia Social. Em alguns anos, uma vez que tal oferta seja pouco a pouco equacionada, o Locação Social passará a ser uma alternativa consistente de moradia na cidade. O programa Locação Social se apresenta em duas modalidades:

### MODALIDADE 1 LOCAÇÃO SOCIAL DE PROMOÇÃO PÚBLICA

oferece unidades habitacionais para aluguel em imóveis públicos, cuja produção e

gestão é assumida integralmente pela Cohab-SP, para atendimento em caráter definitivo, com valores de aluguel acessíveis às famílias de baixa renda oriundas do Serviço de Moradia Social e de cadastro específico do programa. Prevê-se ainda a manutenção, o aprimoramento e a ampliação do atendimento à população idosa de baixa renda nos empreendimentos do programa, como já ocorre no Palacete dos Artistas e na Vila dos Idosos.

### MODALIDADE 2 LOCAÇÃO SOCIAL POR AUTOGESTÃO

viabiliza a construção de unidades habitacionais em imóveis públicos para atendimento em caráter definitivo, por meio da oferta de moradia a valores de aluguel acessíveis às famílias de baixa renda indicadas por entidades organizadoras, mobilizadas por chamamento público, segundo critérios de atendimento e priorização estabelecidos por regulamentação específica desta modalidade. As entidades serão responsáveis pela realização da gestão condominial e social dos empreendimentos.

### Programa Locação Social de Mercado

(ver Página 62)

O programa Locação Social de Mercado promove uma ação direta para a regulação do mercado de aluguéis, alavancando uma oferta condizente com as faixas de renda mais baixas. Para aumentar o interesse do setor privado em direcionar seu imóvel e/ou produzir unidades habitacionais para o Locação Social de Mercado, propõe-se oferecer incentivos tributários e urbanísticos aos proprietários ou agentes promotores que aceitem disponibilizar para aluguel unidades habitacionais a valores determinados pela prefeitura, dentro de patamares de aluguel social definidos, variáveis por região. O benefício duraria enquanto o proprietário mantivesse a oferta nessas condições. Tal dinâmica auxiliaria na diminuição da pressão da demanda por moradia, uma vez que parte dela conseguiria obter soluções adequadas no âmbito do mercado privado de aluguéis.

### 3ª LINHA PROGRAMÁTICA: Intervenção Integrada em Assentamentos Precários (ver Página 64)

A ainda alta incidência no território de assentamentos marcados pela precariedade, muitos irregulares, outros em áreas impróprias, alguns em terrenos passíveis de consolidação, e ainda a presença de cortiços, faz com que esta deva ser uma prioridade de atuação da política habitacional. Por isso, propõe-se a linha programática Intervenção Integrada em Assentamentos Precários, cujas intervenções em áreas precárias se valem de todas as linhas programáticas propostas para o atendimento habitacional, podendo encaminhar a população ao Serviço de Moradia Social, quando for necessário o atendimento em decorrência da remoção de famílias em situação de risco ou de vulnerabilidade social, ou à Locação Social ou ao Provisão de Moradia para Aquisição, quando necessária a remoção das moradias e sua substituição por novas unidades, conforme a situação. A peculiaridade desta linha programática é que ela atua em áreas bem delimitadas no território. E, sobretudo, que ela propõe para estas áreas uma intervenção integrada, intersetorial e intersecretarial, que se articula neste território.

Dessa forma, estão sendo propostos dois eixos de ação, distintos conforme a característica dos assentamentos e das precariedades que visam enfrentar: o eixo Favelas, Loteamentos e Conjuntos Habitacionais Irregulares e o eixo Cortiços.

O eixo Favelas, Loteamentos e Conjuntos Habitacionais Irregulares articula ações voltadas para a eliminação da precariedade e à integração desses assentamentos à cidade formal, o que abrange a integração de intervenções físicas, às ações de regularização fundiária e do trabalho social, com diferentes graus de complexidade, e envolvendo setores diversos da administração pública, organizadas nos programas descritos a seguir.

Ou seja, trata-se de uma abordagem intersectorial de intervenção no território às quais se

somam outras ações na escala da estruturação urbana local, comprometidas com a adequada acessibilidade, a qualificação dos espaços públicos, a implantação de áreas livres e parques lineares, de equipamentos de saúde, educação, cultura, assistência social, trabalho e geração de renda, bem como o reconhecimento e regularização das atividades comerciais e de serviço existentes nos locais, de modo que se possa enfrentar a dimensão de exclusão socioterritorial de forma mais abrangente.

Evidentemente, essa política, que reforça as diretrizes de integração das intervenções no território, já presentes no Plano Municipal de Habitação de 2009, está focada na Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana, estabelecida pelo PDE 2014. As propostas de intervenção integrada no território atuam evidentemente junto às Zeis, constantes da Lei 16.402/2016 – Lei de Zoneamento, além de recuperar estudos de delimitação de áreas já realizados, como no âmbito do programa RenovaSP. Integram-se, sempre que couber, aos instrumentos já estabelecidos pelo PDE, como os Planos de Urbanização de Zeis 1, ou ainda às Áreas de Estruturação Local (AEL), entre outros. A metodologia estabelecida para a realização das intervenções baseia-se em processos participativos que envolvam os moradores, contando com instâncias de participação, como os Conselhos Gestores.

#### Programa Urbanização (ver Página 70)

Esse programa reúne ações de urbanização e intervenções físicas, com provisão de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos, e a recuperação ambiental dos assentamentos de modo a eliminar as situações de risco e de insalubridade, bem como a inadequação urbanística dos assentamentos, e possibilitar a consolidação das moradias e a permanência de quem ali reside. Ele está organizado em duas modalidades.

**MODALIDADE 1 URBANIZAÇÃO COMPLEXA:** realiza uma integração de ações de enfrentamento à precariedade habitacional, urbanística e fundiária nos assentamentos, sendo fundamental a

realização de um projeto integrado, que desde o diagnóstico incorpore as diretrizes dos diversos programas em seu desenvolvimento.

**MODALIDADE 2 PEQUENAS INTERVENÇÕES DE URBANIZAÇÃO:** propõe realizar pequenas obras de melhorias nos assentamentos de forma mais ágil e sem a necessidade de grande dispêndio de recursos, de forma a promover a qualificação gradual do assentamento.

#### Programa Regularização Fundiária (ver Página 74)

Voltado à promoção da segurança da posse ou da propriedade, o programa abrange ainda ações dedicadas à regularização administrativa dos assentamentos, com oficialização do sistema viário, por exemplo. Está organizado em uma modalidade única pois as ações de regularização fundiária e administrativa são semelhantes para os diversos assentamentos, estejam eles em áreas públicas ou privadas.

#### Programa Melhorias Habitacionais (ver Página 78)

Atua de forma a melhorar a salubridade, segurança e qualidade das moradias, visando, sempre que possível, consolidá-las. O programa Melhorias Habitacionais abrange duas modalidades: Melhorias Habitacionais Integradas e Melhorias de Conjuntos Habitacionais Irregulares.

**MODALIDADE 1 MELHORIAS HABITACIONAIS INTEGRADAS:** é componente fundamental da atuação sobre os assentamentos precários, sendo incorporada desde a fase de diagnóstico na elaboração do projeto integrado da área. Por meio das melhorias, é possível promover a consolidação qualificada das moradias, e eventualmente reduzir a necessidade de remoções no processo de consolidação dos assentamentos precários.

**MODALIDADE 2 MELHORIAS DE CONJUNTOS HABITACIONAIS IRREGULARES:** prevê a realização de reformas e melhorias nos conjuntos habitacionais de interesse social de promoção

pública, de forma a possibilitar sua regularização fundiária e edilícia, e a posterior comercialização das unidades habitacionais.

#### Programa Intervenção em Cortiços (ver Página 78)

Um segundo eixo de atuação da linha programática Intervenção Integrada em Assentamentos Precários, o eixo Cortiços, enseja um conjunto de ações exclusivas, voltado para o enfrentamento de uma forma específica de precariedade presente na cidade. Por isso, propõe-se o programa Intervenção em Cortiços, que deve ser capaz de responder à diversidade de situações encontradas nas regiões onde os cortiços se inserem, bem como aos distintos perfis demográficos e de renda dos moradores de cada um deles.

Alinhando-se com o Plano Diretor, que já prevê os Projetos de Intervenção para Zeis 3, em áreas com grande incidência de cortiços, contemplados na modalidade Ação Integrada em Cortiços Agrupados, busca-se promover a qualificação dos imóveis existentes, interferindo nas relações desse mercado que compõe, em condições bastante precárias, parte da oferta do mercado informal de aluguel. Para isso, serão necessários o reconhecimento e a atualização da realidade dos cortiços na cidade, por meio de cadastros técnicos que permitam um correto diagnóstico da situação urbana, arquitetônica, socioeconômica e legal dos imóveis e de seus moradores.

A intervenção em cortiços se divide entre as ações diretamente voltadas à melhoria física dos imóveis, visando sua adaptabilidade para oferta de moradias em aluguel social privado em condições dignas, e as ações voltadas ao atendimento à população moradora dos mesmos. Como nem sempre os cortiços estão localizados de forma concentrada, o que potencializa as alternativas de intervenção, é proposta também uma segunda modalidade, para intervenção em cortiços que estejam distribuídos esparsamente no território, a modalidade Ação em Cortiços Isolados.

O programa propõe então três estratégias de enfrentamento da precariedade habitacional: o atendimento à população moradora em cortiço,

promovendo a melhoria do cortiço e a segurança contratual das famílias de baixa renda, ou oferecendo as modalidades de atendimento de moradia pela Locação Social ou pela Provisão de Moradia para Aquisição; a adequação das condições de habitabilidade de cortiços, para qualificação habitacional, regulando também contratos e valores de aluguel praticados, de acordo com instrumentos legais vigentes, e prevendo a revisão da Lei Moura, que regulamenta os parâmetros mínimos de habitabilidade em cortiços; e, por fim, o incremento da oferta habitacional para a população de cortiços nas regiões dotadas de infraestrutura urbana, pelas diversas modalidades de provisão de moradia propostas no Plano.

#### Coordenadorias de Ações Transversais (ver Página 88)

As linhas programáticas apresentadas até aqui representam a estrutura principal da política habitacional proposta para a cidade e atuam diretamente no enfrentamento das necessidades habitacionais identificadas. Ainda assim, uma série de ações de apoio a estes programas se faz necessária, ações estas que incidem transversalmente em todas as linhas programáticas, e por isso são tratadas em conjunto, com o intuito de reunir atividades que já fazem parte da rotina do município, a partir de coordenações específicas dentro da secretaria. Além delas, alguns temas importantes para o acompanhamento e a qualificação permanente dos programas propostos ensejam a formação de grupos técnicos específicos, como se verá a seguir.

#### Atuação Integrada em Áreas Ambientalmente Sensíveis e Protegidas

Sabe-se que a cidade de São Paulo tem parte importante de seu território em áreas ambientalmente sensíveis, sendo a dos mananciais a mais conhecida. Essa área específica foi objeto de duradoura intervenção pública, que perpassou diversas gestões, e é atualmente denominada Programa Mananciais. Partindo de programas internacionais de financiamento, desejava-se

estabelecer uma ação estruturada naquele território, focada na ação de saneamento ambiental e melhoria urbanística nas áreas afetadas. Com o tempo, o programa passou para outros financiamentos, atualmente recebendo financiamento federal do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), porém tendo recursos escassos. Hoje, trata-se sobretudo de contratos específicos de obras para essas áreas sensíveis, que foram absorvidos no âmbito da coordenação geral de obras da Secretaria. No Plano de Habitação aqui proposto, as obras nos mananciais são incorporadas pela linha programática Intervenção Integrada em Assentamentos Precários.

Ainda assim, a área de mananciais permanece com suas exigências específicas, devido à sua situação ambiental sensível. O PDE e a Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) da cidade especificam tratamento especial para a área, por meio da instituição das Zeis 4, entre outros instrumentos, e toda a ação na região é submetida às especificidades das leis estaduais que regem as áreas de proteção de mananciais, assim como às demais leis ambientais municipais, estaduais e federais. Nesse sentido, há a necessidade de se manter uma coordenadoria específica para os projetos nos mananciais, mas também em outras regiões ambientalmente sensíveis da cidade, como a Várzea do Tietê, a Serra da Cantareira, ou as diversas Áreas de Proteção Ambiental, para acompanhar e coordenar as ações de licenciamento, projetos e obras dentro das exigências legais e do necessário cuidado ambiental.

Além disso, tal coordenadoria teria o papel essencial de refletir sobre as inovações necessárias para uma política habitacional em áreas ambientalmente sensíveis, reflexão ainda incipiente no Brasil, ainda mais no plano de execução de políticas efetivas, que consigam, por meio da inovação técnica, implementar ações de urbanização e provisão habitacional no âmbito de um novo marco referencial de sustentabilidade.

#### Atuação Integrada na Área Central

Há cerca de 5 milhões de unidades habitacionais vazias nos centros das grandes cidades brasilei-

ras, para um déficit habitacional de pouco mais de 6 milhões de unidades. Evidentemente, tais números têm importância sobretudo simbólica, pois são muitos os entraves para se promover uma ocupação imediata e maciça de todos esses imóveis. Entretanto, servem para mostrar o quanto a ação da política habitacional na área central é, de fato, importante.

Em São Paulo, centenas de milhares de imóveis ou terrenos não cumprem a função social da propriedade, estando vazios ou subutilizados, grande parte deles situada na região central. Há, sobretudo na área central, centenas de edifícios, bem providos de infraestrutura, com profusão de equipamentos de cultura, lazer, saúde e educação nas cercanias, que poderiam ser utilizados com sucesso para moradia. A prefeitura de São Paulo já notificou cerca de 1000 deles para que cumpram sua função social por meio do Parcelamento Edificação e Utilização Compulsórios (Peuc), no centro da cidade e nas áreas de Operações Urbanas Consorciadas (OUC), sob pena de aumento anual do IPTU e, após 5 anos, de desapropriação com títulos da dívida pública para fins de moradia. Esse é o instrumento atualmente à disposição do Poder Público para combater a ociosidade desses edifícios, frequentemente objeto de ocupações e de pedidos de reintegração de posse, ações judiciais nas quais a prefeitura não tem parte e tem poder de intervenção limitado.

No âmbito da provisão habitacional, o PMCMV Entidades, por exemplo, promoveu a reabilitação de edifícios no centro da cidade, oferecendo dezenas de moradias novas, sob a gestão das entidades de moradia. O Plano Municipal de Habitação prevê a continuidade dessa ação, por meio da aquisição de imóveis na região – como, por exemplo, aqueles recebidos do INSS em troca de dívidas com o município, ou ainda por desapropriação – e sua requalificação para o uso habitacional e destinação ao programa Locação Social. No âmbito do Serviço de Moradia Social, várias das modalidades propostas, como o Acolhimento Institucional Intensivo, o Aluguel de Imóveis Privados para Abrigamento Transitório, notificados para Peuc, têm potencial para se realizarem preferencialmente na região central.

A política para cortiços também se concentra majoritariamente na região, assim como a Parceria Público-Privada (PPP) para a reabilitação de imóveis municipais vazios para o uso do programa Locação Social às famílias de baixa renda, proposto neste plano. Esta proposta se soma à PPP feita em parceria com o Governo do Estado, que atende famílias de média-baixa renda. Por fim, a regulação do mercado privado de aluguéis pode também privilegiar incentivos para a oferta de imóveis a patamares acessíveis na região central.

Todas estas ações, entretanto, serão mais eficazes a partir de uma coordenação única, que possa garantir sua integração e a solução de problemas e gargalos decorrentes das especificidades da região central da cidade.

### Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários e Imobiliários Urbanos

Como já dito, a existência de um número significativo de terrenos e imóveis ociosos na cidade tensiona o conflito pela sua posse, ocasionando um número importante de ocupações em áreas privadas. Na maioria dos casos, é solicitada a reintegração de posse, que resulta, muitas vezes, em conflitos violentos. A prefeitura nem sempre é capaz de assegurar a desapropriação desses imóveis, por questões financeiras, mas também pelos altos preços de serviços técnicos e jurídicos.

Assim, tem-se hoje na cidade, com estes imóveis ocupados, uma explosão no número de conflitos potenciais entre a população de baixa renda e proprietários dos imóveis, que muitas vezes poderiam ser resolvidos graças à mediação do Poder Público, no sentido de ajudar a encontrar soluções e propor alternativas que possam contemplar ambas as partes envolvidas.

Nesse sentido, propõe-se a manutenção, pela Sehab, de uma coordenadoria de ações a ser montada para promover a mediação de conflitos fundiários e imobiliários na cidade. Tal ação é transversal às linhas programáticas já que situações de mediação de conflitos podem surgir em todo o território da cidade, em ocupações de terrenos ou edifícios.

### Programa Assistência Técnica, Jurídica e Social

A democratização do acesso aos conhecimentos e serviços técnicos na área da arquitetura e do urbanismo, do direito e do trabalho social é parte fundamental da garantia do direito à moradia digna e à cidade. A ação de equipes multidisciplinares junto à população de baixa renda, que não tem acesso a esses serviços, tem se mostrado muito frutífera e vem se consolidando, sobretudo nas experiências de produção habitacional desenvolvidas em parceria com assessorias técnicas para produção de moradia por autogestão.

Este programa transversal busca, a partir de abordagem multidisciplinar, implementar ações conjuntas com os moradores na promoção de moradia por autogestão e nos projetos de intervenção integrada em assentamentos precários e cortiços. A ideia desta Coordenadoria de Ações Transversais é oferecer um serviço técnico que garanta melhorar a gestão dos recursos financeiros, a qualidade construtiva das moradias, possibilitando o acesso à assistência jurídica pública e, ainda, a participação dos moradores em todas as etapas de projeto e intervenção.

Para a implementação deste serviço foram pensadas duas modalidades em função do perfil da demanda e de diferentes modos de atendimento, sendo a primeira a Assistência Técnica à Comunidade, direcionada ao atendimento dos grupos sociais organizados. Já a segunda modalidade propõe atendimento a demandas individuais ou coletivas por meio da implementação de um escritório local junto às Subprefeituras.

### Pós-intervenção e Integração aos Serviços e Controle Urbanos

Essa Coordenadoria de Ações Transversais é criada a partir da necessidade de acompanhamento social dos moradores e das áreas que passaram por processos de intervenção, tendo como objetivo manter o direito à moradia digna e a permanência das famílias beneficiadas nesses territórios. Para tanto, torna-se importante pactuar as regras para o uso e ocupação do solo nos assentamentos urbanizados e regularizados e também negociar coletivamente parâmetros

de construção e regulação edilícia.

Desta maneira, propõe-se ainda a criação de mecanismos de gestão institucionalizados que acompanhem a dinâmica de transformação desses territórios, de modo articulado ao Observatório e à Imobiliária Pública, ambos propostos com finalidade de controle e avaliação das transferências imobiliárias realizadas nas áreas pós-intervenção.

### Gestão do Patrimônio Fundiário e Imobiliário Público para Habitação

Por fim, a última das ações transversais é a Gestão do Patrimônio Fundiário e Imobiliário Público para Habitação. Essa coordenadoria tem como objetivo aprimorar os mecanismos e procedimentos de aquisição, utilização e gestão dos imóveis e terrenos públicos municipais para uso da política habitacional do município. Para alcançar este objetivo, propõe-se a estruturação de um sistema de gestão do patrimônio imobiliário e fundiário municipal para fins habitacionais de interesse social, articulado com órgãos desta competência nas três esferas de governo.

Além disso, prevê-se o desenvolvimento de estratégias para redução de custos e agilização nos processos de aquisição de terrenos e imóveis, contando com instrumentos urbanísticos existentes, e também a adoção de mecanismos que busquem a otimização do uso dos terrenos públicos municipais, por vezes ociosos ou subutilizados, para a realização de projetos habitacionais de interesse social.

### Grupos Técnicos (ver Página 95)

Os Grupos Técnicos são equipes internas à Secretaria Municipal de Habitação, que se articulam, quando necessário, com outros órgãos públicos municipais, estaduais e federais, bem como a representantes de universidades, instituições de pesquisa, órgãos representantes de classe, entre outros, tendo como finalidade formular e aprimorar mecanismos e procedimentos para o enfrentamento de “gargalos” que comprometem a implementação da política habitacional e qua-

lificar e monitorar suas linhas de ação.

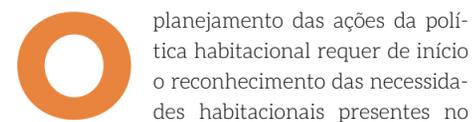
O primeiro grupo técnico proposto, Parâmetros e normas para HIS: requalificação de edifícios e melhorias habitacionais, tem como objetivo específico aprimorar as normativas e os parâmetros técnicos que incidem sobre a promoção habitacional de interesse social, de modo a orientar tanto as ações de melhorias habitacionais em assentamentos precários e em cortiços, quanto à produção e requalificação de imóveis para uso habitacional de interesse social. Esse corpo técnico, articulado com grupos de trabalho intersecretariais, terá como atribuição complementar as regulamentações existentes que tratam do tema, bem como promover as adequações necessárias para a sua aplicação, destacando-se neste conjunto a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei n. 16.402/2016), o Código de Obras e Edificações (PL n. 466/2015), o Decreto de HIS (n. 56.759/2016), dentre outras normativas.

O segundo grupo técnico proposto, Diretrizes para qualificação de projetos arquitetônicos e urbanísticos, tem como finalidade orientar, acompanhar e qualificar os projetos de intervenção no âmbito da política habitacional, tanto os referentes às obras de urbanização e regularização quanto os referentes à produção e reabilitação de empreendimentos habitacionais, com especial atenção àqueles de grande porte e de forte impacto urbanístico e ambiental. Em diálogo com a Portaria da Sehab 01/2016 em vigor, e com as diretrizes de projeto propostas no PMH 2009, em seu segundo volume, este corpo técnico, articulado com grupos de trabalho intersecretariais, representantes de instituições acadêmicas e de pesquisa, entre outros, terá como atribuição contribuir para o desenvolvimento de soluções arquitetônicas e urbanísticas ambientalmente adequadas para os planos de intervenção integrada e seus projetos de provisão habitacional.

Com a apresentação deste conteúdo à sociedade, a Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo espera estimular o debate e a reflexão sobre os rumos da política habitacional do município, para que em conjunto possa ser estabelecido um novo patamar para as políticas públicas de enfrentamento das precariedades e necessidades habitacionais no município.



**Necessidades  
Habitaçãois  
no Município**



O planejamento das ações da política habitacional requer de início o reconhecimento das necessidades habitacionais presentes no território do município. A definição dessas necessidades varia com o tempo e com o próprio entendimento sobre como uma política habitacional deve atuar. Além de construir casas novas, que devem abrigar a crescente população e aqueles que vivem em situações de precariedade, cujas moradias não são passíveis de consolidação, o Plano Diretor Estratégico, alinhado ao Estatuto da Cidade, que é fruto da luta pela reforma urbana, reconhece a necessidade de qualificar e consolidar os assentamentos precários e de atuar junto às famílias residentes em cortiços, a fim de assegurar o direito à moradia digna e a segurança da posse, sobretudo à população de baixa renda. Ainda, há outros grupos populacionais em situação de vulnerabilidade e risco social, como a população em situação de rua, que também devem compor o quadro das necessidades habitacionais a ser enfrentado pela política habitacional, tendo em vista que muitas vezes essa situação está associada à falta de uma moradia adequada.

Com o objetivo de atualizar e aprimorar metodologicamente o levantamento das necessidades habitacionais do município de São Paulo, o Centro de Estudos da Metrópole (CEM) foi contratado, no âmbito deste Plano, para quantificar e qualificar os dados de domicílios em assentamentos precários, déficit habitacional e demanda habitacional futura devido ao crescimento demográfico. Esse levantamento também prevê a criação de uma metodologia de análise dos dados dos Censos, compatibilizados com os dados cartográficos de assentamentos precários da Sehab, possibilitando o desenvolvimento de uma série histórica, que permitirá avaliar e monitorar a implementação da política habitacional. O estudo do CEM ainda encontra-se em fase de elaboração, portanto os dados apresentados neste caderno são preliminares e baseiam-se nas informações do Sistema de Informações para Habitação Social na Cidade de São Paulo

(Habisp), nos estudos da Fundação João Pinheiro e no estudo preliminar do CEM para número de domicílios em assentamentos precários, estes dois baseados nos dados do Censo 2010.

No sentido de aprimorar o entendimento e organizar o levantamento de dados acerca da precariedade e das necessidades habitacionais da cidade, o Plano Municipal de Habitação propõe a constituição de duas tipologias de necessidades habitacionais:

- Necessidades relacionadas à precariedade habitacional e urbana
- Demandas relacionadas a dinâmicas econômicas e de crescimento demográfico

### Necessidades Relacionadas à Precariedade Habitacional e Urbana

A precariedade habitacional e urbana é identificada por um conjunto de situações de fragilidades representadas pela situação socioeconômica dos moradores – como renda média do responsável, anos médios de escolaridade e taxa de alfabetização; pela qualidade das moradias em si – como tipo da construção (alvenaria ou madeira), número de cômodos e a presença ou não de sanitários; pela garantia da posse ou não da moradia e do terreno; e pela situação urbanística de sua inserção – como a presença ou não de redes de infraestrutura (abastecimento de água, esgotamento sanitário, fornecimento de energia elétrica, coleta de lixo, iluminação pública, pavimentação das vias e sistema de drenagem), presença de risco ambiental (alagamentos, deslizamentos ou outros tipos de risco), presença ou não de equipamentos e serviços públicos, assim como de áreas livres e de uso comum. Essas situações, somadas ou não, se expressam territorialmente na forma de assentamentos precários.

Os assentamentos precários podem apresentar um ou mais dos seguintes tipos de precariedade:

**PRECARIEDADE FUNDIÁRIA:** compreende todos os territórios caracterizados pela informalidade, ou irregularidade do ponto de vista fundiário, em que a segurança da posse não está garantida a seus moradores. Trata-se do tipo de precariedade mais abrangente, uma vez que se considera que todos os assentamentos precários apresentam algum grau de irregularidade e, portanto, de precariedade fundiária.

**PRECARIEDADE DA MORADIA:** compreende os domicílios em assentamentos precários que apresentam precariedade construtiva – como falta de ventilação, umidade excessiva, falta de impermeabilização, utilização de materiais inadequados para construção; e/ou irregularidade da construção em relação à legislação vigente – como zoneamento, escassez de área permeável, falta de recuos frontais ou laterais, coeficiente de aproveitamento do lote superior ao permitido. Considera-se que todos os assentamentos precários apresentam algum grau de precariedade das moradias.

**PRECARIEDADE URBANÍSTICA:** compreende a precariedade dos assentamentos do ponto de vista territorial e urbano, que podem apresentar carência das redes de infraestrutura urbana, presença de risco ambiental, alta densidade domiciliar, ou insuficiência de equipamentos e serviços públicos, bem como de áreas livres e de uso comum. O nível de precariedade urbanística permite classificar os assentamentos em consolidados, consolidáveis e não consolidáveis, categorias que serão apresentadas a seguir.

Embora os assentamentos precários historicamente sejam identificados como favelas e loteamentos irregulares, o PMH considera também os conjuntos habitacionais irregulares e os cortiços como parte integrantes dos assentamentos precários do município. Além da população moradora em assentamentos precários, considera-se como necessidade habitacional relacionada à precariedade habitacional e urbana a população em situação de rua que deseja atendimento habitacional.

Para o dimensionamento das necessidades relacionadas às diferentes situações de precariedade habitacional e urbana foram consideradas, neste caderno, diferentes fontes de dados, com diferentes datas de atualização. Dessa maneira, as informações apresentadas a seguir são as disponíveis até o momento e suficientes para traçar um panorama geral e preliminar das necessidades habitacionais do município.

### Favelas e Loteamentos Irregulares

Os assentamentos precários com maior incidência no município de São Paulo são as favelas e loteamentos irregulares. Embora o PMH considere que a classificação dos assentamentos precários não deva se limitar à categorização do assentamento a partir de sua origem, como favela ou loteamento irregular, estes são conceitos já consolidados para grande parte da população e que guardam significados históricos da ocupação territorial do município. A principal característica que diferencia as favelas dos loteamentos irregulares é o padrão de ocupação.

São consideradas favelas os assentamentos precários que surgem de ocupações espontâneas feitas de forma desordenada, sem definição prévia de lotes e sem arruamento, em áreas públicas ou particulares de terceiros, com redes de infraestrutura insuficientes, em que as moradias são predominantemente autoconstruídas e com elevado grau de precariedade, por famílias de baixa renda em situação de vulnerabilidade. Segundo dados do Habisp (abril/2016), existem atualmente no município de São Paulo 445.112 domicílios em favelas.

Os loteamentos irregulares se caracterizam por assentamentos em que a ocupação se deu a partir da iniciativa de um agente promotor e/ou comercializador, sem a prévia aprovação pelos órgãos públicos responsáveis ou, quando aprovados ou em processo de aprovação, implantados em desacordo com a legislação ou com o projeto aprovado. Do ponto de vista das condições urbanas, os loteamentos irregulares ocupados majoritariamente por população de baixa renda sofrem com algum tipo de descon-

formidade, como a largura das ruas, tamanho mínimo dos lotes, largura de calçadas e implantação de infraestrutura urbana, que configuram uma paisagem árida em que predomina o espaço construído, com alta densidade construtiva, carente de arborização e de espaços livres e de uso comum. Existem atualmente 385.080 domicílios em loteamentos irregulares no município de São Paulo, segundo dados do Habisp (abril/2016).

Temos, portanto, atualmente no município de São Paulo 830.192 domicílios em favelas e loteamentos irregulares.

### Conjuntos Habitacionais Irregulares

Os conjuntos habitacionais irregulares são definidos como aqueles que, apesar de terem sido produzidos pelo poder público, ainda não tiveram sua regularização fundiária, jurídica e registrária concluída. Alguns desses conjuntos também necessitam de intervenções de regularização edilícia e de melhorias. São objeto deste Plano apenas os conjuntos habitacionais irregulares produzidos pelo poder público municipal. Os dados quantitativos sobre esses conjuntos estão em processo de atualização pela Sehab/Cohab-SP e, por este motivo, serão utilizadas as informações contidas no Plano Municipal de Habitação de 2009, que considera a existência de 20.702 domicílios em conjuntos habitacionais irregulares no município.

### Cortiços

Os cortiços são considerados assentamentos precários que se caracterizam como habitações coletivas precárias de aluguel, e que frequentemente apresentam instalações sanitárias compartilhadas entre vários cômodos, alta densidade de ocupação, circulação e infraestrutura precárias, acesso e uso comum dos espaços não edificadas e altíssimos valores de aluguel por m<sup>2</sup> edificado. As maiores concentrações de cortiços se dão nas regiões centrais da cidade. As informações quantitativas de domicílios em cortiços estão em processo de atualização e, por este motivo, serão utilizados os dados do PMH de 2009, baseados em estimativas da Fundação Seade,

que aponta a existência de 80.389 domicílios em cortiços no município.

### População em Situação de Rua

Conforme a Política Nacional para População em Situação de Rua, considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo em situação de vulnerabilidade que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos, como ruas, praças e baixos de viadutos, como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente. Segundo dados do Censo da população em situação de rua de 2015, realizado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) sob encomenda da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), existem 15.905 pessoas em situação de rua no município.

### Demandas Relacionadas a Dinâmicas Econômicas e de Crescimento Demográfico

Além das necessidades habitacionais relacionadas diretamente à precariedade habitacional e urbana, existem mais quatro componentes das necessidades habitacionais no município que devem ser consideradas no Plano Municipal de Habitação e serão apresentadas a seguir.

### Coabitação Familiar

Segundo a Fundação João Pinheiro (FJP, 2010), a coabitação familiar agrega dois componentes: os domicílios que possuem famílias conviventes e que têm intenção de constituir um domicílio exclusivo e as famílias que residem em cômodos (domicílios em casa de cômodo, cortiço, cabeçade-porco, entre outros – exceto os cedidos por empregadores). Os dados da FJP para o Censo 2010, organizados e analisados pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM) demonstram que o déficit por coabitação familiar para as faixas de rendimento de até seis salários mínimos é de

## Necessidades Habitacionais no município

103.664 domicílios no município de São Paulo.

### Ônus Excessivo com Aluguel

O ônus excessivo com aluguel urbano é um componente do déficit habitacional que incorpora as famílias com renda de até três salários mínimos que despendem 30% ou mais da sua renda mensal com o aluguel. Apesar da FJP avaliar o ônus excessivo com aluguel como um dos componentes do déficit por incremento do estoque de habitações, neste Plano considera-se que a ação necessária para o enfrentamento desse problema não seria a viabilização de unidades habitacionais novas, mas sim de políticas que gerem impacto e regulem o mercado de aluguéis, considerando ainda a existência de muito imóveis ociosos no município. Os dados da FJP para o Censo 2010 demonstram que o existem no município 187.612 domicílios em situação de ônus excessivo com aluguel.

### Adensamento Excessivo em Domicílios Alugados

O terceiro componente do déficit habitacional segundo a FJP é o adensamento excessivo em domicílios alugados, em que o número médio de moradores por dormitório é superior a três. Essa situação de precariedade habitacional é considerada déficit pela FJP, pois nos domicílios alugados o inquilino não tem a prerrogativa de reforma e ampliação do domicílio, no entanto, para este Plano, considera-se que a ação necessária para enfrentamento desta problemática deva ser baseada na garantia de acesso ao estoque habitacional existente, por meio de políticas que gerem impacto e regulem o mercado de aluguéis. Os dados da FJP para o Censo 2010, organizados e analisados pelo CEM, demonstram que a quantidade de domicílios alugados com adensamento excessivo, para as faixas de rendimento de até seis salários mínimos, é de 47.443 domicílios no município de São Paulo.

### Crescimento Demográfico: Previsão de Atendimento no Horizonte do Plano

O cálculo da demanda habitacional futura na cidade de São Paulo é um exercício de aferição incerto, pois, além do crescimento demográfico, devem ser consideradas para a formulação de estimativas as dinâmicas econômicas e a mobilidade da população na metrópole, que são intensas e tendem a gerar demandas de difícil projeção. O estudo em elaboração pelo CEM prevê estimar a demanda futura no município. No entanto, para este caderno, foi considerado um cálculo preliminar de estimativa das necessidades de moradias adicionais do tipo HIS 1 e HIS 2 até o ano de 2032 – com base no crescimento previsto para a população do município, distribuído conforme o perfil atual de renda e tomando apenas a parcela da população correspondente à renda familiar de até 5 salários mínimos, a partir de dados do Infocidade, com a premissa de 3 habitantes por unidade habitacional – que indicou a necessidade de 147.151 domicílios.

### Proposta de Classificação dos Assentamentos Precários

Com o objetivo de aprimorar o levantamento, a análise e o monitoramento das informações dos assentamentos precários no município de São Paulo, este Plano propõe a revisão da classificação dos assentamentos precários, para além da denominação histórica (favelas, loteamentos irregulares, entre outros), de modo a alinhá-la ao Plano Nacional de Habitação (Planhab). A classificação proposta permitirá identificar tipos de assentamentos e as intervenções necessárias, deverá basear a priorização dos atendimentos, bem como servirá para dimensionar os recursos necessários para o enfrentamento da precariedade.

Partindo-se do pressuposto que a caracterização dos assentamentos precários deve ter correspondência com as categorias de intervenção propostas, define-se a classificação dos assentamentos precários em consolidados, consolidáveis e não consolidáveis.

### CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE

O Centro de Estudo da Metrópole (CEM), com base nos dados do Censo, desenvolveu uma metodologia de análise dos dados socioeconômicos dos setores subnormais e que permite identificar territórios de precariedade que não foram classificados como setores subnormais, mas cujas características são similares a estes, e foram classificados como setores precários. Portanto, a soma dos setores subnormais aos setores precários compreende o conjunto de assentamentos precários.

Domicílios e População estimados em Assentamentos Precários (2010)		
	Domicílios	População
Assentamentos Precários	468.023	1.675.221
<b>Total do município</b>	<b>3.561.505</b>	<b>11.163.905</b>
% Assentamentos Precários	13,14%	15,01%

Fonte: Elaboração do CEM a partir dos dados do Censo 2010.

### FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

A Fundação João Pinheiro (FJP), com base nos dados do Censo, fornece informações sobre as condições habitacionais no país, que são descritas a partir de duas categorias: o déficit habitacional e a inadequação domiciliar. Os dados produzidos pela FJP e apresentados a seguir foram organizados e analisados pelo CEM, no âmbito de sua contratação para o levantamento das necessidades habitacionais da cidade de São Paulo.

O déficit habitacional é entendido como o número de moradias – sejam elas novas, reabilitadas ou parte do estoque privado existente – que necessitam ser viabilizadas para o enfrentamento das condições de precariedade habitacional. Ele é formado por quatro componentes mutuamente excludentes, o que significa que a totalidade do déficit pode ser encontrada a partir da soma dos componentes. O primeiro componente do déficit são os domicílios

### DADOS DO CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE E DA FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Dados sobre as necessidades habitacionais produzidos por diferentes instituições de pesquisa, a partir de metodologias distintas

Domicílios por Faixa de Renda até 6 Salários Mínimos e Componentes do Déficit Habitacional (2010)				
Faixa de Renda (em salários mínimos)	sem rendimentos	até 3 SM	de 3 a 6 SM	Total até 6 SM
Domicílios Precários	2.469	13.706	3.203	19.378 (5,4%)
Coabitação Familiar	5.136	53.214	45.314	103.664 (28,9%)
Ônus Excessivo com Aluguel	9.969	177.643	–	187.612 (52,4%)
Adensamento Excessivo (Alugados)	77	22.297	25.069	47.443 (13,2%)
<b>Déficit Habitacional</b>	<b>17.651 (4,9%)</b>	<b>266.860 (74,5%)</b>	<b>73.586 (20,5%)</b>	<b>358.097 (100%)</b>

Fonte: Elaboração do CEM a partir dos dados do Censo 2010.

precários, que nada mais é do que a soma dos domicílios rústicos e improvisados. O segundo componente é a coabitação familiar, que parte do pressuposto de que núcleos familiares têm a intenção de formar um domicílio exclusivo. O terceiro componente é o ônus excessivo com aluguel urbano, que incorpora as famílias com renda de até três salários mínimos que despendem mais de 30% da sua renda mensal com o aluguel. Por fim, o quarto componente é o adensamento excessivo de domicílios alugados. Como nos domicílios alugados, o inquilino não tem a prerrogativa de reforma e ampliação do domicílio, entende-se a necessidade potencial de um novo domicílio e a sua alocação na categoria de déficit.

A inadequação domiciliar compreende os domicílios que não oferecem condições satisfatórias de habitabilidade. Sua quantificação parte do princípio de que, em muitos casos, a solução para os problemas habitacionais não necessariamente implica a provisão de novas moradias. Diferentemente do déficit habitacional, os componentes da categoria de inadequação domiciliar não são mutuamente excludentes, uma vez que o mesmo domicílio pode apresentar mais de um

Domicílios por Faixa de Renda até 6 Salários Mínimos e Componentes de Inadequação Domiciliar (2010)				
Faixa de Renda (em salários mínimos)	sem rendimentos	até 3 SM	de 3 a 6 SM	Total até 6 SM
Carência Infraestrutural	16.312	112.676	49.861	178.849
Iluminação Elétrica	2.578	19.161	7.204	28.943
Abastecimento de Água	2.194	10.443	3.802	16.439
Esgotamento Sanitário	14.793	97.852	43.844	156.489
Coleta de Lixo	710	3.093	993	4.796
Adensamento Excessivo	6.808	69.138	36.787	112.733
Ausência de Banheiro	1.309	4.663	1.302	7.274
<b>Inadequação Domiciliar</b>	<b>21.639 (8,0%)</b>	<b>168.982 (62,1%)</b>	<b>81.476 (29,9%)</b>	<b>272.097 (100%)</b>

Fonte: Elaboração do CEM a partir dos dados da Fundação João Pinheiro (FJP).

Quadro Síntese dos Domicílios por Condição de Adequação e por Faixas de Renda (2010)							
Faixa de Renda (em salários mínimos)	sem rendimentos	até 3 SM	de 3 a 6 SM	Total até 6 SM	de 6 a 10 SM	acima de 10 SM	Total
Domicílios Adequados	37.875 (49%)	787.784 (64%)	587.977 (79%)	1.413.636 (69%)	659.274 (84%)	692.214 (93%)	2.765.123 (77%)
Inadequação Domiciliar	21.639 (28%)	168.982 (14%)	81.476 (11%)	272.097 (13%)	47.684 (6%)	14.260 (2%)	334.042 (9%)
Déficit Habitacional	17.651 (23%)	266.860 (22%)	73.586 (10%)	358.097 (18%)	75.788 (10%)	40.456 (5%)	474.344 (13%)
Domicílios Particulares Permanentes	77.196	1.223.627	743.039	2.043.862	782.746	746.930	3.573.509

Fonte: Elaboração do CEM a partir dos dados da Fundação João Pinheiro (FJP).

indicador de inadequação. São três os componentes da inadequação domiciliar: os domicílios com carência de infraestrutura, (domicílios que não dispõem de ao menos um dos serviços básicos: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo); o adensamento excessivo de domicílios próprios; e a ausência de unidade sanitária domiciliar, que contempla os domicílios que não possuem banheiro ou sanitário de uso

exclusivo. Tal como ocorre com os componentes da Inadequação Domiciliar, os quatro subcomponentes da Carência de Infraestrutura também não podem ser somados, uma vez que não são mutuamente excludentes.

## Necessidades Habitacionais no município

### SÍNTESE DAS NECESSIDADES HABITACIONAIS Levantadas a partir da nova proposta de classificação dos assentamentos precários

NECESSIDADES RELACIONADAS À PRECARIIDADE HABITACIONAL E URBANA							DEMANDAS RELACIONADAS A DINÂMICAS ECONÔMICAS E DE CRESCIMENTO DEMOGRÁFICO					
Favelas, Loteamentos e Conjuntos Irregulares					Assentamentos não Consolidáveis	Cortiços		População em situação de rua	Coabitação Familiar	Crescimento Demográfico	Ônus Excessivo com Aluguel	Adensamento Excessivo (alugados)
Assentamentos Consolidados		Assentamentos Consolidáveis				Remoção total	Atuação junto ao proprietário					
Conjuntos Habitacionais Irregulares	Sem necessidade de provisão de infraestrutura	Simplex sem remoção	Simplex com remoção	Complexo	Atendimento opcional Ação intersecretarial							
20.702 domicílios		722.344 domicílios			89.953 domicílios	80.389 domicílios		15.905 pessoas	103.664 domicílios	147.151 domicílios	187.612 domicílios	47.443 domicílios

#### Assentamentos Consolidados

Os assentamentos precários consolidados são aqueles já dotados de infraestrutura básica, em que não são necessárias intervenções físicas de urbanização, mas que apresentam irregularidade fundiária e necessidade de melhorias habitacionais (como conjuntos habitacionais, loteamentos irregulares, e favelas urbanizadas) e sua população pode apresentar demandas específicas por ações de pós-ocupação, sociais e implantação de equipamentos e serviços públicos.

#### Assentamentos Consolidáveis

Considera-se assentamento precário consolidável aquele que apresenta condições favoráveis de manutenção total ou parcial da população no local, por meio de intervenção urbanística e recuperação ambiental, com implantação de infraestrutura completa, abertura ou adequação de sistema viário, regularização fundiária, execução de obras de consolidação geotécnica, construção de equipamentos sociais e promoção de melhorias habitacionais. Existem diversas situações e graus de precariedade nos assentamentos consolidáveis que demandam inter-

venções de urbanização de diferentes níveis de complexidade: simples sem remoções, simples com remoções e complexa.

Os assentamentos consolidáveis que demandam urbanização simples sem remoções são aqueles cujas características físicas e ambientais dos terrenos em que se situam permitem a sua consolidação a partir da realização de obras simples de complementação de infraestrutura e que possuem baixa ou média densidade e traçado viário relativamente regular.

A urbanização simples com remoções é necessária em assentamentos precários que também demandam a realização de obras simples de complementação de infraestrutura, possuem baixa ou média densidade e traçado viário relativamente regular, mas que prevêem a remoção de parte da população moradora para eliminação de situações de risco, abertura de viário ou passagem da rede de infraestrutura ou ainda para promover o desadensamento, como forma de garantir condições mais favoráveis de habitabilidade ao conjunto do assentamento.

A urbanização complexa, por sua vez, compreende a intervenção em assentamentos com

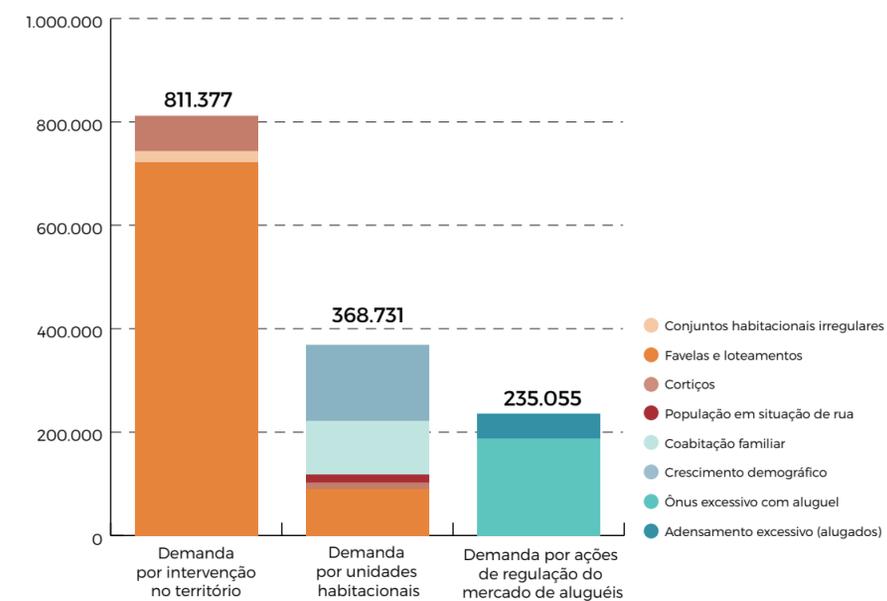
alta densidade de ocupação, situados em terreno com condições morfológicas complexas, que demandam muitas remoções para viabilizar a implementação de infraestrutura, a eliminação de situações de risco ambiental, a abertura de viário ou para promover o desadensamento da área.

#### Assentamentos Não Consolidáveis

Os assentamentos precários não consolidáveis são aqueles cujas características físicas e ambientais dos terrenos onde se situam não possibilitam a ocupação para moradia, recomendando-se a remoção total dos domicílios ali situados. Ou ainda no caso de terrenos que possuem restrições legais à ocupação, tornado-se áreas impróprias para a consolidação das habitações, como alças viárias, baixos de viaduto ou de linhas de alta tensão. Os assentamentos não consolidáveis podem ser objeto de intervenção de remanejamento (quando as famílias removidas são remanejadas em unidades na própria área do assentamento) ou reassentamento (quando as famílias são reassentadas em outras áreas, fora do perímetro da intervenção).

#### ESTIMATIVA DA DEMANDA POR LINHAS DE AÇÃO

Totalização de acordo com a origem da demanda



Notas sobre a estimativa da demanda por unidades novas:

1. Demanda oriunda de favelas e loteamentos: considerou-se o número de domicílios a serem removidos, segundo o Sistema de Informações para Habitação Social na Cidade de São Paulo (Habisp) - 89.953 unidades.

2. Demanda oriunda de cortiços: considerou-se o percentual adotado pelo PMH 2009, de 15% de remoções, para desadensamento dos cortiços - 12.058 unidades.



**Diretrizes para  
Estruturação  
da Política  
Habitacional**

## Diretrizes para Estruturação da Política Habitacional

São apresentados a seguir um conjunto de diretrizes que, de um lado, orientaram a formulação das propostas apresentadas neste caderno e, de outro lado, diretrizes para a estruturação da política habitacional, a partir dos seguintes eixos:

- Integração dos programas e das ações no território;
- Revisão da estrutura institucional da Sehab;
- Proposição de diretrizes para a priorização das intervenções e dos investimentos;
- Consolidação de um Sistema de Planejamento Habitacional;
- Gestão participativa da política habitacional.

### Diretrizes da Política Habitacional conforme Plano Diretor Estratégico

- Priorizar a população de baixa renda e o atendimento à população residente em áreas insalubres, de risco e de preservação permanente;
- Promover a urbanização, a regularização fundiária e a recuperação ambiental de assentamentos precários;
- Diversificar os programas e os agentes promotores da política de habitação, com foco no interesse social;
- Promover a produção de Habitação de Interesse Social (HIS) por meio da constituição de um parque público, do incentivo à produção privada e da ampliação de convênios e parcerias;
- Promover a reabilitação de edifícios vazios ou subutilizados em áreas centrais;
- Estimular a produção de habitação de mercado popular (HMP);
- Priorizar a provisão de habitação social em áreas dotadas de infraestrutura e transportes coletivos;

- Promover o atendimento habitacional na forma de prestação de serviço social às famílias em condições de vulnerabilidade ou risco social;

- Articular a urbanização e a regularização fundiária de assentamentos precários e programas de saneamento ambiental por meio de projetos integrados;

- Apoiar a produção habitacional por associações, cooperativas e entidades;

- Fortalecer e aprimorar os canais de participação já instituídos;

- Promover ações de pós-ocupação e acompanhamento social.

### Diretrizes do Trabalho Social para a Política Habitacional

- Desenvolver uma ação sociopolítica pautada nos valores democráticos e emancipatórios, a partir da compreensão da realidade dos moradores, de suas circunstâncias de vida e das relações que estabelecem com o ambiente físico e social;

- Pautar a intervenção social no reconhecimento da realidade local, a partir de um diagnóstico territorial, de forma a identificar as especificidades locais e sua forma de inserção na região e na cidade, os vínculos sócio-políticos com organizações de maior abrangência, bem como necessidades e potencialidades presentes no território;

- Promover a integração das demandas e dos recursos presentes no território, articulando ações da intervenção social com órgãos públicos e privados, com as organizações não governamentais, universidades e movimentos de moradia;

- Promover a articulação entre os serviços

públicos relacionados ao campo habitacional com as demais políticas urbanas e sociais, a fim de assegurar o estabelecimento da política habitacional como uma política de garantia de direitos sociais;

- Fortalecer o exercício da cidadania e a participação social no processo de conhecimento, decisão, implementação, avaliação e controle das políticas sociais, de forma a promover a emancipação social e a construção de uma gestão mais democrática das políticas públicas, com foco nas políticas habitacionais e particularmente em relação a classe trabalhadora historicamente excluída das esferas de decisão;

- Assegurar o enfoque de desenvolvimento da autonomia das comunidades nas áreas de intervenção e a apropriação pelos moradores dos novos espaços públicos construídos, respeitando suas formas de organização;

- Formular respostas que atendam às demandas das áreas de intervenção e traduzi-las em ações planejadas numa abordagem interdisciplinar, a partir da definição de prioridades, metas, estratégias de implementação e de monitoramento de resultados;

- Garantir processos permanentes de avaliação do trabalho social nos diferentes programas e projetos, bem como sua divulgação pública, assegurando a transparência dos processos.

### Diretrizes para Estruturação Financeira do Plano

- Estabelecer uma estrutura de governança e gestão participativa e inclusiva, promovendo transparência, controle e contabilidade adequados dos processos, custos e resultados, e estimulando processos de autogestão, por meio do empoderamento das comunidades na tomada de decisão sobre questões orçamentárias em nível local;

- Estimular parcerias com os diversos atores da sociedade civil organizada e atores privados que resultem em soluções adequadas, inclusivas, inovadoras e mais econômicas para o enfrentamento das necessidades habitacionais;

- Promover o fortalecimento institucional e dos processos de governança na utilização dos recursos dos fundos municipais – Fundo Municipal de Habitação (FMH), Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb) e Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura (FMSAI) –, bem como das Operações Urbanas Consorciadas, promovendo o contínuo alinhamento dos Conselhos e Grupos de Gestão na tomada de decisões;

- Considerar no estabelecimento de metas a alocação mais eficiente e eficaz de recursos de acordo com os objetivos e diretrizes da política habitacional, buscando a integração das ações de forma a otimizar os recursos públicos;

- Atuar de forma conjunta e articulada com a política de desenvolvimento urbano e demais políticas sociais da cidade, estimulando a capacitação e a geração de renda para a população que reside em assentamentos precários, dinamizando a economia local, e consequentemente permitindo às famílias aumentar sua capacidade de autofinanciamento;

- Promover uma política de concessão de subsídios que considere o nível de renda das famílias, alocando-se os subsídios públicos de acordo com a capacidade de pagamento das famílias e de acordo com o público-alvo dos programas;

- Priorizar fontes de financiamento que garantam maior autonomia financeira do município na implementação dos programas e ações habitacionais;

- Prever o alinhamento com os programas federais e estaduais para o financiamento dos

programas e ações do município, buscando o devido compartilhamento dos custos da política habitacional com os demais entes federativos;

- Promover fontes alternativas de financiamento que ofereçam soluções sustentáveis, tais como aquelas provenientes de empréstimos junto a fundos de pensões, bancos de fomento nacionais e multilaterais, com linhas de financiamento voltadas para o desenvolvimento econômico e social;

- Aplicar no Fundo Municipal de Habitação (FMH) as receitas financeiras advindas da comercialização de unidades habitacionais, recuperação de créditos e retorno de investimentos, entre outros implicados na implementação da política, de modo que possam ser reinvestidas na própria política;

- Buscar o contínuo aperfeiçoamento dos mecanismos e instrumentos de financiamento existentes, bem como promover a criação e regulamentação de novos instrumentos, com o devido envolvimento de todos os agentes interessados;

- Implementar instrumentos de gestão das áreas públicas regularizadas para fins de moradia da população de baixa renda, de forma que continuem a cumprir sua função social, nos termos estabelecidos pelo Plano Diretor Estratégico, Lei n. 16.050/2014;

- Discutir a implementação de mecanismos de recuperação da valorização imobiliária decorrente de intervenções e obras públicas em assentamentos precários, quando couber, como forma alternativa de financiamento da implementação da política.

### Diretrizes para Integração dos Programas da Política Habitacional

A precariedade habitacional e urbana é uma das dimensões da desigualdade socioespacial

característica da sociedade brasileira, cuja dimensão econômica é predominante, mas à qual se somam os aspectos urbano, social, cultural e político. Por isso a superação da precariedade habitacional e urbana requer ações, no nível do governo municipal, de enfrentamento simultâneo nessas múltiplas dimensões.

Nesse sentido, este caderno apresenta propostas que visam o enfrentamento da precariedade em vários níveis, tomando o território dos assentamentos precários como lugar da atuação pública integrada. Isso significa priorizar os territórios de precariedade como foco das políticas públicas, sejam aquelas que por sua natureza envolvem intervenções e obras diretamente no território, sejam as políticas sociais, de promoção da cidadania e dos direitos sociais, pautadas por valores democráticos e emancipatórios.

Assim, torna-se fundamental articular o planejamento das ações de urbanização e regularização de assentamentos precários às demais ações públicas que incidem nesses territórios. Essa articulação pode se dar em três níveis, cada qual exigindo medidas específicas de gestão e participação social e dispondo de instrumentos urbanísticos e de planejamento para sua viabilização.

Um primeiro nível de articulação das políticas públicas no território se dá no âmbito do governo municipal, tendo como foco as ações de planejamento urbano. Para isso, o processo de formulação dos Planos Regionais das subprefeituras, atualmente em curso sob a condução da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), é uma importante oportunidade de articulação de ações entre a Sehab e as demais secretarias e de pactuação dessas ações no território, envolvendo a participação social local. Essa possibilidade pode ainda ser reforçada a partir de uma política de governo que busque a formulação de programas e políticas sociais integrados, voltados prioritariamente ao enfrentamento da desigualdade socioterritorial. E ainda, pela articulação da política habitacional ao Plano Diretor Estratégico, ao Programa de Metas da gestão e seu respectivo Plano Plurianual (PPA).

Um segundo nível de articulação deve bus-

## Diretrizes para Estruturação da Política Habitacional

car integrar as ações da Sehab nos assentamentos precários com as ações das demais secretarias e órgãos municipais que intervêm diretamente no território, procurando alcançar soluções mais adequadas, do ponto de vista urbanístico e ambiental, e otimizar os recursos públicos. Busca-se, assim, em continuidade ao que estabelece o Plano Municipal de Habitação (PMH) de 2009, estruturar um modo de atuar nos territórios de precariedade.

O PMH de 2009 pautou a necessidade de articulação da política habitacional com as demais políticas de qualificação ambiental e urbana, principalmente com as de saneamento ambiental, ao definir Perímetros de Ação Integrada (PAI) que reuniam favelas e loteamentos irregulares de uma mesma bacia hidrográfica num perímetro de projeto e de intervenção únicos. Parte desses perímetros foi objeto do concurso Renova SP, que legou um conjunto de propostas que agregam uma visão urbanística integradora aos projetos específicos de cada assentamento, possibilitando prever soluções que extrapolam o âmbito da urbanização e regularização dos assentamentos precários. Porém, a implementação dessas propostas requer uma articulação institucional que possibilite à política habitacional orientar prioridades para as ações de outras secretarias e órgãos municipais, notadamente as que tratam de obras de drenagem, mobilidade e melhoria dos bairros, o que não foi viável naquele momento.

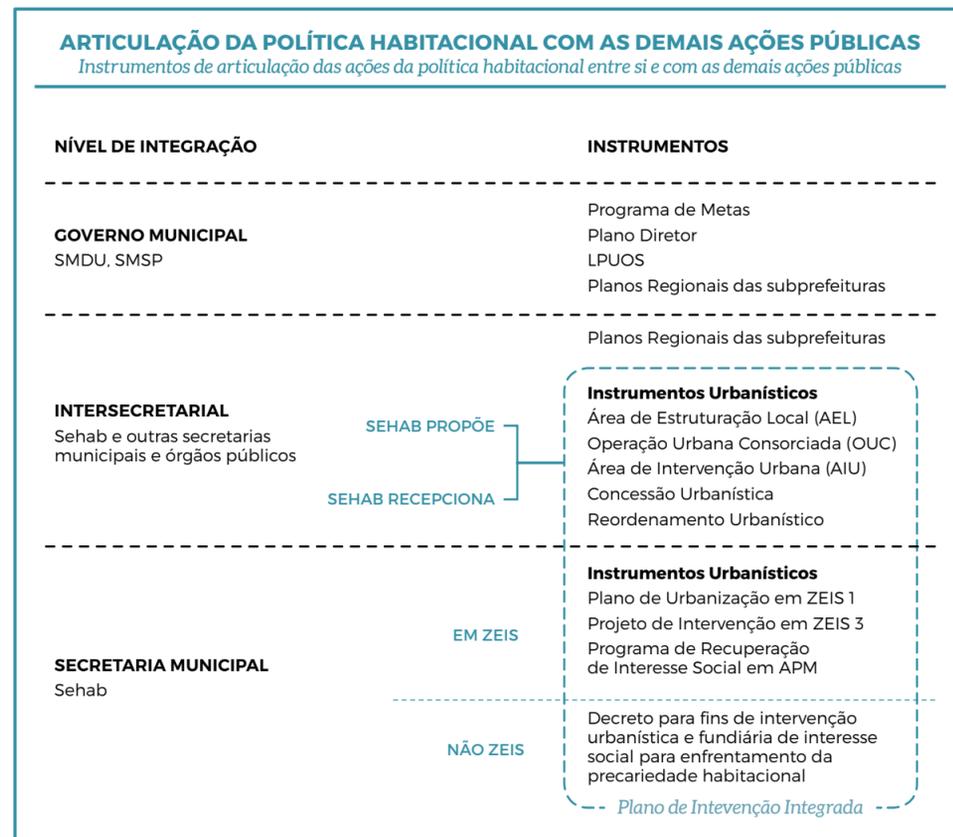
Dessa forma, sugere-se estruturar essas ações vinculando-as ao planejamento setorial no território, seja por meio do desenvolvimento dos Planos Regionais das subprefeituras, seja pela adoção dos instrumentos urbanísticos voltados ao desenvolvimento de projetos integrados, constantes na Lei n. 16.050/2014 - Plano Diretor Estratégico, e na Lei 16.402/2016 - Lei de Zoneamento (indicados no quadro ao lado).

O terceiro nível de articulação, que trata das ações de urbanização, regularização fundiária, recuperação ambiental, melhorias habitacionais e provisão de moradias, todas promovidas pela Sehab, foi organizado na linha programática In-

tervenção Integrada em Assentamentos Precários, apresentada neste caderno.

Para sua operacionalização está sendo proposto o desenvolvimento de Planos de Intervenção Integrada que, em consonância com as diretrizes de desenvolvimento urbano e da política habita-

cional, deverão constituir instrumento de articulação e formulação de propostas para um determinado território. Assim, propõe-se como conteúdo mínimo desses planos, o escopo apresentado no quadro abaixo.



### Instrumentos Urbanísticos para a Integração de Políticas e Desenvolvimento de Projetos Urbanos

A Lei n. 16.050/2014 - Plano Diretor Estratégico, institui uma série de instrumentos urbanísticos e de planejamento, visando integrar as políticas públicas no território, além de abarcar uma série de elementos estruturadores da política habitacional, também reforçados e complementados pela Lei de Zoneamento, aprovada em 2016 (Lei n. 16.402), conforme apresentado no quadro à direita.

Quanto aos instrumentos urbanísticos instituídos pelo PDE, este caderno aponta a necessidade de discutir diretrizes da política habitacional para sua aplicação, conforme as necessidades habitacionais que enfrentam e os territórios onde incidem.

Resumidamente, a partir do quadro de instrumentos disponíveis, está-se propondo:

#### • Ações integradas na Macroárea de Estruturação Metropolitana, nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana e em áreas consolidadas

Os recursos disponibilizados por meio desses instrumentos devem ser prioritariamente voltados para a aquisição de terras e produção de unidades habitacionais para constituição de um parque público para o programa Locação Social, além de prever investimentos para a eliminação da precariedade habitacional e urbana. Ainda podem ser associados a eles, já que prevêem a aprovação por lei, instrumentos e mecanismos de financiamento específicos que incentivem a produção de unidades habitacionais de interesse social, que também podem ser voltadas ao programa Locação Social, conforme apontado nas estratégias de financiamento descritas neste caderno. Outra diretriz trata da participação social na gestão e no controle desses instrumentos, pela possibilidade de indicação de membros do Conselho Municipal de Habitação (CMH) para compor os grupos e instâncias de gestão vinculados a eles, conforme descrito a seguir.

### PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO E LEI DE ZONEAMENTO

*Instrumentos e mecanismos para a política habitacional*

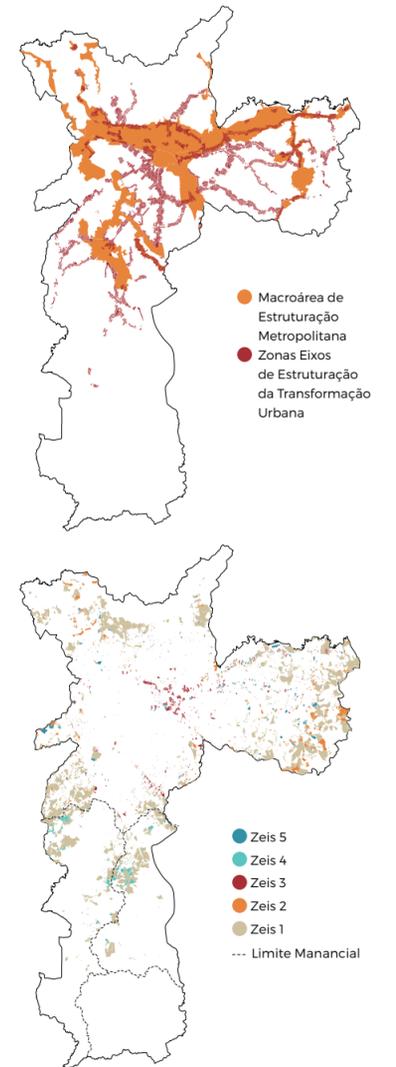
Definir o perímetro de intervenção, bem como qual o instrumento urbanístico mais adequado para a consecução dos objetivos do projeto, a depender de:

- Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis)
- Atendimento prioritário até 3 salários mínimos: destinação de, no mínimo, 60% da área construída total nas Zeis 1, 2, 3 e 4 para a população com rendimento de até 3 salários mínimos (HIS 1)
- Cota de Solidariedade
- Verba do Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb) e de Projetos Urbanos para habitação de interesse social
- Combate ao não cumprimento da Função Social da Propriedade Urbana pela aplicação do Parcelamento Edificação e Utilização Compulsórios (Peuc) e do IPTU Progressivo
- Incentivo ao adensamento urbano, de forma vinculada ao transporte público de massa
- Zonas Mistas de Interesse Social (ZMIS) e Zonas de Centralidade em Zeis (ZC-Zeis): promoção da diversidade de usos em áreas onde predomina o uso habitacional, principalmente em assentamentos precários demarcados como Zeis 1.

#### • Ações integradas em assentamentos precários

Os instrumentos aplicados em territórios de precariedade devem prever a possibilidade de integração às demais ações públicas, sempre que possível. Dessa forma, sugere-se que na formulação das propostas sejam incorporadas as ações das demais secretarias municipais e órgãos públicos que incidem nesses territórios, buscando articular essas ações por meio do desenvolvimento de Planos de Intervenção Integrada, descritos a seguir. Outra diretriz proposta para a aplicação desses instrumentos é a possibilidade de constituição de um Fórum de Conselhos Gestores de Zeis, que

### INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS para integração de políticas e desenvolvimento de projetos



possa integrar de forma mais institucionalizada as instâncias de participação e controle social da política habitacional e urbana.

## Diretrizes para Estruturação da Política Habitacional

### • Instrumentos para Integração de Ações em todo território do município

O desenvolvimento de projetos integrados pode se valer das Áreas de Estruturação Local, instrumento urbanístico instituído pelo PDE 2014, como meio de articulação e viabilização das políticas setoriais no território. Esses projetos devem ser desenvolvidos em consonância com os Planos Regionais das subprefeituras, sendo instituídos por eles, ou ainda implementados de acordo com as necessidades e demandas da gestão e dos processos participativos.

Nesse sentido, reforça-se o papel de cada secretaria municipal na busca pela integração de suas ações no território e ainda o papel das subprefeituras na construção e implementação desses planos.

Ainda, torna-se imprescindível discutir parâmetros de projeto e padrões urbanísticos e ambientais, possíveis e desejáveis, para essas intervenções, retomando as iniciativas contidas no PMH 2009, que apresenta um caderno com estratégias e diretrizes para o desenvolvimento de projetos urbanos. Para isso, está sendo proposta a criação de um Grupo Técnico que estabeleça diretrizes para qualificação de projetos arquitetônicos e urbanísticos.

### Diretrizes para Estruturação Institucional e Descentralização da Gestão

A proposta de integração das ações públicas no território exige uma revisão da estrutura institucional em vários níveis e aspectos. Fundamentalmente, é necessário pensar em estruturas matriciais, que relacionem ações programáticas setoriais entre si e que correspondam a territórios específicos. Neste caderno, propõe-se uma revisão da estrutura institucional da Sehab no sentido de reforçar o papel dos agentes que atuam diretamente no território na definição e articulação das ações, até porque são eles que melhor conhecem as demandas e necessidades. Propõe-se o resgate da forma de gestão matricial da Sehab, com a ampliação das coordena-

dorias territoriais, em número e grau, de forma que possam ser elas a estabelecer a integração das ações da política habitacional no território, tanto do ponto de vista das ações da própria secretaria, quanto daquelas intersecretariais (ver quadro à direita).

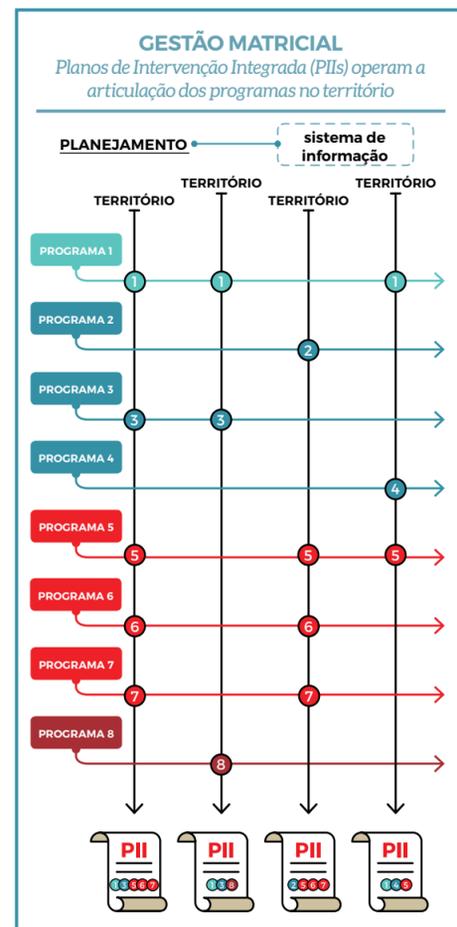
Essa diretriz é acompanhada pela proposta de descentralização da atuação da Sehab, que visa aproximar suas políticas e programas da população e de suas demandas. Por isso, prevê-se também um maior grau de articulação às subprefeituras e demais instâncias de gestão descentralizada, que poderão abrigar corpos técnicos voltados à implementação da política habitacional. É nesse sentido que está sendo proposta a criação do Escritório Local de Assistência Técnica ao Município como modalidade do programa Assistência Técnica, Jurídica e Social.

### Diretrizes para Priorização das Intervenções e dos Investimentos

Considerando que a prioridade da política habitacional é enfrentar a precariedade habitacional e urbana, o estabelecimento de metas para as intervenções e investimentos deve seguir diretrizes, em consonância com os objetivos da política, que permitam eleger as prioridades de forma transparente.

Dessa forma, coloca-se como uma primeira diretriz para a priorização das intervenções nos assentamentos precários, a presença de áreas de risco de inundações, solapamento, deslizamentos de encostas e a presença de ocupações em áreas com condicionantes ambientais conflitantes. Essas ações, no âmbito de atuação da Sehab, estão contempladas na linha programática Intervenção Integrada em Assentamentos Precários, e envolvem obras e ações articuladas com o trabalho social, bem como ações de fiscalização e prevenção da reocupação das áreas, realizadas em conjunto com outros órgãos da Prefeitura.

Nesse sentido, é fundamental uma articulação com a Política Municipal de Redução de Risco, até mesmo porque nem sempre as situações emergenciais, associadas à presença de áreas com



riscos ambientais, ocorrem nos assentamentos precários, exigindo, todavia, atendimento habitacional e ações integradas a outras secretarias, principalmente com a Secretaria Municipal de Coordenação das subprefeituras (SMSP).

No que tange então à política habitacional, adota-se como principal diretriz a priorização de situações emergenciais e urgentes, seja em decorrência de vulnerabilidade social, seja devido a ocorrências ou ações preventivas associadas às áreas de risco ambiental. Nesse sentido, é fundamental caracterizar os assentamentos precários pela presença e pelo grau de risco que apresentam.

O Plano Municipal de Habitação de 2009, a

partir da caracterização e classificação dos assentamentos precários da cidade e seu agrupamento em Perímetros de Ação Integrada (PAI), estabeleceu prioridades de intervenção e metas quadriennais de atendimento, até o horizonte de 2024, considerando como critérios de priorização, além da presença de áreas de risco de solapamento e escorregamento, o atendimento por infraestrutura (redes de água e esgoto, rede elétrica, iluminação pública, drenagem pluvial, pavimentação de vias e coleta de lixo), e índices sociais de vulnerabilidade e de saúde. Dessa forma, os investimentos na política habitacional deveriam ser priorizados nos assentamentos e nos PAIs onde a combinação desses critérios resultasse em um maior grau de precariedade.

Porém, esse não é o único critério que influencia a decisão sobre a destinação de recursos para intervir nos assentamentos precários e para a implementação da política habitacional. Há outros fatores que influenciam essas decisões, quando, por exemplo, são confrontadas com as prioridades de intervenção de outras políticas municipais, o que ocorreu com os projetos e obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), nas áreas de drenagem e mobilidade.

Assim, para além da caracterização dos assentamentos precários, que sem dúvida é critério fundamental de priorização das ações, sugere-se agregar para o estabelecimento de metas para a política e a priorização das intervenções e dos investimentos as seguintes diretrizes:

- Considerar a existência de intervenções urbanísticas estruturadoras de mobilidade, macrodrenagem, sistema viário, entre outros, que exigem a remoção de famílias e a intervenção em assentamentos precários.
- Ponderar a possibilidade de articulação com outras políticas setoriais no território.
- Verificar a disponibilidade de recursos para as intervenções, em articulação com o Programa de Metas da gestão e o respectivo Plano Plurianual (PPA).
- Considerar a presença de organização comunitária nos assentamentos, de forma a potencializar os efeitos das políticas em uma

perspectiva emancipatória e democrática.

Além dessas diretrizes, propõe-se que o estabelecimento de metas e de prioridades dos investimentos leve em conta a relação entre o tempo de execução da intervenção e os custos implicados, ponderados pelo grau de urgência que cada necessidade habitacional envolve. Ou seja, há ações que são mais demoradas e que requerem maiores investimentos, como a urbanização complexa de assentamentos precários, que não devem impedir o investimento simultâneo em pequenas intervenções de urbanização e nas ações de regularização fundiária, por exemplo. Ainda, devem ocorrer simultaneamente investimentos para a produção e viabilização de unidades habitacionais para os programas Serviço Social e Provisão de Moradia, dado que são complementares às demais ações apontadas.

Essa complexidade de situações requer a integração sistemática do planejamento habitacional, apoiado, por um lado, por um Sistema de Informações Geográficas, que permita consolidar todas essas informações e, por outro lado, numa forma de estabelecer metas, que sejam pactuadas a partir de amplo processo participativo em nível local. Dessa forma, espera-se construir critérios transparentes para a priorização dos investimentos que poderá então ser definida e acompanhada por toda sociedade.

### Diretrizes para o Sistema de Planejamento Habitacional

O Plano Municipal de Habitação proposto neste caderno, seguindo as diretrizes do Plano Diretor Estratégico, deve ser estabelecido por lei, aprovada na Câmara Municipal, e tem um horizonte temporal de 16 anos. Com o objetivo de possibilitar atualizações nas projeções quantitativas e pactuações sobre as metas, que devem ter um rebatimento no território, indicando onde e quando cada uma das modalidades dos programas propostos deve ser implementada, propõe-se a criação de um Plano de Ação Quadrienal (PAQ). Esse plano de ação, estabelecido por decreto do Executivo, deve então ser realizado no

primeiro ano de uma nova gestão municipal, de forma articulada com a construção do Programa de Metas do governo que se inicia, informando a construção do Plano Plurianual (PPA) dos próximos 4 anos.

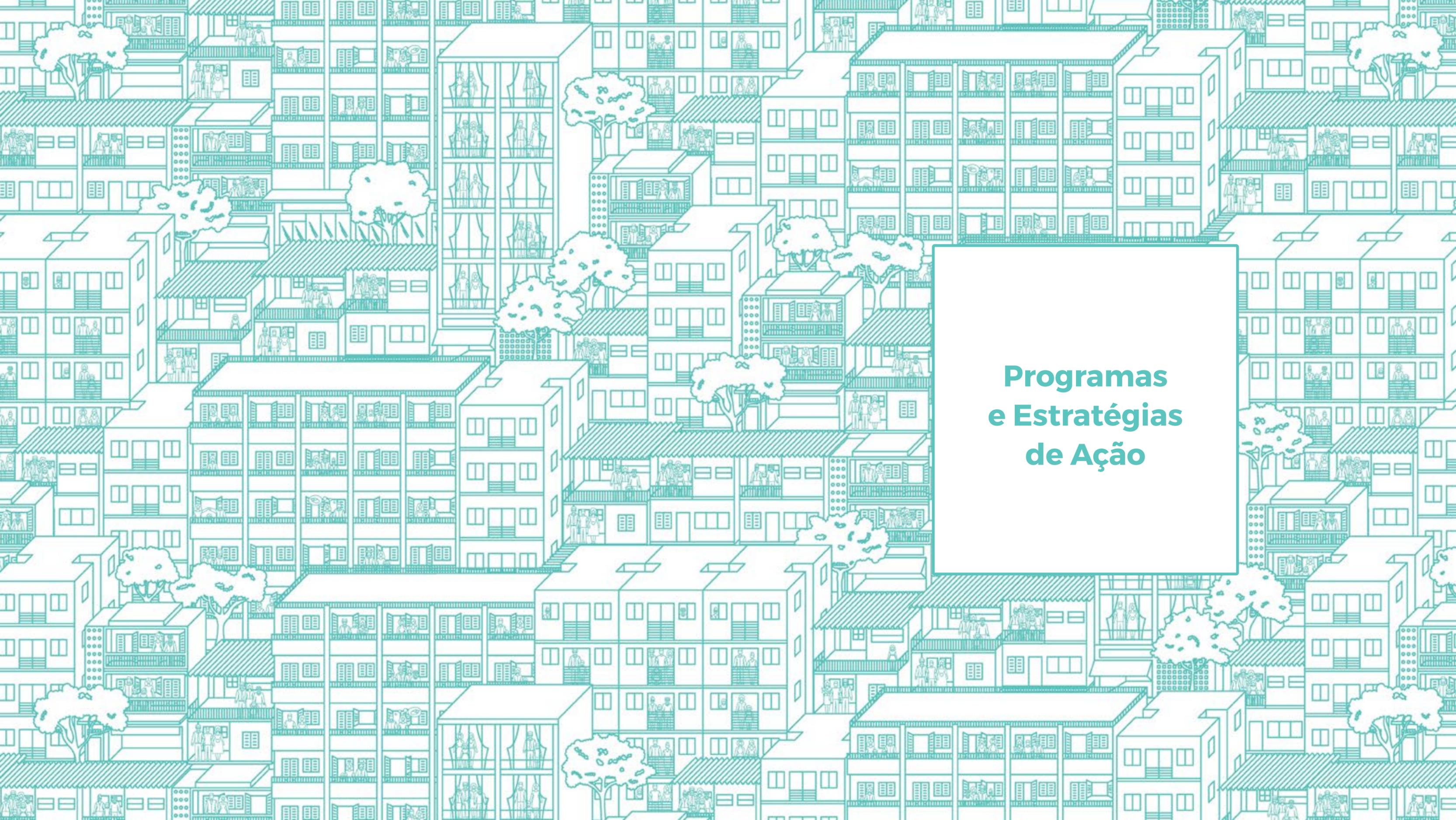
Cabe aos Planos de Ação Quadrienais, a partir de uma leitura sobre as necessidades habitacionais rebatidas no território das subprefeituras, ou de grupos de subprefeituras, consolidar as metas e prioridades de intervenção e de investimento, a partir de um amplo processo participativo em nível local, que promova o debate sobre a articulação dos programas propostos às demais ações em curso em determinado território. Esse processo participativo pode estar integrado à construção dos Planos Regionais das subprefeituras, em diálogo com os respectivos Conselhos de Representantes. Espera-se, dessa forma, que o Programa de Metas e o Plano Plurianual possam incorporar as diretrizes da política habitacional em sua formulação. E ainda que o PMH possa ser atualizado, em suas metas e projeções quantitativas, conforme as diversas conjunturas econômicas e a disponibilidade de financiamentos habitacionais.

Por outro lado, a consolidação de uma lei que oriente a política habitacional ao longo de 16 anos, deve possibilitar o estabelecimento de um compromisso entre o gestor municipal e a sociedade para que a política habitacional a ser implantada e conduzida na cidade, nas próximas quatro gestões, seja, ao menos do ponto de vista de sua concepção e estratégia, perene e coerente.

Isso deve ser acompanhado de mecanismos de controle social e de monitoramento e avaliação da política. Nesse sentido, é fundamental reforçar as instâncias de gestão participativa da política e estabelecer uma plataforma que permita o acesso à informação sobre a política habitacional e o acompanhamento de sua implementação pela sociedade, o que pode ser feito por meio de um Sistema de Informações Geográficas.

Nesse sentido, a Secretaria Municipal de Habitação (Sehab) criou em 2006 o Sistema de Informações para Habitação Social na Cidade de São Paulo (Habisp), que tinha por objetivo melho-





**Programas  
e Estratégias  
de Ação**

## Articulação entre Programas

Os programas e estratégias de ação propostos para o Plano Municipal de Habitação pretendem atender à diversidade de necessidades habitacionais presentes no município, sendo formulados à luz das diretrizes apresentadas e a partir de uma estrutura matricial que articula programas, organizados em linhas programáticas, com estratégias de ação, vinculadas a coordenadorias de ações transversais, apresentadas a seguir.

	<b>Serviço de moradia social</b>	<b>Provisão de Moradia</b>			<b>Intervenção Integrada em Assentamentos Precários</b>			
	PROGRAMA Serviço de Moradia Social Página 42	PROGRAMA Provisão de Moradia para Aquisição Página 52	PROGRAMA Locação Social Página 58	PROGRAMA Locação Social de Mercado Página 62	PROGRAMA Urbanização Página 70	PROGRAMA Regularização Fundiária Página 74	PROGRAMA Melhorias Habitacionais Página 78	PROGRAMA Intervenção em Cortiços Páginas 82
COORDENADORIA TRANSVERSAL Atuação Integrada em Áreas Ambientalmente Sensíveis e Protegidas		✓			✓	✓	✓	
COORDENADORIA TRANSVERSAL Atuação Integrada na Área Central	✓	✓	✓	✓				✓
COORDENADORIA TRANSVERSAL Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários e Imobiliários Urbanos	✓	✓	✓		✓	✓		✓
COORDENADORIA TRANSVERSAL Pós-intervenção e Integração aos Serviços e Controles Urbanos	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓
COORDENADORIA TRANSVERSAL Gestão de Patrimônio Fundiário e Imobiliário Público para Habitação	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓
COORDENADORIA TRANSVERSAL Programa Assistência Técnica, Jurídica e Social		✓			✓	✓	✓	✓



LINHA PROGRAMÁTICA

# Serviço de Moradia Social

## LINHA PROGRAMÁTICA

### Serviço de Moradia Social

O Plano Municipal de Habitação propõe a consolidação do Serviço de Moradia Social como política específica e integrada de atendimento habitacional emergencial e transitório. Este serviço público tem como objetivo prestar atendimento qualificado e em condições dignas a dois segmentos: famílias de baixa renda removidas de seu local de moradia por obras públicas ou por risco ambiental; e famílias em situação de vulnerabilidade e risco social.

O Serviço de Moradia Social atua de forma complementar e articulada com a Política de Atendimento Habitacional Definitivo e estrutura-se como um serviço público de moradia de caráter intersecretarial, integrado a outras políticas e programas sociais e de geração de renda e trabalho, conforme previsto no Art. 295 do Plano Diretor Estratégico do município (Lei n. 16.050/2014).

#### Alguns Dados sobre o Auxílio Aluguel

O atendimento habitacional emergencial e transitório no município tem sido realizado, predominantemente, por intermédio do Auxílio Aluguel, conforme Decreto n. 51.653/2010. De acordo com a norma vigente (Portaria n. 131/2015/Sehab), esse auxílio consiste na concessão de apoio financeiro para acesso à moradia no mercado de aluguéis.

O grande volume de beneficiários do programa, que abrange atualmente cerca de 30 mil famílias, bem como a falta de monitoramento adequado da utilização desse aporte financeiro, cuja soma ultrapassou R\$ 110 milhões em 2015, faz com que esse eixo da política habitacional, ao contrário do que se propõe, contribua para a permanência das situações de precariedade habitacional no município.

Avalia-se que parte importante das famílias beneficiadas pelo Auxílio Aluguel (no valor de R\$ 400,00 em 2016) tem encontrado sua moradia no mercado informal – sem resolver, portanto, sua situação de precariedade –, ou utili-

zado o recurso como complementação da renda familiar, enquanto compartilha a moradia com parentes e amigos. Distorções como essas no uso do Auxílio Aluguel ampliam os casos de coabitação familiar indesejada ou de adensamento excessivo em domicílios alugados, contribuindo para a manutenção do déficit habitacional no município.

Com base em informações do Sistema de Informações para Habitação Social na cidade de São Paulo (Habisp) da Sehab, verificou-se que:

- Em abril de 2016, o Auxílio Aluguel contemplava 27.941 famílias;
- Desse total, 67% ingressaram entre os anos de 2009 e 2012;
- O tempo médio desde o ingresso no Auxílio Aluguel até o atendimento definitivo é de, aproximadamente, 3 anos e meio;
- O lugar de origem da maior parte dessas famílias (82,8%) são favelas do município;
- Atualmente, grande parte dos beneficiários são famílias removidas em decorrência de obras de urbanização de favelas. Somando-se os beneficiários oriundos de remoções por frentes de obras públicas e os que vêm de remoções por risco e emergência, chega-se a cerca de 90% do total dos atendimentos por Auxílio Aluguel.

O Auxílio Aluguel é hoje a principal modalidade de atendimento às situações emergenciais e transitórias de demanda por moradia. Entretanto, na prática, acaba não atendendo a esse fim.

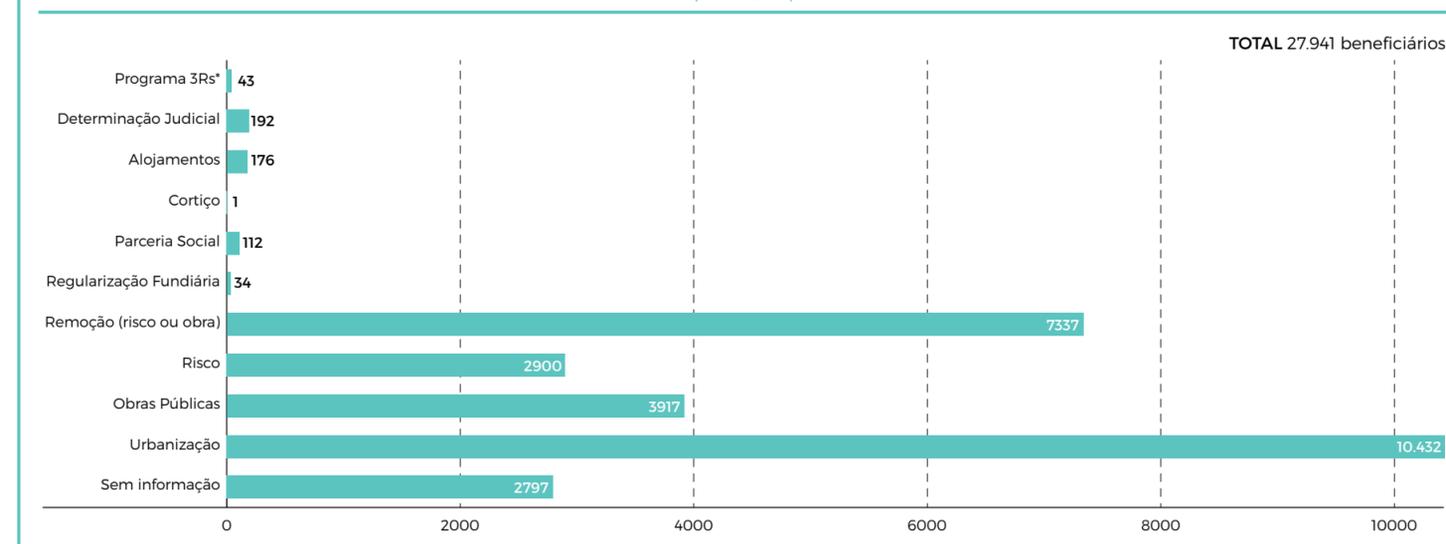
Cabe então propor um modelo de atendimento habitacional que permita oferecer um leque de opções que respondam adequadamente desde as situações mais transitórias até aquelas mais duradouras, para os diferentes tipos de demandas, sejam elas de grupos em situação de vulnerabilidade ou de famílias estruturadas retiradas de áreas de risco ou de obras. Dentre essas opções diversas, o auxílio financeiro não

desaparece como forma mais imediata de solução, porém é diluído em meio a novas opções de atendimento, e aprimorado em sua gestão por meio da modalidade Bolsa Aluguel.

Além da Bolsa Aluguel, outras modalidades de atendimento, geridas em parceria com as secretarias de atendimento social (SMADS, SMDHC, SMPM, entre outras), possibilitam que a Prefeitura constitua um serviço completo de atendimento social para a população em situação precária de moradia.

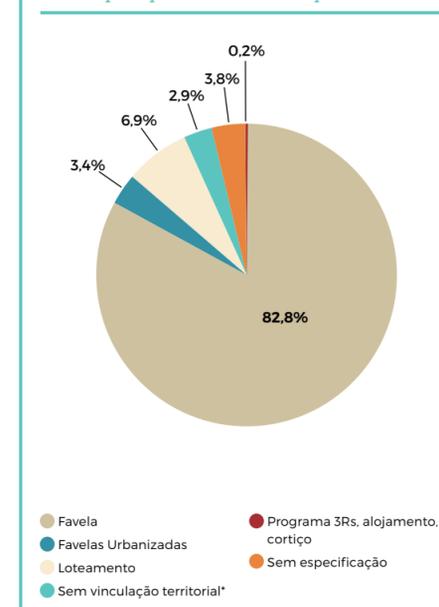
Considerando-se as famílias hoje beneficiárias do Auxílio Aluguel, pode-se afirmar que elas representam, no município, cerca de 30 mil contratos de aluguel em potencial. Se parte dessa demanda por atendimento emergencial e transitório for incorporada pelo parque privado de locação a valores compatíveis com o Auxílio Aluguel, é possível considerar que o grande volume de contratos firmados irá pressionar para baixo os valores praticados no mercado. Dessa forma, cria-se um mecanismo de enfrentamento indireto do ônus excessivo com aluguel, que representa cerca de 40% do déficit habitacional do município, segundo metodologia da Fundação João Pinheiro (FJP). Com o número expressivo de aluguéis a serem contratados, num contexto de crise e dificuldade de liquidez dos imóveis no mercado, além das garantias de ocupação integral e adimplência, a municipalidade também teria condições favoráveis de negociação com os proprietários, parte deles pressionados pelos prazos estabelecidos pela aplicação do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (Peuc).

#### MOTIVO DO INGRESSO NO AUXÍLIO ALUGUEL (Abril/2016)



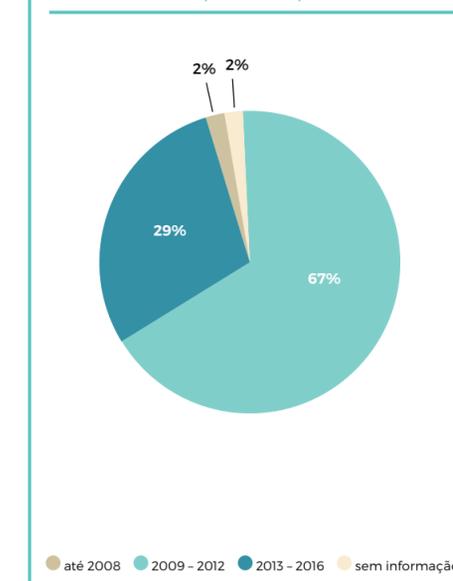
\*o Programa 3Rs consiste na Regularização, Recuperação dos Créditos e Revitalização dos Conjuntos Habitacionais da Sehab.

#### ORIGEM DOS BENEFICIÁRIOS por tipo de assentamento precário



\*necessidade de atendimento em função de determinação judicial ou ações não vinculadas a assentamentos.

#### DATA DE ENTRADA NO AUXÍLIO ALUGUEL (Abril/2016)



## PROGRAMA

# Serviço de Moradia Social

### O que é o Programa?

O Serviço de Moradia Social tem como objetivo proporcionar o atendimento emergencial e transitório a famílias em situação de vulnerabilidade ou risco social e a famílias removidas de assentamentos precários não consolidáveis ou removidas por obras de urbanização, regularização e melhorias habitacionais em assentamentos consolidáveis, bem como por outros tipos de obras públicas.

O programa busca assegurar o atendimento emergencial e transitório, em condições dignas, por meio do acompanhamento dos procedimentos de viabilização do imóvel, da verificação de suas condições de habitabilidade e do monitoramento dos atendimentos realizados.

### Quais necessidades enfrenta?

O Serviço de Moradia Social proporciona:

- atendimento provisório continuado a famílias de baixa renda removidas para a realização de obras públicas, durante o período de viabilização de seu atendimento habitacional definitivo.
- atendimento emergencial e temporário a famílias em situação de vulnerabilidade e risco social, como população em situação de rua, idosos de baixa renda, mulheres vítimas de violência doméstica, imigrantes de baixa renda, etc. A indicação desse tipo de demanda, bem como a sua gestão, deverão ser realizadas pelas secretarias responsáveis pelo atendimento a esses segmentos.
- atendimento emergencial e temporário a famílias removidas em caráter preventivo, por risco hidrológico e geológico, e a famílias vítimas de desastres como desabamentos, inundações, incêndios e contaminações.

### Qual é a proposta?

Para a estruturação do Serviço de Moradia Social, foram definidas quatro modalidades em função dos diferentes tipos de resposta às demandas por atendimento emergencial e transitório no município. Para isso, foram consideradas a disponibilidade de unidades habitacionais e a capacidade de produção de novas unidades em imóveis públicos para aluguel social, bem como o grande volume de imóveis privados ociosos que poderiam, em curto prazo, ser disponibilizados para o programa.

As modalidades do Serviço de Moradia Social buscam dialogar com os diferentes níveis de autonomia de seus beneficiários, uma vez que essa diversidade exige procedimentos distintos de gestão, com graus de intensidade e complexidade variados, e patamares de subsídios também diferentes.

Para implementação do Serviço de Moradia Social, é necessária a revisão da Portaria n. 131/2015/Sehab no que se refere, de um lado, aos critérios e formas de atendimento às famílias em situação de vulnerabilidade e, de outro lado, às responsabilidades das secretarias parceiras (SMADS, SMDHC, SMPM, entre outras), de modo a assegurar a elas maior autonomia na gestão das demandas e na gestão dos recursos para o atendimento emergencial e transitório. Também é preciso rever os critérios para enquadramento e encaminhamento ao atendimento habitacional definitivo.

As modalidades propostas são:

- 1 ACOlhIMENTO INSTITUCIONAL INTENSIVO
- 2 ALUGUEL DE IMÓVEIS PRIVADOS PARA ABRIGAMENTO TRANSITÓRIO
- 3 LOCAÇÃO SOCIAL PARA O SERVIÇO DE MORADIA SOCIAL
- 4 BOLSA ALUGUEL

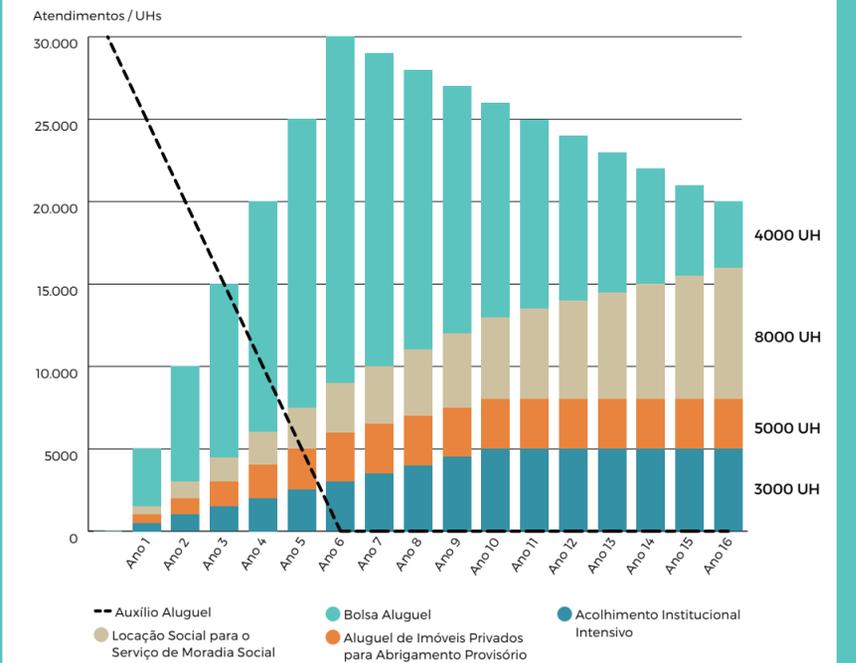
### VIABILIZAÇÃO DOS IMÓVEIS PARA O SERVIÇO DE MORADIA SOCIAL

estratégia para os edifícios particulares notificados para Peuc

Edifícios subutilizados ou ociosos da região central, que foram notificados para Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (Peuc), constituirão um foco importante para a viabilização de imóveis para o Serviço de Moradia Social, especificamente para as modalidades (1) Acolhimento Institucional Intensivo e (2) Aluguel de Imóveis Privados para Abrigamento Transitório.

Alguns desses edifícios não se viabilizam para uso habitacional de interesse social devido aos altos custos de reforma para constituição de unidades habitacionais completas (com banheiro, cozinha e/ou área de serviço individualizados), mas podem ser adaptados para o Serviço de Moradia Social com reformas menores (eventualmente subsidiadas) que podem produzir unidades incompletas (com banheiro, cozinha e/ou área de serviço compartilhados). Na modalidade 3, uma possibilidade de viabilização de imóveis para o Serviço de Moradia Social é a reforma dos edifícios do INSS, repassados à prefeitura como pagamento de dívida.

### TRANSIÇÃO DO AUXÍLIO ALUGUEL PARA O SERVIÇO DE MORADIA SOCIAL



Com base numa breve análise sobre o ingresso de famílias para atendimento pelo Auxílio Aluguel, que está em torno de 5 mil famílias ao ano, e considerando a média de produção de moradias para atendimento definitivo, de cerca de 5 mil unidades habitacionais (UHs) ao ano, foram consideradas as seguintes premissas, para simular a transição do Auxílio Aluguel para o Serviço de Moradia Social, conforme quadro abaixo:

Auxílio Aluguel	Sem novos ingressantes e redução do atendimento, devido a encaminhamento às UHs produzidas
Acolhimento Institucional Intensivo	500 UHs/ano até máx. 5 mil UHs
Aluguel de imóveis privados para abrigo transitório	500 UHs/ano até máx. 3 mil UHs
Locação Social para o Serviço de Moradia Social	500 UHs/ano
Bolsa aluguel	Complementação dos atendimentos emergenciais e transitórios devido a novos ingressantes. Previsão de diminuição no montante de atendimentos em função do encaminhamento às UHs produzidas para locação e aquisição.

## MODALIDADE 1 Acolhimento Institucional Intensivo

### o que é?

O Acolhimento Institucional Intensivo é a modalidade do Serviço de Moradia Social que oferece atendimento assistido intensivo a famílias em situação de alta vulnerabilidade e risco social. Esta modalidade constitui-se a partir de uma articulação intersecretarial, uma vez que ela exige ações integradas, acompanhamento permanente e uma estrutura de gestão compartilhada entre as secretarias parceiras (SMADS, SMDHC, SMPM, Sehab/Cohab-SP, entres outras).

Esta modalidade será efetivada, prioritariamente, em imóveis privados já existentes e, eventualmente, em imóveis públicos construídos ou reabilitados no âmbito do programa Locação Social.

A modalidade Acolhimento Institucional Intensivo admite imóveis com unidades incompletas – com banheiro, cozinha e/ou área de serviço compartilhados. No entanto, para garantir condições dignas de habitabilidade nestes imóveis, será necessária a revisão da Lei Moura (Lei n. 10.928/1991), para o estabelecimento de novos parâmetros.

### como funciona?



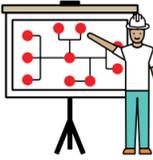
1

**CRIAÇÃO DE GRUPO DE TRABALHO** intersecretarial permanente, com as seguintes competências: (1) Formulação e regulamentação; (2) Definição dos critérios de atendimento e de priorização da demanda; (3) Planejamento orçamentário; e (4) Acompanhamento e avaliação do andamento.



2

**VIABILIZAÇÃO DO IMÓVEL** por meio de locação de prédio inteiro ou dos pavimentos superiores (excetuando o térreo comercial, quando for o caso), pela Sehab/Cohab-SP, responsável também pela gestão condominial do edifício, que pode ter UHs completas e/ou incompletas (ver box na página 42).



3

**DESENVOLVIMENTO DE UM PLANO DE TRABALHO** por empreendimento, com a definição de: (1) Segmentos a serem atendidos, (2) Agentes e atribuições e (3) Estimativa de custos.



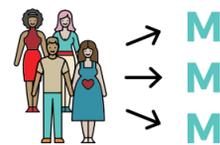
4

**REALIZAÇÃO DA GESTÃO** do empreendimento conforme definido no plano de trabalho a ser elaborado pelas secretarias envolvidas, prevendo a atuação e responsabilidade de cada uma delas, com a possibilidade de participação, por meio de parceria, de Organizações Sociais sem fins lucrativos.



5

**MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO** a partir de procedimentos e indicadores desenvolvidos pelo Grupo de Trabalho Intersecretarial Permanente do Acolhimento Institucional Intensivo.



6

**ENCAMINHAMENTO PARA OUTRA MODALIDADE** do Serviço de Moradia Social, nos casos previstos por regulamentação específica, pela secretaria responsável pelo acompanhamento da demanda, em função de avanços no grau de autonomia do beneficiário.

### onde?

Em todo o município, com prioridade inicial na região central.

## MODALIDADE 2 Aluguel de Imóveis Privados para Abrigamento Transitório

### o que é?

O Aluguel de Imóveis Privados para Abrigamento Transitório é a modalidade do Serviço de Moradia Social que viabiliza moradia provisória para famílias de baixa renda removidas para a realização de obras públicas, por risco hidrológico e geológico ou vítimas de desastres e para famílias em situação de vulnerabilidade que não demandem atendimento assistido intensivo.

É composta por imóveis privados existentes, com unidades completas (com banheiro e cozinha em cada unidade). Para a viabilização desses imóveis, será priorizada a utilização do parque privado ocioso e/ou subutilizado de modo articulado à aplicação dos instrumentos de controle da função social da propriedade, bem como oferecidos incentivos urbanísticos, tributários e financeiros para a ampliação do interesse privado em direcionar seu imóvel ou produzir unidades habitacionais para esta modalidade.

Diferentemente da primeira modalidade, de Acolhimento Institucional Intensivo, o Aluguel de Imóveis Privados para Abrigamento Transitório pode se configurar como um atendimento transitório de maior prazo, sobretudo para as famílias à espera de atendimento habitacional definitivo por meio da linha programática Provisão de Moradia. Dessa maneira, constitui-se numa alternativa não financeira ao atual Auxílio Aluguel.

### como funciona?



1

**VIABILIZAÇÃO DO IMÓVEL** por meio de locação de prédio inteiro ou dos pavimentos superiores (excetuando o térreo comercial, quando for o caso), pela Sehab/Cohab-SP, responsável também pela gestão condominial do edifício, que pode ter UHs completas e/ou incompletas (ver box na página 42).



2

**SELEÇÃO DA DEMANDA** conforme critérios de atendimento e de priorização definidos por regulamentação específica.



3

**FORMALIZAÇÃO DO ATENDIMENTO** por meio de contrato contendo regras e condições do atendimento e período de duração (se temporário ou continuado/com compromisso de atendimento definitivo).



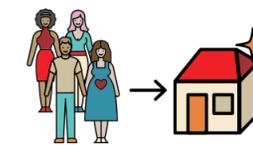
4

**REALIZAÇÃO DA GESTÃO** do empreendimento conforme definido no plano de trabalho a ser elaborado pelas secretarias envolvidas, prevendo a atuação e responsabilidade de cada uma delas, com a possibilidade de participação, por meio de parceria, de Organizações Sociais sem fins lucrativos.



5

**MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO** a partir de procedimentos e indicadores desenvolvidos para esta modalidade.



6

**ENCAMINHAMENTO PARA O ATENDIMENTO DEFINITIVO** nos casos previstos por regulamentação específica.

### onde?

Em todo o município, com prioridade inicial na região central.

o que é?

A Locação Social para o Serviço de Moradia Social se constitui na modalidade do Serviço de Moradia Social que está diretamente relacionada ao programa Locação Social, pois oferece atendimento emergencial e transitório nos imóveis públicos viabilizados no âmbito deste programa. Esta modalidade tem como objetivo oferecer moradia provisória às famílias de baixa renda removidas para a realização de obras públicas, por risco hidrológico e geológico ou vítima de desastres e às famílias em situação de vulnerabilidade que não demandem atendimento assistido intensivo. Assim como a segunda modalidade, a Locação Social para o Serviço de Moradia Social pode apresentar um atendimento transitório de maior prazo, sobretudo para as famílias à espera de atendimento habitacional definitivo por meio da linha programática Provisão de Moradia. Dessa maneira, constitui-se numa alternativa não financeira ao atual Auxílio Aluguel que, com o tempo, poderá substituí-lo quase totalmente.

como funciona?



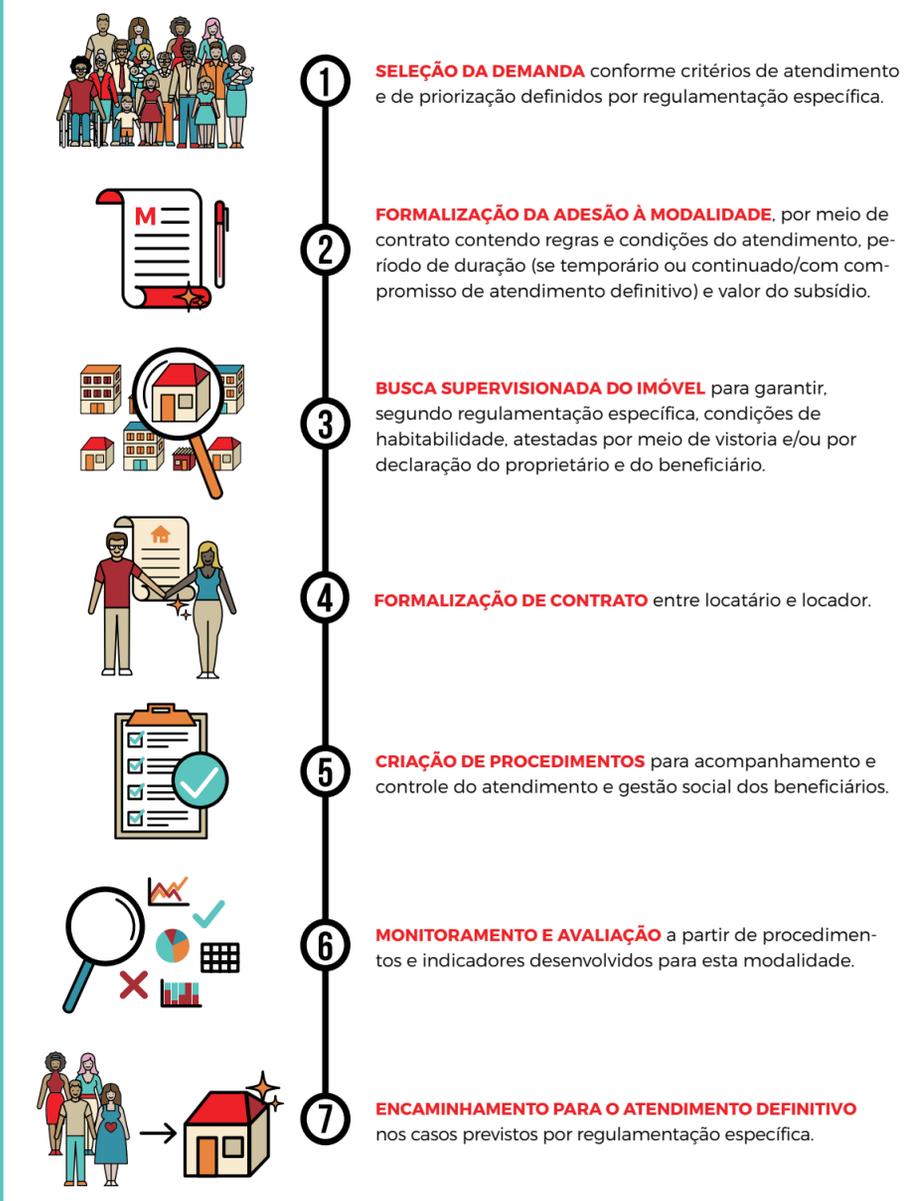
onde?

Em todo o município, prioritariamente em MEM, MUC, OUC, AIU e PIU.

o que é?

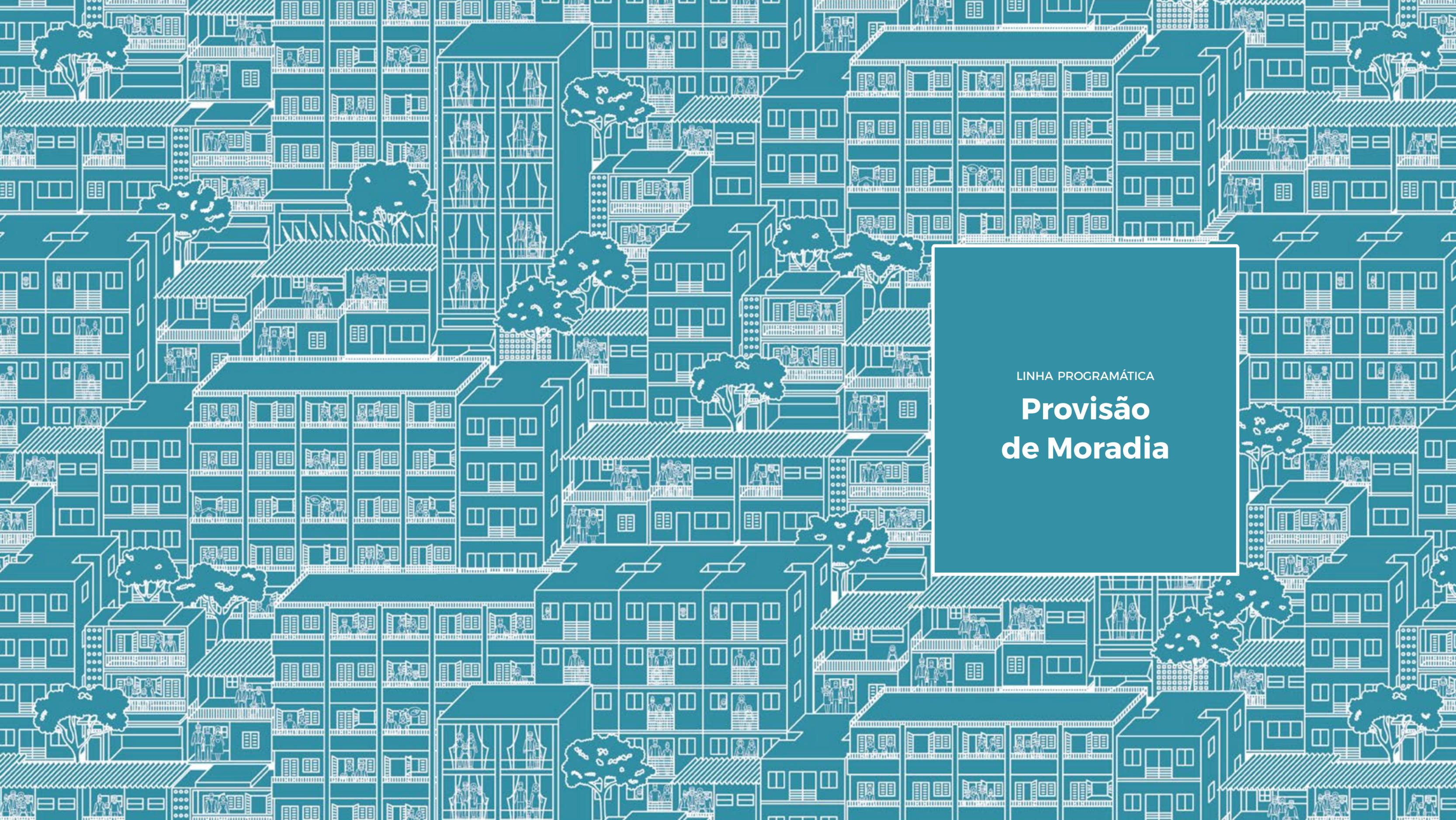
A Bolsa Aluguel é a modalidade do Serviço de Moradia Social que viabiliza, por meio de apoio financeiro, o acesso a imóveis, em condições dignas, ofertados no mercado. Esta modalidade tem como objetivo prioritário proporcionar o atendimento emergencial e transitório a famílias de baixa renda removidas para a realização de obras públicas, por risco hidrológico e geológico ou vítimas de desastres e a famílias em situação de vulnerabilidade que não demande atendimento assistido intensivo. Esta modalidade substitui paulatinamente o atual Auxílio Aluguel. Diferentemente deste último, ela garante o acompanhamento das famílias beneficiadas, assegurando a correta destinação da verba para uso em aluguel. A Bolsa Aluguel também poderá operar como uma complementação financeira para o acesso ao programa Locação Social de Mercado, conforme detalhado adiante.

como funciona?



onde?

Em todo o município de São Paulo.



LINHA PROGRAMÁTICA

# Provisão de Moradia

## LINHA PROGRAMÁTICA Provisão de Moradia

A linha programática Provisão de Moradia tem como objetivo oferecer atendimento habitacional definitivo a famílias de baixa renda em áreas dotadas de infraestrutura e articuladas ao sistema de transporte público, por meio da oferta de unidades habitacionais, sejam elas novas ou existentes.

A provisão habitacional apresenta-se como um dispositivo importante na contenção do adensamento e do surgimento de novos assentamentos precários, bem como do processo de degradação ambiental, com a ocupação de áreas de preservação ou impróprias ao uso habitacional.

Essa linha programática visa atender preferencialmente a demanda oriunda do Serviço de Moradia Social, quando houver previsão para isso; e as famílias de baixa renda cadastradas, conforme critérios de atendimento e de priorização definidos por regulamentações, programas ou linhas de financiamento específicos.

A Provisão de Moradia tem como um dos seus principais objetivos atuar de modo articulado com os instrumentos de controle da função social da propriedade, associando o enfrentamento da ociosidade imobiliária e fundiária (sobretudo nas áreas mais centrais, dotadas de infraestrutura, serviços e equipamentos públicos e com grande oferta de emprego), à provisão habitacional para famílias de baixa renda. Assim, busca contribuir para a redução dos deslocamentos diários entre casa e trabalho, casa e estudo, casa e lazer, garantindo maior qualidade de vida aos cidadãos paulistanos.

De modo a viabilizar a produção de Habitação de Interesse Social (HIS), seja para aquisição, seja para locação social, em áreas bem localizadas, onde o valor do terreno é maior, o Plano Municipal de Habitação propõe incentivar o desenvolvimento de novas tipologias de empreendimentos habitacionais, que otimizem o uso do solo urbano, considerando a possibilidade de instalação de elevadores.

E, para a redução dos custos unitários na reabilitação de edifícios, o PMH propõe a revisão dos parâmetros técnicos e legais, dos procedimentos

de aprovação específicos, assim como o desenvolvimento de tecnologia especializada. Nesse sentido, vale ressaltar os avanços trazidos pela proposta de revisão do Código de Obras e Edificações (PL n. 466/2015), que se encontra em processo de votação na Câmara Municipal de São Paulo.

Além disso, prevê-se, por meio da criação de um grupo técnico específico, estimular a diversificação de tipologia das unidades e dos empreendimentos para melhor atender às distintas necessidades habitacionais existentes no município, bem como a utilização de técnicas construtivas inovadoras, que garantam qualidade, reduzam custos e sejam ambientalmente adequadas.

O PMH busca, ainda, incentivar e viabilizar, do ponto de vista jurídico, empreendimentos de uso misto, com seus térreos ora destinados ao uso comercial e de serviço, ora destinados ao uso institucional. As áreas comerciais e de serviço instaladas nos térreos dos empreendimentos de HIS podem estar articuladas com programas de geração de renda e trabalho, e seu uso pode gerar recursos para o pagamento das despesas de manutenção dos próprios empreendimentos, com destaque para os elevadores.

Os programas que compõem a linha programática Provisão de Moradia são: o programa Provisão de Moradia para Aquisição, o programa Locação Social e o programa Locação Social de Mercado.

Quanto à distribuição das unidades habitacionais de interesse social produzidas em terrenos ou imóveis municipais, o PMH propõe que, se localizadas nos Projetos de Intervenção Urbana (PIU), Operações Urbanas Consorciadas (OUC) e Áreas de Intervenção Urbana (AIU) e/ou na região central do município, elas sejam destinadas, prioritariamente, para a composição do parque do programa Locação Social.

### Alguns Dados sobre Recursos Fundiários Zeis e Peuc

A provisão de moradia digna depende da disponibilização de terrenos e/ou imóveis para este fim e de formas de acesso a esse estoque, a valores com-

patíveis. As áreas demarcadas como Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), dos tipos 2, 3, 4 e 5, apresentam-se como recursos fundiários e imobiliários potenciais para essa provisão de moradia.

Contudo, estimar o potencial efetivo de produção de moradias em Zeis não é tarefa simples, tendo em vista que muitos fatores influenciam o cálculo da área que efetivamente pode ser considerada como potencial para a construção e viabilização de unidades habitacionais. Dentre esses fatores, podem-se destacar:

- a necessidade de desconsiderar da área potencial as ruas, praças e demais áreas públicas, que não compõem os lotes urbanos;
- a existência de lotes demarcados como Zeis que, por seu tamanho, não se enquadram nas regras de destinação de áreas construídas para HIS, sendo necessários remembramentos dos lotes para ativar esse potencial;
- o fato de que vários desses lotes já estão edificados, alguns em uso, alguns ociosos, alguns com maior probabilidade de transformação que outros; e
- a necessidade de considerar o parcelamento das grandes glebas, que devem destinar áreas para sistema viário, áreas verdes e institucionais.

Outra ordem de fatores, difíceis de serem aferidos, diz respeito à condição desses lotes em Zeis: seu relevo, as restrições legais (incidência de Áreas de Proteção Permanente, melhoramentos viários, etc.), a presença de contaminação, etc.

Dessa forma, neste momento, optou-se por apresentar dados sobre o potencial de produção de HIS nos imóveis notificados para Peuc que estão localizados em Zeis, e que somam um potencial de produção de 80.851 unidades habitacionais de HIS (conforme quadro ao lado). Esse potencial é bastante expressivo e deve ser considerado nas estratégias da política habitacional para a provisão de moradias.

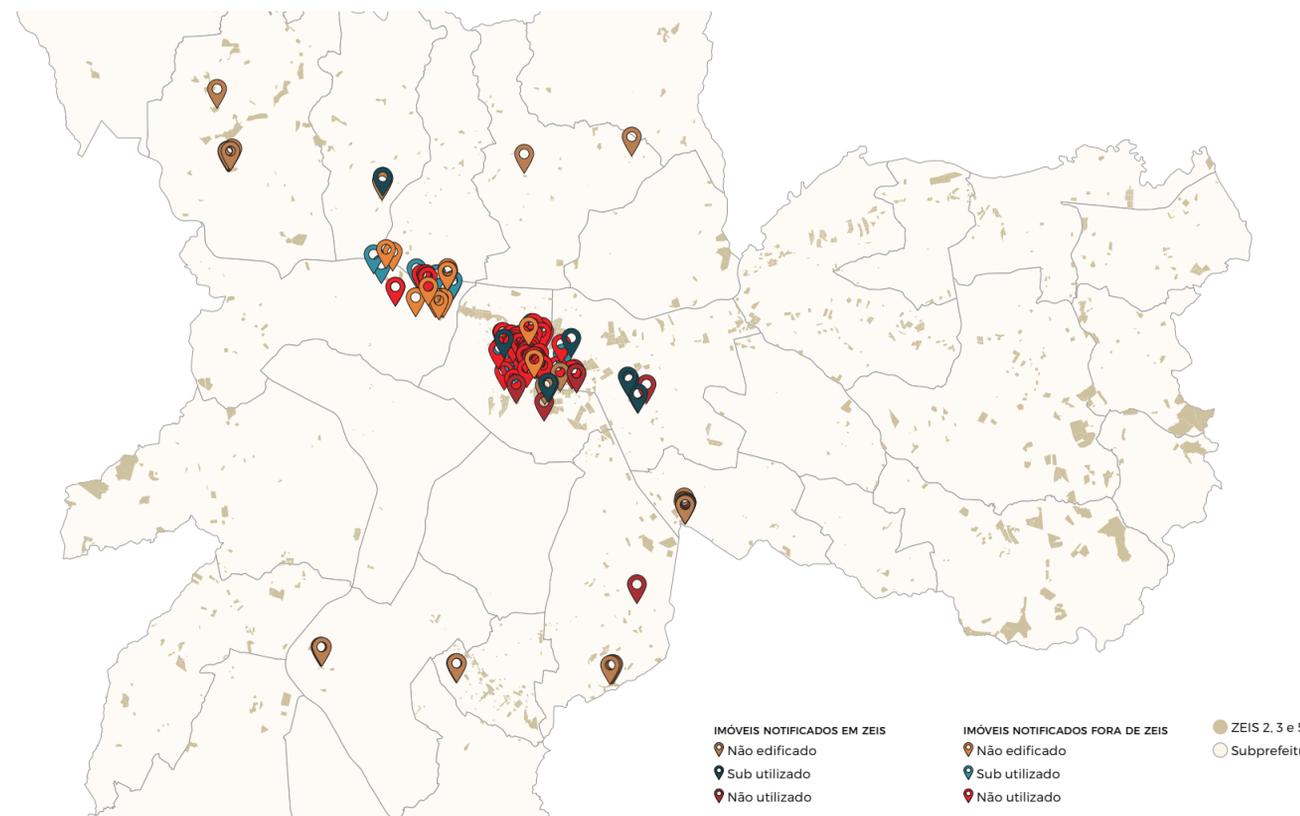
Essas questões devem ser objeto de aprofundamento, a partir da discussão das propostas aqui apresentadas.

### POTENCIAL DE HIS EM IMÓVEIS NOTIFICADOS PARA PEUC EM ZEIS

TIPOLOGIA DE IMÓVEIS NOTIFICADOS	ZEIS									Fora de ZEIS		
	ZEIS 2			ZEIS 3			ZEIS 5			TOTAL DE HIS (unidades)	Área de Terreno (m²)	Área Construída (m²)
	Área de Terreno (m²)	Área Construída (m²)	HIS (unidades)	Área de Terreno (m²)	Área Construída (m²)	HIS (unidades)	Área de Terreno (m²)	Área Construída (m²)	HIS (unidades)			
Não edificado	861.362	—	42.406	39.968	—	1.968	365.226	—	8.990	<b>53.363</b>	112.891	—
Subutilizado	475.874	6.081	23.428	44.710	9.105	2.201	22.923	2.120	564	<b>26.193</b>	172.400	26.389
Não utilizado	25.687	13.479	166	69.841	75.741	932	24.866	31.949	197	<b>1.295</b>	99.514	235.417
<b>Total</b>	<b>1.362.923</b>	<b>19.560</b>	<b>65.999</b>	<b>154.519</b>	<b>84.846</b>	<b>5.101</b>	<b>413.015</b>	<b>34.069</b>	<b>9.751</b>	<b>80.851</b>	<b>384.805</b>	<b>261.806</b>

Premissas utilizadas para o cálculo: coeficiente de aproveitamento máximo permitido nas ZEIS 2, 3 e 5: CA=4; área total da unidade de HIS = 65m²; os percentuais mínimos de área construída exigidos para HIS 1 e 2 em ZEIS 2 e 3 = 80% e em ZEIS 5 = 40%. Para o cálculo de número de HIS potenciais em ZEIS: em "não edificados" foi adotada a área total do terreno; em "não utilizados" foi adotada a área construída total; e em "subutilizados" foi adotada a área total do terreno. Elaboração Sehab a partir de dados SMDU (Fevereiro/2016).

### MAPA ZEIS 2,3 E 5 E IMÓVEIS NOTIFICADOS PARA PEUC



IMÓVEIS NOTIFICADOS EM ZEIS  
 Não edificado  
 Sub utilizado  
 Não utilizado

IMÓVEIS NOTIFICADOS FORA DE ZEIS  
 Não edificado  
 Sub utilizado  
 Não utilizado

ZEIS 2, 3 e 5  
 Subprefeitura

### O que é o Programa?

O programa Provisão de Moradia para Aquisição constitui-se, dentro da linha programática Provisão de Moradia, na modalidade mais tradicional de política habitacional no Brasil, a de acesso à casa própria. Tem como objetivo ofertar unidades habitacionais em empreendimentos novos ou em imóveis rehabilitados, promovidos pelo poder público, pela iniciativa privada ou em parceria com entidades, associações ou movimentos sociais, para atendimento a famílias de baixa renda, em caráter definitivo, por intermédio do acesso à propriedade.

O programa busca assegurar o reassentamento das famílias removidas por obras públicas no mesmo local ou em áreas próximas ao assentamento de origem, quando adequado do ponto de vista urbanístico e ambiental e de concordância dos afetados.

Além da destinação de recursos próprios para viabilizar o programa, busca atuar de maneira articulada com o Governo Estadual e o Governo Federal, bem como com instituições internacionais parceiras, para que estas financiem direta ou indiretamente a produção de moradias em consonância com as diretrizes da política habitacional do município.

### Quais necessidades enfrenta?

O programa Provisão de Moradia para Aquisição visa proporcionar atendimento habitacional, em caráter definitivo à demanda oriunda do Serviço de Moradia Social, quando houver previsão para isso.

Além desse grupo de atendimento prioritá-

rio, o programa visa também oferecer respostas definitivas à demanda por incremento devido à coabitação indesejada e ao crescimento demográfico e, indiretamente, à parte da demanda decorrente de ônus excessivo com aluguel e de adensamento excessivo em domicílios alugados, bem como à demanda habitacional dos movimentos organizados.

### Qual é a proposta?

Para a estruturação do programa Provisão de Moradia para Aquisição, foram definidas cinco modalidades distintas com vistas a diversificar os agentes promotores envolvidos, as fontes de recursos mobilizados, bem como a forma de viabilização dos imóveis (produção de unidades habitacionais, requalificação do estoque existente e aquisição de unidades prontas), oferecendo respostas mais qualificadas às distintas necessidades habitacionais no município.

As modalidades propostas são:

- 1 PROMOÇÃO PÚBLICA DE MORADIA
- 2 PROMOÇÃO PÚBLICA DE MORADIA EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS
- 3 PROMOÇÃO DE MORADIA POR AUTOGESTÃO
- 4 PROMOÇÃO PRIVADA DE MORADIA
- 5 AQUISIÇÃO DE MORADIA PRONTA

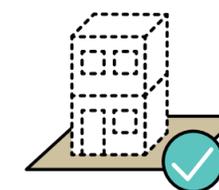
### o que é?

A Promoção Pública de Moradia é a modalidade do programa Provisão de Moradia para Aquisição em que o principal agente promotor é o município, que desenvolverá ou contratará projetos e obras, organizará a demanda e administrará os recursos financeiros.

Esta modalidade tem como objetivo a viabilização de unidades habitacionais por meio da construção de unidades novas para atendimento à demanda oriunda do Serviço de Moradia Social, quando previsto, assim como à demanda difusa por moradia, em fases posteriores da política habitacional.

Para esta modalidade, a aquisição de terrenos ou imóveis, pode se dar pela destinação obrigatória para esse fim de 30% dos recursos do Fundurb, que podem ser ofertados como contrapartida a outros programas de provisão habitacional ou não. Como outra estratégia possível de aquisição de terrenos ou imóveis de forma menos onerosa ao município, prevê-se a articulação da aplicação do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsório (Peuc) com o Consórcio Imobiliário, para a promoção de unidades habitacionais.

### como funciona?



1

**ESTUDO DE VIABILIDADE E DE IMPLANTAÇÃO** e viabilização do imóvel para o empreendimento.



2

**VIABILIZAÇÃO DO RECURSO** para a obra.



3

**DESENVOLVIMENTO DE PROJETO** de construção.



4

**EXECUÇÃO DA OBRA**



5

**SELEÇÃO DA DEMANDA** a ser atendida no empreendimento, segundo critérios de atendimento e priorização definidos pelo Conselho Municipal de Habitação e pelas normativas específicas da linha de financiamento acessada.



6

**MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO** a partir de procedimentos e indicadores desenvolvidos para esta modalidade.



7

**TRABALHO SOCIAL** realizado conforme diretrizes estabelecidas pelas regulamentações incidentes em todas as etapas do processo.

### onde?

Em todo o município de São Paulo.

o que é?

A Promoção Pública de Moradia em Assentamentos Precários é a modalidade do programa Provisão de Moradia para Aquisição em que o principal agente promotor é o município, que desenvolverá ou contratará projetos e obras, organizará a demanda e administrará os recursos financeiros.

Essa modalidade tem como objetivo a produção de unidades habitacionais novas no âmbito da linha programática Intervenção Integrada em Assentamentos Precários para atender famílias removidas por obras, risco ou necessidade de desadensamento. Desse modo, a modalidade busca ofertar unidades habitacionais (UHs) no próprio assentamento às famílias removidas, visando manter seus vínculos territoriais, econômicos e sociais. Para tanto, ela deve diversificar a tipologia e o porte dos empreendimentos, procurando utilizar as áreas remanescentes das intervenções de urbanização em projetos articulados com as ações de Melhorias Habitacionais.

Para viabilizar as novas moradias deve-se, quando adequado, adensar as áreas do assentamento sob intervenção próximas aos eixos de infraestrutura, mobilidade, equipamentos e serviços, de modo a evitar o adensamento ou a reocupação das áreas ambientalmente frágeis. É possível usar para isso o Reordenamento Urbanístico Integrado, instrumento previsto no PDE.

como funciona?



onde?

Em assentamentos precários em todo o município.

o que é?

A Promoção de Moradia por Autogestão é a modalidade do programa Provisão de Moradia para Aquisição que tem como objetivo incentivar e apoiar a oferta de unidades habitacionais por meio da autogestão, em que o principal agente promotor são entidades sem fins lucrativos (associações, movimentos organizados, cooperativas habitacionais, entre outros), que, articuladas com agentes de assistência técnica e com a prefeitura, poderão desenvolver ou contratar projetos e obras, organizar a demanda e administrar os recursos financeiros.

Entende-se por autogestão a participação dos beneficiários na viabilização do empreendimento em todas as suas etapas, seja na busca por imóveis (terrenos ou edifícios), no desenvolvimento do projeto, na produção direta ou na gestão da produção e dos recursos financeiros, na indicação da demanda, na gestão social e até na manutenção e gestão dos empreendimentos habitacionais, que podem ser de propriedade coletiva.

Esta modalidade pode se dar tanto em terrenos (ou imóveis) adquiridos pelas entidades, quanto em terrenos municipais disponibilizados, como contrapartida ou não, por meio de chamamentos públicos.

como funciona?



onde?

Em todo o município de São Paulo.

## MODALIDADE 4 Promoção Privada de Moradia

### o que é?

A Promoção Privada de Moradia é a modalidade do programa Provisão de Moradia para Aquisição em que o principal agente promotor é a iniciativa privada, que desenvolverá e contratará projetos e obras e administrará os recursos financeiros. A prefeitura será responsável pela organização e indicação da demanda, além de acompanhar o desenvolvimento dos projetos para assegurar a qualidade arquitetônica e urbanística dos empreendimentos.

Esta modalidade visa diversificar formas e agentes de promoção de habitação de interesse social no município, mobilizando mecanismos para fomentar o interesse dos empreendedores privados, de modo a ampliar a oferta de moradia social no mercado residencial formal. Além de financiamento para a produção e acesso às unidades, esses mecanismos podem incluir incentivos tributários e urbanísticos aos promotores privados.

Nesta modalidade está inserido também o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), principal programa de provisão habitacional do governo federal, com financiamento a juros subsidiados aos promotores privados, enquanto garante acesso à moradia para famílias de baixa renda, com subsídios variando conforme a renda. A Promoção Privada de Moradia pode representar uma modalidade importante de viabilização de HIS em Zeis e de produção de unidades por meio da aplicação da Cota de Solidariedade, prevista no PDE.

### como funciona?



### onde?

Em todo o município de São Paulo.

## MODALIDADE 5 Aquisição de Moradia Pronta

### o que é?

A Aquisição de Moradia Pronta é a modalidade do programa Provisão de Moradia para Aquisição que tem como objetivo viabilizar o acesso a unidades habitacionais já existentes e regularizadas para famílias de baixa renda, por meio da oferta de carta de crédito assistido para aquisição, possibilitando o acesso ao estoque existente no mercado formal para essas famílias.

Uma das oportunidades para a utilização dessa carta de crédito se dá nos loteamentos e assentamentos recém regularizados, que após o processo de regularização passam por forte dinamismo nas transações imobiliárias, criando-se a oportunidade para que inquilinos de imóveis regularizados possam adquirir sua moradia.

Todavia, faz-se necessário o acompanhamento da utilização desse crédito, de modo a garantir que ele não se configure como um instrumento de substituição da população originária por grupos de maior renda, tampouco promova o aumento dos preços desses imóveis. Sendo assim, a viabilização dessa modalidade está condicionada à criação de uma Imobiliária Pública, apoiada pelas análises e informações geradas pelo Observatório Imobiliário a ser criado no âmbito desse PMH.

### como funciona?



### onde?

Em todo o município de São Paulo.

### O que é o Programa?

O programa Locação Social consiste na oferta de unidades habitacionais para aluguel, em imóveis públicos, em áreas bem localizadas, com valores de aluguel total ou parcialmente subsidiados e, mesmo que sem subsídio, acessíveis a famílias de baixa renda.

Mais do que ampliar o acesso à moradia digna, o programa tem como objetivo garantir a permanência das famílias de baixa renda em áreas em processo de valorização ou já valorizadas e, ainda, evitar que recursos públicos investidos na aquisição fundiária e na produção dessas unidades sejam drenados para o mercado imobiliário. Desse modo, a Locação Social apresenta-se como um dispositivo importante de contenção dos processos de gentrificação em áreas centrais e valorizadas, e de regulação dos preços de aluguel.

De fato, uma vez que a produção pública de habitação para locação social ganhe envergadura, o programa assume um papel importante na regulação dos valores praticados no mercado de aluguel, contribuindo, de certa forma, para a sua redução. Essa externalidade positiva contribui, em grande medida, para o enfrentamento do ônus excessivo com o aluguel, que atinge grande parte das famílias de baixa renda residente em domicílios alugados no município.

Para este programa, a aquisição de terrenos ou imóveis, pode se dar pela destinação obrigatória de 30% dos recursos do Fundurb para esse fim.

### Quais necessidades enfrenta?

O programa Locação Social visa proporcionar atendimento habitacional em caráter definitivo. Todavia, quando suas unidades habitacionais forem ofertadas à modalidade 3 do Serviço de

Moradia Social, ele poderá assumir o caráter de atendimento emergencial e transitório.

Para o atendimento habitacional definitivo, a demanda prioritária do programa Locação Social será a oriunda do Serviço de Moradia Social. Além desse grupo, o programa visa oferecer respostas definitivas à demanda por incremento devido à coabitação indesejada e ao crescimento demográfico – por meio de cadastramento, a partir da definição de critérios de atendimento e de priorização específicos para o programa – e, indiretamente, à parte da demanda decorrente de ônus excessivo com aluguel e de adensamento excessivo.

### Qual é a proposta?

O programa Locação Social terá duas fases de implementação. A primeira fase tem como objetivo oferecer alternativas ao passivo atual do atendimento emergencial e transitório, e se dará por meio da destinação das unidades viabilizadas pelo programa Locação Social ao atendimento da modalidade 3 do Serviço de Moradia Social.

Na segunda fase, a produção das unidades habitacionais no âmbito do programa Locação Social será destinada ao atendimento habitacional de caráter definitivo.

Para a estruturação do programa Locação Social, foram definidas duas modalidades em função da diversificação da forma de gestão condominial e social dos empreendimentos. As modalidades propostas são:

- 1 LOCAÇÃO SOCIAL DE PROMOÇÃO PÚBLICA
- 2 LOCAÇÃO SOCIAL POR AUTOGESTÃO

### VIABILIZAÇÃO DE IMÓVEIS PARA O PROGRAMA LOCAÇÃO SOCIAL

Priorização na destinação de produção de habitação de interesse social em terrenos municipais nos Projetos de Intervenção Urbana (PIU), Operações Urbanas Consorciadas (OUC) e Áreas de Intervenção Urbana (AIU), bem como dos imóveis públicos reabilitados em áreas centrais, incluídos os imóveis do INSS repassados à prefeitura em pagamento de dívidas para composição do parque do programa Locação Social.

### INSTRUMENTOS EXISTENTES

- Desapropriação Amigável
- Desapropriação Parcial (pavimentos superiores)
- Dação em Pagamento
- Arrecadação por Abandono
- Doação de Imóveis ou terrenos com Transferência de Potencial Construtivo
- Consórcio Imobiliário articulado com aplicação do Peuc
- Cota de Solidariedade (quando em MEM ou MUC)
- Herança Vacante
- Remanescentes de Desapropriação
- Otimização de áreas institucionais (compartilhamento com outros equipamentos)

### PROPOSTA DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPs)

para viabilização de imóveis para o programa Locação Social

#### REABILITAÇÃO

- 1 Transferência do imóvel municipal para Cohab-SP, quando necessária.
- 2 Avaliação do imóvel e análise dos custos da reabilitação com definição de custo máximo por unidade habitacional.
- 3 Modelagem financeira para desenvolvimento do edital de chamamento público, em que o imóvel entra como garantia.
- 4 Lançamento de edital de chamamento público para reabilitação e gestão patrimonial por tempo determinado em função dos custos de reabilitação\* e de manutenção patrimonial\*\*, das retribuições financeiras e receitas oriundas da exploração das áreas térreas de uso não residencial.
- 5 Seleção de empresa proponente que apresentar a melhor proposta financeira (menor custo de reabilitação e de manutenção patrimonial).

#### PRODUÇÃO DE UNIDADES NOVAS

- 1 Transferência do terreno municipal para Cohab-SP, quando necessária.
- 2 Desenvolvimento de estudo de viabilidade físico-financeira com definição de custo médio e número mínimo de unidades habitacionais.
- 3 Modelagem financeira para desenvolvimento do edital de chamamento público em que o terreno e o imóvel entram como garantia.
- 4 Lançamento de edital de chamamento público para produção e gestão patrimonial por tempo determinado em função dos custos de construção\* e de manutenção patrimonial\*\*, das retribuições financeiras e receitas oriundas da exploração das áreas térreas de uso não residencial.
- 5 Seleção de empresa proponente que apresentar a melhor proposta financeira (menor custo de construção e de manutenção patrimonial).

\* Isenções tributárias, como de ISS, devem ser computadas na modelagem financeira. \*\* Nos casos de PPP, agente privado será o responsável pela realização da gestão patrimonial dos pavimentos residenciais e das gestões patrimonial e condominial do térreo de uso não residencial.

## MODALIDADE 1 Locação Social de Promoção Pública

### o que é?

A Locação Social de Promoção Pública é a modalidade do programa Locação Social que oferece unidades habitacionais para aluguel em imóveis públicos, para atendimento em caráter definitivo, com valores de aluguel acessíveis às famílias de baixa renda oriundas do Serviço de Moradia Social e de cadastro específico do programa.

Essa modalidade prevê a permanência das famílias nos imóveis locados por longo prazo, permitindo que as mesmas estabeleçam vínculos comunitários e participem da gestão condominial.

### como funciona?



- FASE 1**
- 1 VIABILIZAÇÃO DO IMÓVEL** (ver quadros nas páginas 58-59).
  - 2 DESTINAÇÃO DAS UNIDADES** para o atendimento no âmbito da modalidade 3 do Serviço de Moradia Social.
  - 3 REALIZAÇÃO DA GESTÃO DO EMPREENDIMENTO** (conforme definido no plano de trabalho a ser elaborado pelas secretarias envolvidas, prevendo a atuação e responsabilidade de cada uma delas, com a possibilidade de participação, por meio de parceria, de Organizações Sociais sem fins lucrativos).



- FASE 2**
- 1 VIABILIZAÇÃO DO IMÓVEL**
  - 2 SELEÇÃO DA DEMANDA** conforme critérios de atendimento e de priorização definidos por regulamentação específica.
  - 3 FORMALIZAÇÃO DO ATENDIMENTO** contrato contendo regras e condições do atendimento.
  - 4 REALIZAÇÃO DA GESTÃO DO EMPREENDIMENTO** (conforme definido no plano de trabalho a ser elaborado pelas secretarias envolvidas, prevendo a atuação e responsabilidade de cada uma delas, com a possibilidade de participação, por meio de parceria, de Organizações Sociais sem fins lucrativos).
  - 5 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO** a partir de procedimentos e indicadores desenvolvidos para esta modalidade.

### onde?

Todo o município, prioritariamente em MEM, MUC, OUC, AIU e PIU.

## MODALIDADE 2 Locação Social por Autogestão

### o que é?

A Locação Social por Autogestão é a modalidade do programa Locação Social que viabiliza a construção de unidades habitacionais em imóveis públicos para atendimento em caráter definitivo, por meio da oferta de moradia a valores de aluguel acessíveis às famílias de baixa renda indicada por entidades organizadoras, mobilizadas por chamamento público, segundo critérios de atendimento e priorização estabelecidos por regulamentação específica desta modalidade. As entidades serão responsáveis pela realização da gestão condominial e social dos empreendimentos.

Também nessa modalidade é prevista a permanência de longo prazo nos imóveis pelas famílias atendidas.

### como funciona?



- 1 CHAMAMENTO PÚBLICO** para habilitação e cadastramento de entidades interessadas em participar da modalidade.
- 2 VIABILIZAÇÃO DO IMÓVEL**
- 3 APRESENTAÇÃO DE PLANO DE GESTÃO** condominial e social do empreendimento pelas entidades interessadas.
- 4 SELEÇÃO DA ENTIDADE ORGANIZADORA**, conforme critérios definidos por regulamentação específica.
- 5 INDICAÇÃO DA DEMANDA** pela entidade organizadora selecionada, conforme critérios de atendimento e de priorização definidos por regulamentação específica.
- 6 FORMALIZAÇÃO DO ATENDIMENTO** por meio de contrato contendo regras e condições do atendimento.
- 7 REALIZAÇÃO DA GESTÃO DO EMPREENDIMENTO** (conforme definido no plano de trabalho a ser elaborado pelas secretarias envolvidas, prevendo a atuação e responsabilidade de cada uma delas, com a possibilidade de participação, por meio de parceria, de Organizações Sociais sem fins lucrativos).
- 8 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA GESTÃO** realizada pelas Entidades Organizadoras a partir de procedimentos e indicadores desenvolvidos para esta modalidade.

### onde?

Todo o município, prioritariamente em MEM, MUC, OUC, AIU e PIU.

### O que é o programa?

Para além do programa Locação Social em parque público, apresentado nas páginas 58 e 59, é importante que a política habitacional promova a regulação do mercado privado de aluguéis, avançando uma oferta condizente com as faixas de renda mais baixas. Tal dinâmica auxiliaria na diminuição da pressão da demanda por moradia, uma vez que parte dela conseguiria obter soluções adequadas no âmbito desse mercado privado de aluguéis.

O programa Locação Social de Mercado tem como objetivo ampliar a oferta de imóveis, em condições dignas, no mercado privado de aluguel para baixa renda, por meio de incentivos tributários, financeiros e urbanísticos aos proprietários, por um lado, e de apoio financeiro aos beneficiários, por outro lado, por meio da Bolsa Aluguel.

Para aumentar o interesse do setor privado em direcionar seu imóvel e/ou produzir unidades habitacionais para o Locação Social de Mercado, propõe-se oferecer incentivos tributários e urbanísticos aos proprietários ou agentes promotores que aceitem disponibilizar para aluguel unidades habitacionais a valores determinados pela prefeitura, dentro de patamares de aluguel social definidos, variáveis por região. O benefício duraria enquanto o proprietário mantivesse a oferta nessas condições.

Já os valores de subsídio aos inquilinos que queiram acessar moradias de aluguel social de mercado poderão variar, até um patamar máximo definido em função da capacidade de comprometimento da renda familiar do beneficiário. Trata-se de uma variante da Bolsa Aluguel, em que o uso do benefício se dá junto à oferta no mercado privado que esteja dentro dos patamares de preços estabelecidos.

Uma vez que a regulação do mercado privado de aluguel para fins sociais ganhe envergadura, o programa assume um papel importante na re-

gulação dos valores praticados no mercado de aluguel, contribuindo para a sua redução. Como em outras modalidades descritas anteriormente, tal externalidade positiva do programa Locação Social de Mercado contribui, em grande medida, para o enfrentamento do ônus excessivo com o aluguel, que atinge parte importante das famílias de baixa renda residente em domicílios alugados no município.

Para fundamentar a definição dos patamares máximos de valores de aluguel para o programa, bem como acompanhar as dinâmicas de ociosidade e liquidez no mercado de locação, o PMH propõe a criação de um Observatório Imobiliário para analisar o comportamento do mercado de aluguéis, sobretudo nas áreas centrais e em processo de valorização.

### Quais necessidades enfrenta?

O programa Locação Social de Mercado visa ampliar o atendimento habitacional por meio da regulação do mercado privado de aluguéis. Eventualmente, parte da demanda pode ser oriunda do Serviço Social de Moradia, quando beneficiada pela Bolsa Aluguel.

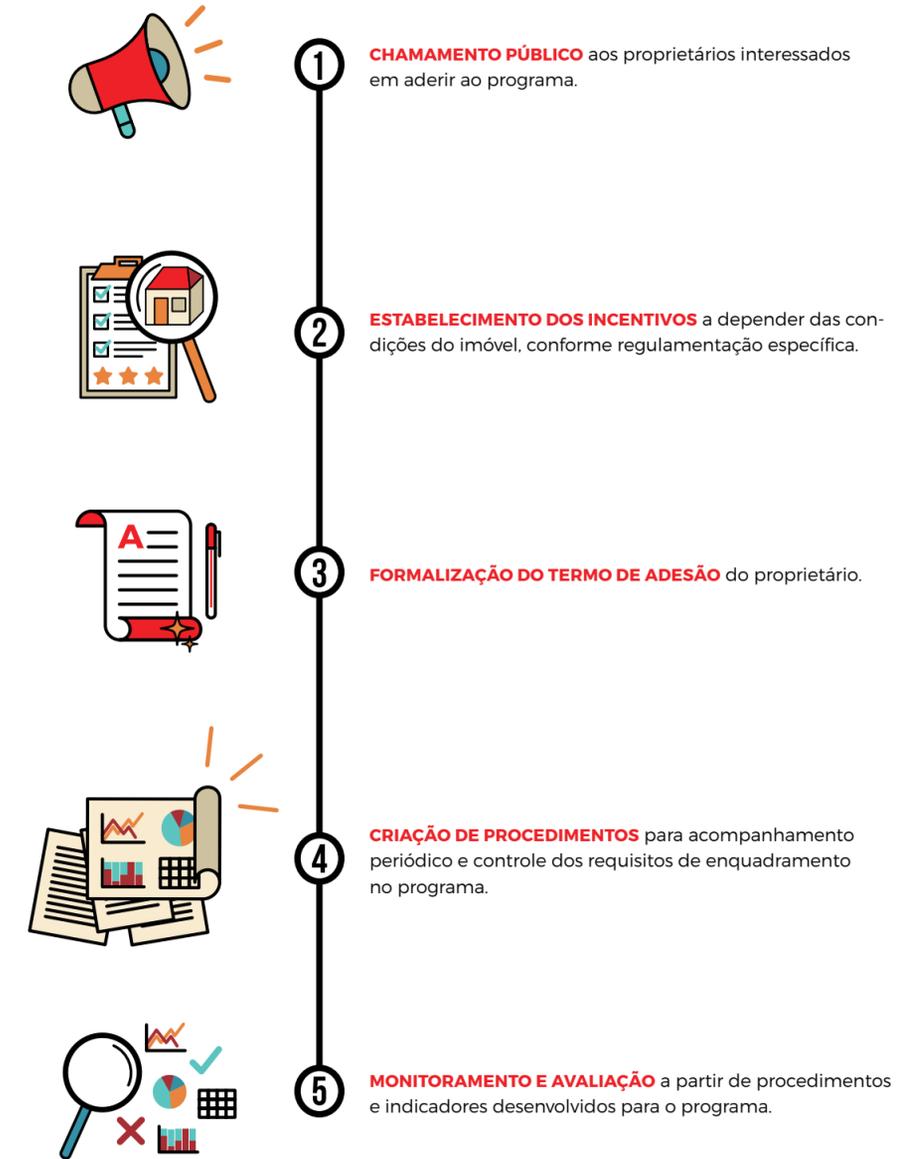
Além desse grupo de atendimento prioritário, o programa visa oferecer respostas definitivas à demanda por incremento devido à coabitação indesejada e ao crescimento demográfico – por meio de cadastramento, a partir da definição de critérios de atendimento e de priorização específicos para o programa – e, indiretamente, à parte da demanda decorrente de ônus excessivo com aluguel e de adensamento excessivo.

### o que é?

O programa Locação Social de Mercado pretende aumentar a oferta de imóveis de aluguel acessíveis a famílias de baixa renda. Para tanto, a Sehab realizará uma dupla intervenção. De um lado, poderá oferecer incentivos tributários, financeiros e urbanísticos para estimular proprietários a adaptar, qualificar e colocar seus imóveis para alugar a preços compatíveis com as políticas municipais. De outro lado, a Sehab poderá conceder apoio financeiro por meio da Bolsa Aluguel aos beneficiários da política habitacional, de tal maneira que viabilize a eles alugar imóveis particulares no âmbito do programa Locação Social de Mercado.

O grande potencial de ampliação do programa Locação Social de Mercado deve repercutir na forma de pressão pela redução dos valores praticados no mercado de aluguel em geral. Com isso, promove-se o enfrentamento do ônus excessivo com aluguel, retirando do contingente total do déficit habitacional uma grande quantidade de famílias de baixa renda (até três salários mínimos) que hoje gastam mais de um terço de sua renda com a locação de sua moradia. Também se incluem entre os possíveis beneficiários a participar do programa as famílias que vivem em coabitação indesejada ou em condição de adensamento excessivo.

### como funciona?



### onde?

Em todo o município de São Paulo.



LINHA PROGRAMÁTICA

# **Intervenção Integrada em Assentamentos Precários**

A política habitacional de São Paulo deve estabelecer prioridades de ação para reduzir efetivamente a precariedade habitacional e urbana no município. As linhas programáticas Serviço de Moradia Social e Provisão de Moradia atendem demandas de todo o território. O Serviço de Moradia Social, por exemplo, tende a privilegiar a região central em sua ação, embora não exclusivamente. A Provisão de Moradia deve, por sua vez, estruturar-se o mais possível ao longo dos eixos de transporte, áreas prioritárias de adensamento propostas pelo Plano Diretor Estratégico (Lei n. 16.050/2014).

Porém, a incidência ainda alta no território de assentamentos marcados pela precariedade, muitos ainda irregulares, outros em áreas impróprias, alguns em terrenos passíveis de consolidação, faz com que a Intervenção Integrada em Assentamentos Precários deva ser, na ação da política habitacional, a primeira prioridade de atuação. As intervenções em áreas precárias se valem de todas as demais linhas programáticas propostas para o atendimento habitacional, podendo encaminhar as famílias afetadas ao Serviço de Moradia Social, ou ao Locação Social ou ao Provisão de Moradia para Aquisição, conforme a situação. Mas, além disso, estas intervenções envolvem um leque muito maior de ações, intersetoriais e intersecretariais, pois abrangem obras de urbanização em diferentes graus de complexidade.

Assim, com o objetivo de melhorar as condições de habitabilidade e a qualidade de vida dos moradores de assentamentos precários, integrando-os à cidade formal, o Plano Municipal de Habitação propõe estruturar um conjunto de ações para atuar de forma integrada no território, compondo a linha programática Intervenção Integrada em Assentamentos Precários. Esta linha programática foi estruturada a partir de dois eixos de atuação, um voltado a favelas, loteamentos e conjuntos irregulares e outro voltado aos cortiços.

O eixo Favelas, Loteamentos e Conjuntos Irregulares tem como base e articula entre si os

programas Urbanização (provisão de infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos e recuperação ambiental), Regularização Fundiária e Melhorias Habitacionais, além de acionar, quando necessário, as demais linhas programáticas aqui propostas: o Serviço de Moradia Social e a Provisão de Moradia. Já o eixo Cortiços é constituído pelo programa Intervenção em Cortiços, que se divide entre ações voltadas à melhoria física dos imóveis e outras voltadas ao atendimento às famílias moradoras.

O foco desta linha programática é o atendimento à população de baixa renda, com prioridade para aqueles que residem em imóveis ou áreas insalubres, áreas de risco e áreas de preservação permanente, prevendo, quando houver necessidade de remoções, o atendimento habitacional, preferencialmente no mesmo local.

Esta linha programática procura ainda integrar a política habitacional de enfrentamento da precariedade habitacional e urbana às demais políticas públicas que visam, por um lado, qualificar o ambiente urbano dos assentamentos e integrá-los à cidade formal, por meio de ações de promoção do saneamento ambiental integrado (serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza pública e manejo de resíduos sólidos e de drenagem), da mobilidade e acessibilidade locais, da provisão de equipamentos e qualificação dos espaços públicos, da implantação da rede de áreas livres e dos parques lineares. Por outro lado, é fundamental articular essas intervenções, que se dão no território, às políticas de promoção da cidadania, tais como as políticas de saúde, educação, cultura, assistência social, trabalho e geração de renda, com o reconhecimento e regularização das atividades comerciais e de serviço existentes nos locais, por exemplo, de modo que se possa enfrentar a dimensão de exclusão sócio-territorial de forma mais abrangente.

Para tanto, é fundamental promover a participação dos moradores nas diversas etapas do processo da intervenção urbanístico-fundiária, desde a concepção até a implementação das ações, e nas atividades de pós-ocupação, com

apoio de trabalho social qualificado e fortalecimento das instâncias de participação, como os Conselhos Gestores de Zeis.

Esta linha programática, em seu eixo voltado às favelas, loteamentos e conjuntos irregulares, constitui-se, então, em um aprimoramento das ações em curso no sentido da efetivação das diretrizes de integração já apresentadas no Plano Municipal de Habitação de 2009.

### Eixo Favelas, Loteamentos e Conjuntos Irregulares

Considerando que a precariedade habitacional e urbana presente nas favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares engloba aspectos físicos, jurídicos, ambientais e sociais, que têm naturezas distintas, este eixo de atuação procura a integração de ações de caráter complementar, organizadas nos seguintes programas, cujas ações impactam diretamente as necessidades habitacionais identificadas:

- **PROGRAMA URBANIZAÇÃO:** reúne ações de urbanização e intervenções físicas, que consideram a provisão de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos, e a recuperação ambiental dos assentamentos;
- **PROGRAMA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA:** engloba especificamente as ações voltadas à promoção da segurança da posse ou da propriedade aos ocupantes das áreas;
- **PROGRAMA MELHORIAS HABITACIONAIS:** agrupa ações que visam promover a adequação das moradias do ponto de vista da salubridade e da segurança, bem como de sua regularidade;

E, ainda, são propostos também Coordenadorias de Ações Transversais e Grupos Técnicos, que se articulam com os diversos programas dessa linha programática.

### Como funciona?

A fim de orientar as etapas de intervenção integrada nas favelas, loteamentos e conjuntos irregulares, são propostas as seguintes ações:

#### 1. Identificação, caracterização e classificação dos assentamentos precários

A identificação dos assentamentos precários e o conhecimento sobre as precariedades de cada um deles é o princípio da atuação integrada, na

medida em que possibilita o planejamento e a coordenação das ações. Assim, em primeiro lugar, é necessário caracterizar os assentamentos do ponto de vista de sua precariedade fundiária, urbanística e edilícia, conforme apresentado no item Necessidades Habitacionais no Município. A partir dessa caracterização é possível classificar os assentamentos pelo tipo e grau de precariedade e assim orientar as ações necessárias e as possibilidades de integração entre os programas.

#### 2. Caracterização das intervenções da política habitacional, relacionadas a cada tipo de assentamento precário

Cada tipo de assentamento precário requer um conjunto de ações da política habitacional, que quando combinadas caracterizam o tipo de intervenção integrada para o enfrentamento dos problemas.

Nesse sentido, a cada tipo de assentamento precário corresponde um tipo de intervenção integrada, o que permite planejar as ações tanto internamente à política habitacional quanto em articulação às ações de outras políticas públicas que incidem nos assentamentos precários.

#### 3. Integração das intervenções com ações de outras secretarias

Dando continuidade à proposta presente no Plano Municipal de Habitação de 2009, de agrupar em um mesmo Perímetro de Ação Integrada (PAI) diversos assentamentos com graus de precariedade diferentes, (utilizando como unidade territorial a bacia hidrográfica, a partir de diretriz de integração com a política de saneamento ambiental), pretende-se aprimorar a integração das ações da política habitacional com outras políticas, incorporando ainda os novos instrumentos instituídos pelo Plano Diretor Estratégico (ver *Diretrizes para Estruturação da Política Habitacional*).

Nesse sentido, o eixo Favelas, Loteamentos e Conjuntos Irregulares prevê, para além da integração das ações de urbanização, regularização fundiária, melhorias habitacionais e provisão da moradia, a combinação da intervenção simultâ-

nea em vários assentamentos, conformando um perímetro mais abrangente de intervenção integrada, a depender das seguintes situações:

- proximidade ou contiguidade dos assentamentos
- ganhos urbanísticos e ambientais
- disponibilidade de recursos financeiros
- prioridade de acordo com as diretrizes da política
- ação no mesmo território de outras políticas ou existência de projetos no mesmo

Dessa forma, pretende-se retomar a integração de ações no desenvolvimento dos projetos realizados no âmbito no Concurso Renova SP. Para esses territórios, o Plano Municipal de Habitação propõe que, após uma avaliação dos projetos e das propostas, sejam desenvolvidas estratégias de articulação e implementação dos projetos que possam qualificar o ambiente de forma gradual e distribuída, em conjunto com os Conselhos Gestores que estão ativos no acompanhamento dessas ações. Esse conjunto de projetos deve integrar as primeiras experiências de implementação desse eixo da linha programática Intervenção Integrada em Assentamentos Precários.

A definição do perímetro de intervenção integrada se dará então durante a realização da primeira etapa de trabalho, que se configura como um diagnóstico integrado da área. Nesse diagnóstico será possível delimitar o perímetro de intervenção a partir da análise das possibilidades de integração com outras ações no mesmo território e também definir qual o instrumento urbanístico mais apropriado para a realização das ações. É a primeira fase de elaboração do Plano de Intervenção Integrada.

**4. Definição dos instrumentos urbanísticos de integração das ações e desenvolvimento do Plano de Intervenção Integrada**

Seguindo as diretrizes para integração entre os diversos programas da política habitacional, o Plano de Intervenção Integrada é o instrumento proposto para diagnóstico e articulação das diversas ações, no território e ao longo do tempo, entre os diversos agentes. Ele deve ser elaborado a partir de uma primeira caracterização da precariedade dos assentamentos e reunir os elementos projetuais, informações sobre as necessidades de recursos financeiros, atribuições dos agentes envolvidos e prazos das ações, de forma a orientar todo o desenvolvimento das intervenções.

A depender do território que está sendo objeto de intervenção, os instrumentos urbanísticos que podem ser acionados variam. Para os assentamentos precários, predominantemente demarcados como Zeis 1, conforme estabelece o Plano Diretor Estratégico, Lei n. 16.050/2014, e em conformidade à Lei Federal n. 11.977/2009, devem ser elaborados os Planos de Urbanização de Zeis (ver quadro à direita), que ganham especificidades conforme o território em que se situam, como por exemplo nas áreas de proteção aos mananciais, que em sendo regidas por legislação específica, requerem complementações ao escopo do Plano de Zeis e a realização de um Programa de Recuperação de Interesse Social (PRIS).

Os Planos de Urbanização de Zeis constituem, assim, o instrumento de integração das ações da política habitacional entre si e com as demais políticas. O momento de concepção das intervenções, de elaboração do projeto de urbanização e regularização fundiária, é fundamental para a integração das ações. Assim como a pactuação entre os agentes sobre as atribuições de cada um e os prazos para a consecução dos objetivos do plano. Por isso, está se propondo o reforço do papel deste instrumento como peça técnica capaz de reunir e concatenar os elementos que compõem a intervenção integrada em assentamentos precários.

**PLANO DE URBANIZAÇÃO DE ZEIS 1**  
(conforme PDE, Lei n. 16.050/2014)

- Análise sobre o contexto da área
- Cadastramento dos moradores
- Diretrizes, índices e parâmetros urbanísticos para o parcelamento, uso e ocupação do solo e instalação de infraestrutura
- Projetos das intervenções urbanísticas necessárias à recuperação física da área, bem como seu dimensionamento financeiro
- Soluções para a regularização fundiária dos assentamentos
- Soluções e instrumentos para viabilizar geração de emprego e renda
- Critérios e procedimentos para o remembramento de lotes
- Formas de integração entre políticas públicas
- Estimativas de custo e fontes de recurso
- Plano de ação social e de pós-ocupação

**ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS X INTERVENÇÕES**  
Os diferentes tipos de assentamentos precários e as respectivas possibilidades de intervenção

Mapa ilustrativo dos tipos de assentamentos precários e de intervenções

**Tipos de assentamentos precários**

CONSOLIDADOS		CONSOLIDÁVEIS			NÃO CONSOLIDÁVEIS
SEM NECESSIDADE DE PROVISÃO DE INFRAESTRUTURA	CONJUNTOS HABITACIONAIS IRREGULARES	SIMPLES SEM REMOÇÃO	SIMPLES COM REMOÇÃO	COMPLEXO	REMOÇÃO TOTAL

**Tipos de intervenções**

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E MELHORIAS HABITACIONAIS	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, MELHORIAS HABITACIONAIS E ATENDIMENTO HABITACIONAL	URBANIZAÇÃO, REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E MELHORIAS HABITACIONAIS	URBANIZAÇÃO, REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, MELHORIAS HABITACIONAIS E ATENDIMENTO HABITACIONAL	URBANIZAÇÃO, REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, MELHORIAS HABITACIONAIS E ATENDIMENTO HABITACIONAL	ATENDIMENTO HABITACIONAL
---	---	--	--	--	--------------------------

**O que é o Programa?**

O programa Urbanização, em articulação aos demais programas da linha programática Intervenção Integrada em Assentamentos Precários, tem como objetivo específico promover intervenções físicas nos assentamentos a fim de sanar suas inadequações urbanísticas e possibilitar a consolidação e a permanência de quem ali reside. Para isso, prevê a realização de obras de complementação ou implantação de infraestruturas, a eliminação das áreas de risco, a qualificação e recuperação ambiental dos assentamentos, bem como sua inserção no atendimento pelos serviços públicos e a provisão de equipamentos públicos, quando possível.

**Quais necessidades enfrenta?**

O programa Urbanização visa atender a população de baixa renda que reside nos assentamentos precários passíveis de consolidação. Esses assentamentos apresentam carências em relação à infraestrutura urbana (rede de abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo, luz domiciliar, iluminação pública, pavimentação das vias, drenagem) e, em alguns casos, uma precariedade na estruturação da malha viária, podendo apresentar inadequação na qualidade do acesso aos domicílios. Também podem existir nesses assentamentos áreas de risco hidrológico e geológico. Dessa forma, o programa Urbani-

zação contempla obras de diferentes escalas no território, indo desde simples intervenções de complementação de infraestrutura até a urbanização integral do assentamento.

**Qual é a proposta?**

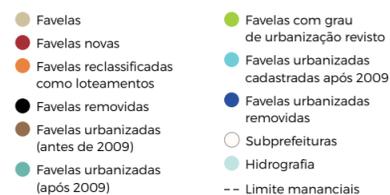
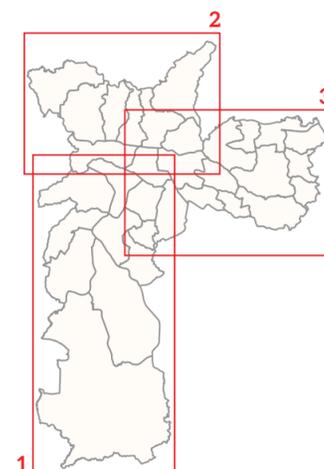
O programa Urbanização conta com duas modalidades que procuram responder a formas distintas de atuar nos assentamentos precários. As modalidades foram pensadas a partir de dois critérios:

- A) a escala de intervenção, que envolve graus distintos de complexidade dos projetos e das obras;
- B) a necessidade e possibilidade de integração com outras ações, por meio de um Plano de Intervenção Integrada, o que abarca a participação de outros agentes, para além dos executores da política habitacional, trazendo maior complexidade para as intervenções.

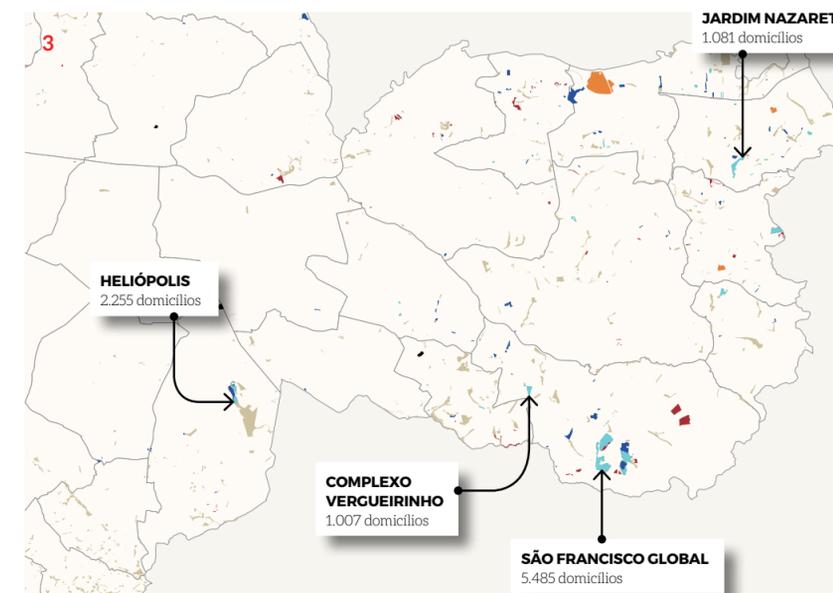
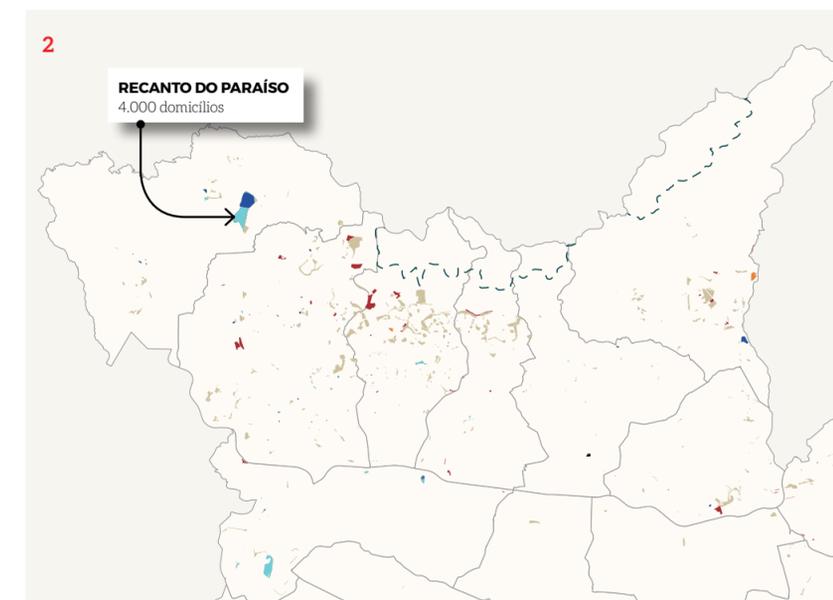
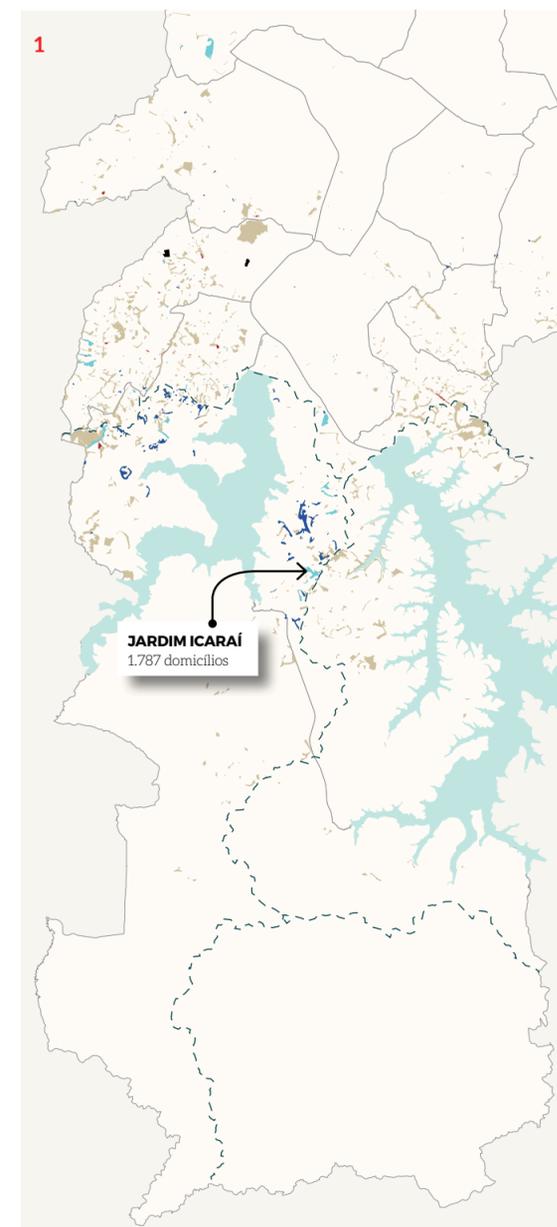
As duas modalidades propostas são:

- 1 URBANIZAÇÃO COMPLEXA
- 2 PEQUENAS INTERVENÇÕES DE URBANIZAÇÃO

- Mais de 70% dos domicílios beneficiados por obras de urbanização pertenciam a assentamentos grandes, com mais de 500 domicílios.
- Surgimento de favelas pequenas, contíguas aos assentamentos já existentes



**FAVELAS URBANIZADAS E NOVAS FAVELAS ENTRE 2009 E 2016**  
(PMH 2009 e Habisp março/2016)



## MODALIDADE 1 Urbanização Complexa

### o que é?

A modalidade Urbanização Complexa visa articular ações voltadas ao enfrentamento, de forma integrada, da precariedade habitacional, urbanística e fundiária nos assentamentos consolidáveis. O principal agente promotor é o município, que desenvolverá ou contratará projetos e obras, organizará a demanda e administrará os recursos. Propõe-se a elaboração de um Plano de Intervenção Integrada, que articule, desde a fase de diagnóstico, as ações voltadas à qualificação urbanística e ambiental, à regularização fundiária e, ainda, à melhoria das moradias.

São previstas intervenções diferenciadas em função do grau de precariedade dos assentamentos. Para os que demandam urbanização simples com remoções, são previstos projeto e obra de complementação de infraestrutura (micro drenagem, redes de água e esgoto, pavimentação, iluminação), que podem ser executados com as subprefeituras, e exigem remoções pontuais. E, para os que demandam urbanização complexa, projeto e obra de infraestrutura de grande porte (viário, mitigação de risco e contenção de encostas, drenagem, redes de água e esgoto, pavimentação, iluminação), que podem ser executadas com outros órgãos municipais e exigem muitas remoções. Para o atendimento das famílias removidas, devem ser produzidas novas moradias, preferencialmente dentro do perímetro de intervenção.

### como funciona?



1

**DESENVOLVIMENTO DO PLANO DE INTERVENÇÃO INTEGRADA/ PLANO DE URBANIZAÇÃO DE ZEIS** realizado de maneira conjunta com o Plano de Regularização Fundiária, com o programa Melhorias Habitacionais e programa Provisão de Moradia.



2

**EXECUÇÃO E APROVAÇÃO DO PROJETO** pelo Conselho Gestor e pela Comissão de Avaliação de Empreendimentos de Habitação de Interesse Social (CAEHIS).



3

**CONTRATAÇÃO E EXECUÇÃO DA OBRA** em consonância com o programa Melhorias Habitacionais e com programa Provisão de Moradia.



4

**ACOMPANHAMENTO PÓS OBRA** de maneira integrada com as etapas do programa Regularização Fundiária e com Coordenadorias de Ações Transversais - programa Assistência Técnica, Jurídica e Social e programa Pós Intervenção e Integração aos Serviços e Controle Urbanos.

### onde?

Em assentamentos precários consolidáveis, que tenham necessidades de remoções

## MODALIDADE 2 Pequenas Intervenções de Urbanização

### o que é?

A modalidade Pequenas Intervenções de Urbanização visa promover obras de menor porte no território dos assentamentos precários consolidáveis com o objetivo de melhorar as condições urbanas, eliminando ou minimizando de forma ágil situações de precariedade e insalubridade. Estas obras podem ser tanto promovidas diretamente pela Sehab quanto resultar de articulação com outras secretarias que desenvolvem ações de melhoria nos bairros, a saber, Secretaria de Coordenação das Subprefeituras, Secretaria de Obras e Infraestrutura Urbana, Secretaria de Serviços Urbanos, etc.

Esta modalidade é voltada para: Assentamentos consolidáveis que demandam intervenções de urbanização simples sem remoção, cujas características físicas e ambientais dos terrenos em que se situam permitem a sua consolidação a partir da realização de obras simples de complementação de infraestrutura e que possuem baixa ou média densidade e traçado viário relativamente regular.

Realização de urbanização gradual nos assentamentos consolidáveis, em consonância com o Plano de Intervenção Integrada e seu projeto de urbanização e regularização fundiária, enfrentando as situações urgentes que podem ser equacionadas com pequenos investimentos de recursos.

### como funciona?



1

**ORGANIZAR AS DEMANDAS** por pequenas intervenções de urbanização advindas dos projetos em desenvolvimento pela Sehab, de comunidades, associações e órgãos públicos para priorização das áreas de atuação, em consonância com as ações do programa Regularização Fundiária.



2

**ESTABELECEER GESTÃO COMPARTILHADA** das equipes da Sehab com subprefeituras e demais agentes envolvidos, para a concepção e implementação das ações.



3

**CONSOLIDAÇÃO DE PROPOSTAS E DE PROJETO** a partir do desenvolvimento de um Banco de Projetos que agregue soluções típicas de complementação de infraestruturas, em integração com as ações de Regularização Fundiária e o programa Melhorias Habitacionais.



4

**CONTRATAÇÃO PARA OBRA** com diversas possibilidades de arranjos: articulação entre os gestores e empreendedores locais, com grupos de economia solidária, com grupos de assistência técnica visando a autogestão, entre outros.



5

**EXECUÇÃO DA OBRA**, em parceria, quando necessário, com o programa Melhorias Habitacionais.

### onde?

Em assentamentos precários consolidáveis em todo o município de São Paulo.

**PROGRAMA**  
**Regularização Fundiária**

**O que é o Programa?**

O programa Regularização Fundiária, com base nos instrumentos jurídicos e urbanísticos da política urbana, presentes no Plano Diretor Estratégico, propõe que a partir do reconhecimento da realidade socioterritorial de cada assentamento seja promovido o direito à posse e à permanência dos moradores de áreas ocupadas informalmente e a ampliação do acesso à terra urbanizada, por meio da titulação de seus ocupantes, com prioridade para as famílias de baixa renda.

**Quais necessidades enfrenta?**

O programa Regularização Fundiária tem por prioridade enfrentar a precariedade que se manifesta na insegurança em relação à posse ou propriedade da terra vivenciada pela população que reside nos assentamentos caracterizados pela irregularidade fundiária.

São várias as formas de irregularidade presentes no território urbano da cidade, a depender das características dos assentamentos em relação à propriedade da terra (se estão em áreas públicas ou privadas), à origem e forma da ocupação (se espontâneas, como as favelas; induzidas, como nos loteamentos clandestinos ou irregulares; ou ainda, promovidas pelo Poder Público, como os conjuntos habitacionais irregulares), à ocorrência ou não de intervenções públicas anteriores, entre outros aspectos (ver *Necessidades Habitacionais no município*).

Essa diversidade de irregularidades também

pode ser verificada dentro do perímetro de um mesmo assentamento, que apresenta uma heterogeneidade de situações que devem ser enfrentadas por intervenções integradas que deem conta de sua complexidade. Por outro lado, há um conjunto de assentamentos, considerados consolidados, em que a intervenção deve focar fundamentalmente na eliminação de sua irregularidade fundiária.

Assim, este programa visa atender o conjunto de assentamentos precários identificados pelo Plano Municipal de Habitação, operando com maior ou menor grau de integração em relação às demais ações que compõem a linha programática Intervenção Integrada em Assentamentos Precários, desde que atendam ao menos um dos seguintes critérios, que configuram a Regularização de Interesse Social, de acordo com a Lei Federal 11.977/2009:

- (I) área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, 5 (cinco) anos;
- (II) assentamentos localizados em Zeis; ou
- (III) em áreas declaradas de interesse social para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social.

**Qual é a proposta?**

Este Plano Municipal de Habitação propõe uma modalidade para o programa Regularização Fundiária, dado que suas etapas e os procedimentos envolvidos não variam em relação aos tipos de assentamentos precários, sendo os mesmos para

assentamentos consolidados, que não necessitam de obras de urbanização, ou para assentamentos consolidáveis, que requerem intervenções físicas para sua consolidação.

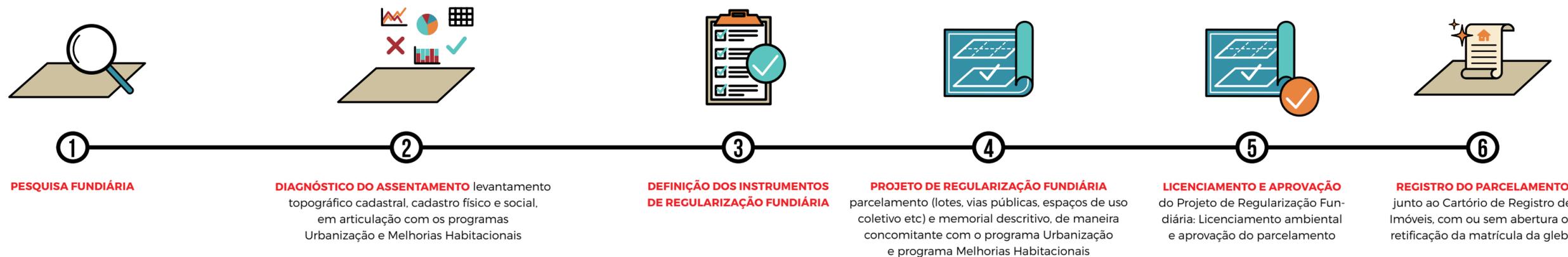
De forma geral, por ser um procedimento administrativo, o poder público municipal, por meio da Secretaria de Habitação, é o agente promotor da regularização fundiária, seja executando as diversas ações internamente, com corpo técnico próprio, seja oferecendo apoio aos próprios beneficiários da regularização, individual ou coletivamente, ou a entidades e associações comunitárias para o acesso a recursos para a assistência técnica, jurídica e social gratuita para promoção de ações de regularização fundiária (ver *Coordenadorias de Ações Transversais - programa Assistência Técnica, Jurídica e Social*).

*Podemos agrupar as ações relativas ao processo de regularização fundiária em três grandes macro processos:*

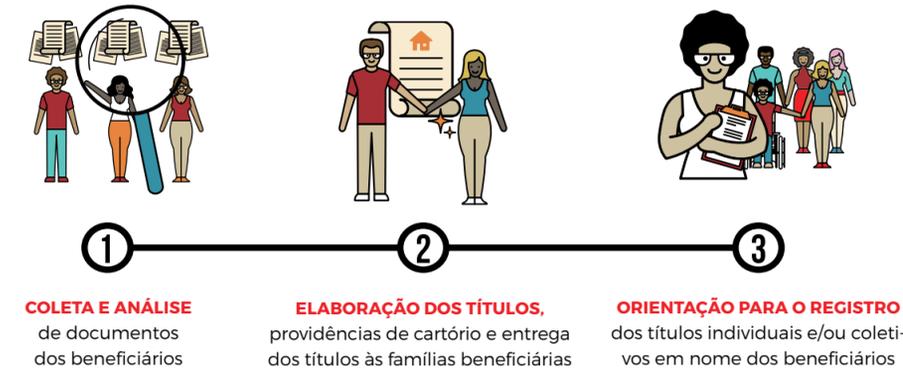
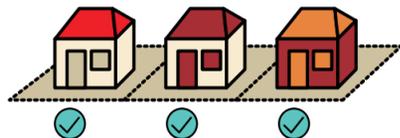
processos	precariedades	ações	instrumentos
<p><b>A REGULARIZAÇÃO DA BASE FUNDIÁRIA:</b> conjunto de ações e instrumentos que visam a conformidade entre parcelamento atual ou decorrente das intervenções urbanísticas e o registro no Cartório de Registro de Imóveis.</p>	<p>Desconformidade entre o desenho urbano existente e o registro no Cartório de Registro de Imóveis</p>	<p>Correção do registro do limite do assentamento e de seu parcelamento junto ao Cartório de Registro de Imóveis</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demarcação urbanística</li> <li>• Desapropriação</li> <li>• Projeto de Regularização Fundiária</li> <li>• Estudo Técnico</li> <li>• Plano de Urbanização de Zeis</li> </ul>
<p><b>A REGULARIZAÇÃO DA POSSE</b> ou da propriedade: conjunto de ações e instrumentos que visam o registro em nome do atual possuidor de um imóvel na sua respectiva matrícula.</p>	<p>Ausência de vínculo formal entre os atuais ocupantes e os proprietários da área</p>	<p>Outorga de títulos de posse ou propriedade aos atuais ocupantes dos domicílios</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Usucapião Especial Urbano</li> <li>• Legitimação de posse</li> <li>• Alienação</li> <li>• Concessão de Direito Real de Uso (CDRU)</li> <li>• Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM)</li> <li>• Adjudicação Compulsória</li> <li>• Plano de Regularização de Lotes</li> <li>• Doação e venda</li> </ul>
<p><b>A REGULARIZAÇÃO ADMINISTRATIVA:</b> conjunto de ações e instrumentos que visam a inserção do assentamento na rotina administrativa da cidade mediante a oficialização do sistema viário e o desdobramento fiscal.</p>	<p>Informalidade administrativa e cadastral</p>	<p>Oficialização do viário existente, atualizações cadastrais e desdobramento fiscal</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Portarias</li> <li>• Decretos</li> <li>• Atos administrativos</li> </ul>

como funciona?

Regularização da Base Fundiária, Domínio da Gleba e Parcelamento do Solo



Regularização da Posse ou da Propriedade



Regularização Administrativa



### O que é o Programa?

O programa Melhorias Habitacionais visa promover melhores condições de habitabilidade em moradias consolidadas ou passíveis de consolidação, atuando de maneira integrada com o programa Regularização Fundiária e o programa Urbanização, por meio da realização de reformas e ampliações das casas, com apoio de assistência técnica pública e gratuita para famílias de baixa renda.

Mais especificamente, visa garantir padrões construtivos satisfatórios para as moradias, considerando aspectos de segurança e salubridade, desde a estrutura das edificações até as boas condições de conforto ambiental, atuando em duas frentes: nos assentamentos precários e nos conjuntos habitacionais irregulares, promovidos pelo Poder Público.

### Quais necessidades enfrenta?

Os três aspectos de uma intervenção integrada de qualidade - urbanização, regularização fundiária e habitação de qualidade - devem ser indissociáveis para acabar com a situação de precariedade e a efetivação do direito à moradia digna. Por tanto, a intervenção integrada em favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares não deve ser realizada de forma parcial, de maneira que resulte na consolidação da precariedade. Assim, este programa procura incorporar a superação da precariedade das edificações como meta associada ao processo de urbanização e regularização dos assentamentos precários.

Dada a complexidade das formas de ocupação

desses assentamentos, as moradias autoconstruídas apresentam diferentes fatores que determinam sua remoção ou consolidação dentro dos projetos de urbanização. Podemos citar como exemplo a própria precariedade construtiva da habitação, a localização em área de risco ou frente de obra e a necessidade de desadensamento de uma área de intervenção.

Partindo-se do pressuposto que os moradores devem ser mantidos, sempre que possível, no perímetro do assentamento em que vivem, o projeto de melhorias é fundamental para assegurar que as habitações a serem consolidadas não perpetuem em situação de precariedade. Além disso, é possível por meio do projeto de melhorias adequar moradias para acomodar famílias numerosas, por exemplo. Também, a integração ao projeto de urbanização e regularização permite incorporar como fator determinante para a remoção de moradias a qualidade da edificação, o que pode evitar a perda de casas mais consolidadas e também possibilitar a reconstrução de casas no mesmo local, diminuindo a necessidade de reassentamentos.

### Qual é a proposta?

O programa Melhorias Habitacionais compreende duas modalidades de atuação, a partir do tipo de assentamento precário envolvido:

**1 MELHORIAS HABITACIONAIS INTEGRADAS:** promove a melhoria ou ampliação das casas passíveis de consolidação, de forma a eliminar situações insalubres e inseguras e aquelas de adensamento excessivo.

**2 MELHORIAS DE CONJUNTOS HABITACIONAIS IRREGULARES, PROMOVIDOS PELO PODER PÚBLICO:** realiza a readequação e requalificação das edificações, do ponto de vista condominial, de forma a permitir sua regularização edilícia e fundiária.W

Além da integração com os demais programas propostos, para ambas as modalidades, são previstas ações de assistência técnica e social, no desenvolvimento dos projetos em diálogo com as famílias, na concepção de estratégias para sua implementação e na orientação para a realização das obras.

O programa busca ainda diversificar a demanda a ser atendida, buscando possibilitar o atendimento a um número maior de famílias. São previstas faixas de atendimento que vão desde o pleno subsídio para a realização da melhoria habitacional (envolvendo custos de assistência técnica, material e equipe de obra) para aqueles que não possuem renda, até a subvenção apenas da assistência técnica, considerando famílias de baixa renda que ainda assim podem arcar com os custos de material e equipe de obra. Dessa forma, um mesmo recurso público pode atender um maior número de famílias, pelas diversas formas de financiamento e contribuição propostos, sendo previsto o retorno dos investimentos aplicados, de forma a recompor o Fundo Municipal de Habitação para prosseguimento do programa.

## MODALIDADE 1 Melhorias Habitacionais Integradas

### o que é?

Esta modalidade é prevista para assentamentos irregulares consolidáveis que estão em processo de urbanização e regularização fundiária. A ação é promovida pela Sehab e atua de maneira conjunta com o processo de urbanização e regularização fundiária, sendo fundamental a parceria com os técnicos de projeto e obra e equipe de trabalho social (ver *Coordenadorias Transversais – programa Assistência Técnica, Jurídica e Social*).

As melhorias habitacionais devem ser discutidas com os moradores durante todo o processo de urbanização, desde diagnóstico e definição das famílias a serem removidas, até o início das obras nas moradias a serem consolidadas, sendo fundamental o trabalho social em todas as etapas do processo. Nas áreas irregulares consolidadas onde não há obras de urbanização, as etapas e o diagnóstico das moradias a receberem melhorias habitacionais também devem seguir a mesma lógica.

As obras de reforma e ampliação das moradias em questão, bem como a assistência técnica, devem ser oferecidas a fundo perdido para as famílias de mais baixa renda nos assentamentos, sendo possível uma complementação de recursos com o acesso a microcrédito ou a carta de crédito para aqueles cuja renda permita. Os critérios de priorização para o investimento dos recursos devem ser construídos em conjunto com os moradores e com o Conselho Gestor de Zeis.

### como funciona?



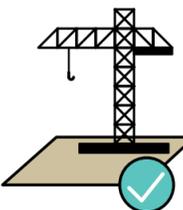
1

**ELABORAÇÃO DE DIAGNÓSTICO E MAPEAMENTO**, considerando o Plano de Intervenção Integrada, nos seguintes aspectos: diagnóstico físico e social, recursos financeiros disponíveis, formas de operacionalização de cada etapa.



2

**CONSTRUÇÃO DE CRITÉRIOS DE ATENDIMENTO** e definição da demanda prioritária em conjunto com os moradores de cada área de intervenção.



3

**PREPARAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DAS OBRAS** a partir de mapeamento das situações a receber melhorias habitacionais com a definição de prioridades de intervenção.

**A)** Definição da forma de operacionalização dos recursos financeiros e da gestão das melhorias habitacionais

**B)** Constituição, capacitação e qualificação da equipe de obra. A equipe de obras deve ser composta preferencialmente por pequenos empreiteiros ou cooperativas de construção, com participação dos moradores locais, quando possível.

**C)** Elaboração de projetos, quantitativos de materiais, orçamentos e cronograma das obras de Melhorias Habitacionais, prevendo responsabilidade técnica e participação dos moradores.



4

**REALIZAÇÃO DAS OBRAS**, com acompanhamento e orientação técnica.



5

**CONSTRUÇÃO DE REGRAS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO E DE CONVIVÊNCIA** para cada área de intervenção e orientações para regularização edilícia, em integração com a Coordenadoria de Ações Transversais Pós-Intervenção e Integração aos Serviços e Controle Urbanos.



6

**CONSOLIDAÇÃO DAS INFORMAÇÕES**, divulgação e avaliação dos resultados. Consolidação de banco de instrumentais técnicos, tais como projetos de soluções típicas, planilhas de orçamento e medição, formulários de vistoria e atendimento.

### onde?

Em assentamentos precários consolidáveis e consolidados

## MODALIDADE 2 Melhorias de Conjuntos Habitacionais Irregulares

### o que é?

Esta modalidade tem como objetivo a realização de obras de reforma e adequação edilícia das áreas condominiais de conjuntos habitacionais de interesse social de promoção pública, a fim de possibilitar sua regularização fundiária e edilícia e a comercialização das unidades habitacionais. Constitui um aprimoramento do Programa 3Rs, que é vigente atualmente na regularização, recuperação dos conjuntos habitacionais da Sehab.

A modalidade então deve estar integrada às ações de regularização fundiária e do trabalho social, podendo eventualmente demandar atendimento habitacional para pessoas que ocupam áreas internas ou lindeiras aos condomínios de forma irregular. Também devem ser previstas ações para a regularização de unidades comerciais que eventualmente configurem a única fonte de renda de moradores dos conjuntos, de forma a promover o uso misto dos empreendimentos e a articulação com ações de geração de renda. Por fim, todas as fases para a realização das melhorias habitacionais devem ser realizadas em parceria com assistência técnica, equipe de obra e equipe de trabalho social.

### como funciona?



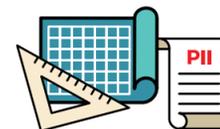
1

**CARACTERIZAÇÃO DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS IRREGULARES**, de forma a orientar as ações e a priorização das intervenções.



2

**DIAGNÓSTICO FUNDIÁRIO, FÍSICO E SOCIAL** do empreendimento.



3

**ELABORAÇÃO DE PROJETO DAS OBRAS** em consonância com o Plano de Intervenção Integrada, que contempla os aspectos da Regularização Fundiária.



4

**EXECUÇÃO DAS OBRAS**



5

**REGULARIZAÇÃO EDILÍCIA** junto aos órgãos competentes de maneira integrada com as propostas do Grupo Técnico Parâmetros e Normas para HIS: requalificação de edifícios e melhorias habitacionais.



6

**AÇÕES DE PÓS-OBRA:** orientações para manutenção e ocupação das áreas comuns.

### onde?

Conjuntos Habitacionais Irregulares de promoção pública

## Eixo cortiços

### Como se estrutura a intervenção integrada em assentamentos precários no eixo voltado aos cortiços?

Para o enfrentamento da precariedade habitacional presente nos cortiços, é fundamental compreender ações que respondam à diversidade de situações encontradas nas regiões onde eles se inserem, bem como aos distintos perfis demográficos e de renda de seus moradores. A estratégia é organizar as ações de acordo com as peculiaridades de cada situação, sem perder o foco na dimensão urbana e socioeconômica dos cortiços.

A definição do perímetro de intervenção terá como base um diagnóstico da área, que identificará as possibilidades de integração das ações voltadas à qualificação do imóvel e à garantia do acesso à moradia digna aos seus moradores com outras ações no território, fornecendo subsídios para a elaboração de um Plano de Intervenção Integrada em área precária.

A depender do território que está sendo objeto de intervenção, os instrumentos urbanísticos que podem ser acionados variam. Para as intervenções em cortiços, cujas áreas de maior concentração, em grande medida, foram demarcadas como Zeis 3 no Plano Diretor Estratégico (Lei n. 16.050/2014), prevê-se a elaboração de Projetos de Intervenção para Zeis 3.

Os Projetos de Intervenção para Zeis 3 constituem-se, desse modo, no instrumento de integração das ações da política habitacional entre si e com as demais políticas públicas. Propõe-se, assim, o reforço do papel desse instrumento como peça técnica capaz de reunir e concatenar os elementos que compõem a intervenção integrada em territórios de concentração de cortiços.

### PROJETO DE INTERVENÇÃO PARA ZEIS 3

(conforme PDE, Lei n. 16.050/2014)

- Análise sobre o contexto da área
- Cadastramento dos moradores
- Diretrizes, índices e parâmetros urbanísticos para o parcelamento, uso e ocupação do solo e instalação de infraestrutura urbana, áreas verdes, equipamentos e outros usos
- Critérios, procedimentos, condições e limites para o remembramento e parcelamento de lotes
- Dimensionamento físico e financeiro das intervenções propostas
- Formas de participação dos beneficiários
- Estimativas de custos e fontes de recursos
- Plano de Ação social e pós-ocupação
- Soluções para a regularização fundiária
- Soluções e instrumentos para viabilizar a geração de emprego e renda

### O que é o Programa?

O programa Intervenção em Cortiços tem como princípio a ampliação do estoque habitacional nas áreas dotadas de infraestrutura urbana para fixação da população de baixa renda e à margem da cidade formal, que habita precariamente imóveis em condições inadequadas (estado físico e espaços internos exíguos), além das irregularidades de contratos e valores de aluguel praticados.

Neste sentido, o programa tem como objetivo promover a qualificação dos imóveis existentes, que compõem, em condições bastante precárias, parte da oferta do mercado informal de aluguel, e, por meio de dispositivos legais e econômicos, interferir nas relações desse mercado.

O programa poderá ainda contribuir para a ampliação dos imóveis públicos disponibilizados no âmbito do programa Locação Social, bem como para a ampliação do acesso à casa própria, com a oferta de crédito aos moradores organizados para aquisição do imóvel, constituindo frentes diversificadas de ingresso de habitações coletivas multifamiliares na política habitacional.

Ele prevê, para além das ações de promoção de melhorias em cortiços isolados e de apoio ao acesso à moradia digna aos seus moradores, ações articuladas em conjuntos de cortiços, conformando perímetros mais abrangentes de intervenção integrada, a depender das seguintes situações:

- proximidade ou contiguidade dos cortiços
- ganhos urbanísticos e ambientais

- disponibilidade de recursos financeiros
- prioridade de acordo com as diretrizes da política
- ação no mesmo território de outras políticas ou existência de projetos no mesmo local

### Quais necessidades enfrenta?

O Programa estrutura-se a partir de três estratégias de enfrentamento da precariedade habitacional:

- **ATENDIMENTO À POPULAÇÃO MORADORA EM CORTIÇO**, pela precariedade habitacional enfrentada, como demanda potencial, buscando formas de constituição do acesso à moradia digna, seja por meio da melhoria do cortiço e da segurança contratual, seja por meio dos programas de provisão de moradia (Locação Social e Provisão de Moradia para Aquisição);
- **ADEQUAÇÃO DAS CONDIÇÕES DE HABITABILIDADE DE CORTIÇOS**, tanto em sua capacidade física e organizacional, como nas relações de regulação de contratos e valores de aluguel praticados, de acordo com instrumentos legais vigentes e outros que venham complementar o rol de ações do programa, prevendo a revisão da Lei que regulamenta os parâmetros mínimos de habitabilidade exigidos nas habitações coletivas multifamiliares (Lei n. 10.928/1991 – Lei Moura), bem como das estratégias de sua aplicação;

- **INCREMENTO DA OFERTA HABITACIONAL** para essa população nas regiões dotadas de infraestrutura urbana, pelas diversas modalidades de provisão de moradia propostas, estabelecendo outros patamares de qualidade para unidades habitacionais e para as relações de locação ou propriedade.

### Qual é a proposta?

Preliminarmente, duas tipologias de espacialização dos cortiços na cidade foram identificadas:

- 1 Cortiços distribuídos de maneira esparsa no território, permitindo ações isoladas no imóvel, ou de acordo com a situação desdobrada do imóvel na quadra ou no entorno imediato, que denominaremos de Ação em Cortiços Isolados;
- 2 Cortiços mais concentrados ou próximos das Zeis 3, que denominaremos de Ação Integrada em Cortiços Agrupados.

E, para cada tipologia de espacialização dos cortiços na cidade são previstas estratégias de ação diferenciadas e, por vezes, complementares. Neste sentido, o programa Intervenção em Cortiços assume as condições territoriais de distribuição dos cortiços como elementos definidores de suas modalidades.

As modalidades propostas são:

- 1 AÇÃO EM CORTIÇOS ISOLADOS
- 2 AÇÃO INTEGRADA EM CORTIÇOS AGRUPADOS

## PROGRAMA Intervenção em Cortiços

### Como ele funciona?

A estratégia de planejamento para a implementação do programa Intervenção em Cortiços inicia-se considerando alguns fatores estruturantes:

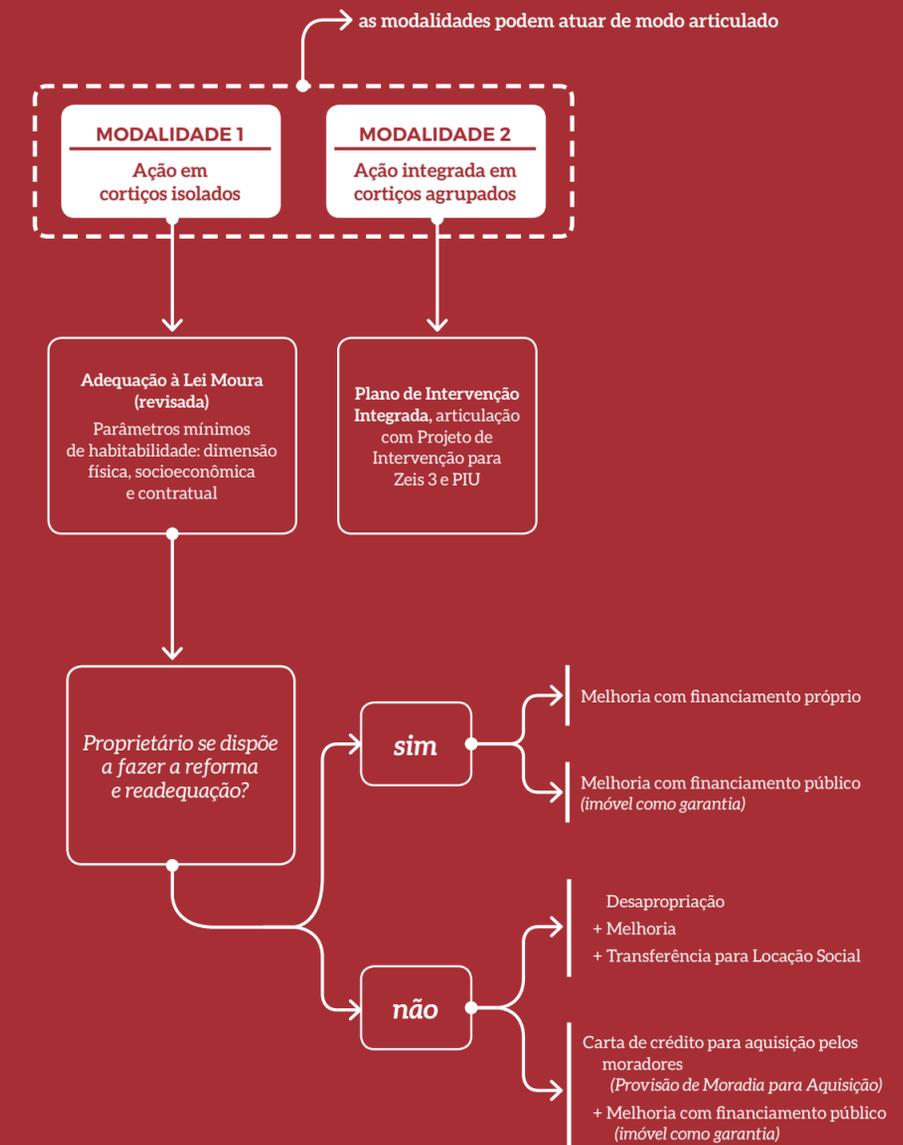
- 1 Reconhecimento e aprofundamento do quadro geral da realidade dos cortiços na cidade, por meio da organização de cadastros técnicos que contenham, no mínimo, situação urbana, arquitetônica (porte, capacidade de reforma para expansão e adequação aos princípios de qualidade desejados), socioeconômica (dados demográficos e de renda dos moradores) e legal dos imóveis, para subsidiar as respostas mais adequadas para cada contexto;
- 2 Aperfeiçoamento dos instrumentos legais que apoiem as ações do programa quanto à detecção das inadequações físicas do imóvel, formas de controle e regulação dos contratos de aluguel, e mecanismos de regulação de valores de aluguéis praticados;
- 3 Desenvolvimento e aplicação de dispositivos econômicos para subsídios a investimentos públicos e privados (proprietários e famílias organizadas) para promoção de melhorias ou novos empreendimentos habitacionais, de modo a viabilizar as diversas ações previstas no âmbito do programa.

Prevê-se a constituição de um grupo de trabalho permanente intersecretarial, formado por integrantes do poder público das diversas secretarias pertinentes, considerando as seguintes competências: **(a)** Formulação e regulamentação do programa Intervenção em Cortiços, de modo articulado com o Grupo Técnico específico, responsável pela revisão da Lei Moura; **(b)** Definição dos critérios de priorização das ações; **(c)** Elaboração de estratégias de implementação do programa e de sua integração com outras políticas públicas, para acompanhamento das

ações e de seus eventuais desvirtuamentos; **(d)** Planejamento orçamentário e levantamento de fontes de recursos para o programa; e **(e)** Acompanhamento e avaliação do andamento do programa, considerando seu constante aprimoramento.

### Quais gargalos precisam ser enfrentados para a implementação do programa Intervenção em Cortiços?

- Critérios para a definição de parâmetros de habitabilidade tendo em vista um novo formato de unidades habitacionais coletivas;
- Discussão de parâmetros de habitabilidade pela conformação de um tripé de condicionantes: física, socioeconômica e contratual – para formalização de relações entre poder público e proprietários ou proprietários e famílias (com anuência do poder público), preliminarmente considerando a constituição de termos de compromisso (deveres e direitos), que também se baseiem nas fichas cadastrais dos imóveis e suas pendências financeiras;
- Regulação dos valores de aluguel pela capacidade de comprometimento da renda familiar dessa população (equação de viabilidade de aluguel social em habitações coletivas);
- Proposições de formas contratuais para novos instrumentos complementares de locação social ou de aluguel de habitações coletivas;
- Definição das sanções legais no âmbito da Lei Moura (revisada) e ou nos instrumentos complementares que forem desenvolvidos posteriormente.



## MODALIDADE 1 Ação em Cortiços Isolados

### o que é?

Esta ação se aplica a imóveis que estejam distribuídos esparsamente no território, cujas medidas de intervenção considerem a necessidade de atuação (recuperação, adequação e construção) localizada. As ações previstas de adequação aos parâmetros de ocupação de acordo com os indicadores legais de dimensionamento de espaços, salubridade, conforto e segurança (além de conformidades legais de contratos e valores de aluguel) serão tratadas a cada cortiço, com a aproximação da prefeitura junto aos proprietários, com acompanhamento das famílias moradoras, no sentido de constituir formas de resolução dos problemas encontrados tendo o imóvel como unidade de interesse. As ações visam qualificar as moradias, sejam pelos dispositivos legais vigentes (Lei Moura) ou outras que venham complementar ou mesmo se sobrepor a esta.

### como funciona?



**MELHORIA DO IMÓVEL COM FINANCIAMENTO PRIVADO A CARGO DOS PROPRIETÁRIOS**, para os casos em que o proprietário possui recursos próprios e se dispõe a promover as adequações necessárias ao imóvel.



**MELHORIA DO IMÓVEL COM RECURSOS COMBINADOS ENTRE PRIVADO (PROPRIETÁRIO) E PÚBLICO (FUNDOS PÚBLICOS PERTINENTES)**, quando o proprietário não tiver recursos para a realização de obras de adequação necessárias, considerando as medidas de garantia de retorno dos financiamentos aos fundos públicos e manutenção das famílias pelo prazo determinado pelo programa.



**MELHORIA DO IMÓVEL A CARGO DA PREFEITURA**, após a desapropriação do imóvel, nos casos em que esse procedimento seja o mais indicado, garantindo a permanência das famílias moradoras e/ou inserindo o imóvel no programa Locação Social.



**CONSTITUIÇÃO DE MECANISMOS E FORMAS DE AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS POR FAMÍLIAS MORADORAS ORGANIZADAS**, com previsão de linhas de financiamento tanto à aquisição quanto à melhoria do imóvel.

### onde?

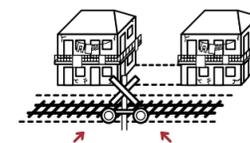
Em todo o município de São Paulo, com prioridade inicial na região central.

## MODALIDADE 2 Ação Integrada em Cortiços Agrupados

### o que é?

Esta modalidade de ação se aplica aos imóveis que estejam agrupados ou próximos, demarcando um conjunto de cortiços concentrados em contextos urbanos potenciais para projetos de intervenção, que podem se estruturar por meio de instrumentos de integração de ações no território, previstos no PDE, como os Projetos de Intervenção Urbana (PIU) e os Projetos de Intervenção para Zeis 3. Esta modalidade estrutura-se de modo complementar à modalidade 1 ao articular as ações propostas para cortiços isolados, de melhoria física e de apoio aos moradores para acesso à moradia digna, com outras políticas públicas no território, de modo a promover junto à promoção de condições dignas de moradia a qualificação da área de intervenção, potencializando e ampliando a efetividade dessa política. Para definição preliminar de perímetros de intervenção nas áreas de interesse, além dos pressupostos já determinados pelo PDE, devem ser considerados os elementos urbanos e as dinâmicas socioterritoriais apresentados ao lado.

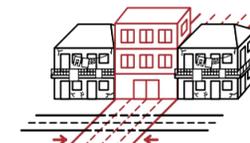
### como funciona?



**DEFINIÇÃO DE BARREIRAS URBANAS**, ou como limite ou como elementos agregadores de concentrações de cortiços.



**IDENTIFICAÇÃO DE PRECARIIDADES URBANAS**, tais como pontos de alagamento, zonas de conflito social, ausência de espaços livres (ou subutilização de áreas), ausência de equipamentos públicos (ou subutilização de equipamentos existentes).



**RECONHECIMENTO DE INTERFERÊNCIAS** públicas ou privadas no congelamento de áreas urbanas como projetos de melhoramentos viários ou empreendimentos imobiliários com conflitos potenciais.



**RECONHECIMENTO DE GRUPOS DE ORGANIZAÇÃO POPULAR** que trabalhem em determinados contextos geopolíticos.



**ASSOCIAÇÃO DE PROJETOS PÚBLICOS** intersecretariais, políticas e ações integradas.

### onde?

Em todo o município, com prioridade inicial na região central.

## Coordenadorias de Ações Transversais

### O que são Coordenadorias de Ações Transversais?

O Plano Municipal de Habitação propõe a estruturação de Coordenadorias de Ações Transversais para dar efetividade às linhas programáticas propostas, que visam apresentar respostas qualificadas, do ponto de vista urbanístico, ambiental e social, às distintas necessidades habitacionais no município.

Estas coordenadorias de ações transversais operam de modo articulado e integrado às distintas modalidades dos programas de ação, considerando a natureza e o grau de precariedade habitacional e urbana apresentados, bem como as especificidades de cada território. Assim, estas coordenadorias buscam potencializar e qualificar as ações da política habitacional em seus diversos níveis de atuação e de articulação com as demais políticas públicas, além de diversificar os meios, procedimentos, métodos e agentes envolvidos.

As ações que compõem as linhas transversais propostas já fazem parte do rol de atividades realizadas pela Sehab. No entanto, tais atividades acontecem de modo bastante pulverizado e fragmentado, comprometendo sua eficácia e qualidade, bem como provocando retrabalho e duplicidade de esforços.

Buscando estruturar esse conjunto de ações dispersas, bem como a sua integração com os programas de ação, prevê-se a criação de seis coordenadorias apresentadas a seguir:

- 1 ATUAÇÃO INTEGRADA EM ÁREAS AMBIENTALMENTE SENSÍVEIS E PROTEGIDAS
- 2 ATUAÇÃO INTEGRADA NA ÁREA CENTRAL
- 3 PÓS-INTERVENÇÃO E INTEGRAÇÃO AOS SERVIÇOS E CONTROLE URBANOS
- 4 PREVENÇÃO E MEDIAÇÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS E IMOBILIÁRIOS URBANOS
- 5 GESTÃO DE PATRIMÔNIO FUNDIÁRIO E IMOBILIÁRIO PÚBLICO PARA HABITAÇÃO
- 6 PROGRAMA ASSISTÊNCIA TÉCNICA, JURÍDICA E SOCIAL

### 1. Atuação Integrada em Áreas Ambientalmente Sensíveis e Protegidas

#### O que é a Coordenadoria?

A mancha urbana do município de São Paulo se expande sobre regiões ambientalmente frágeis, o que ameaça a biodiversidade desse bioma, além de contaminar os recursos hídricos e os mananciais. Agrava esse quadro, a grande precariedade habitacional e urbana que marca essa expansão, bem como o elevado grau de vulnerabilidade da população que ocupa esses territórios, ameaçada ainda pelo alto risco de acidentes e desastres ambientais.

Para o enfrentamento da questão, o Plano Municipal de Habitação propõe a criação desta coordenadoria de ações transversais, que tem como objetivo elaborar e articular estratégias e diretrizes de atuação em áreas ambientalmente sensíveis e protegidas, orientando a formulação de Planos de Intervenção Integrada e projetos de urbanização de assentamentos precários situados nesses territórios, que compreendem, principalmente, áreas de proteção, recuperação e preservação ambiental, tais como a Área de Proteção Ambiental (APA) Parque e Fazenda do Carmo, a Área de Proteção e Recuperação de Mananciais (APRM) das bacias Billings e Guarapiranga, a Serra da Cantareira, a Várzea do Tietê, entre outras.

Esta linha de ação tem origem na experiência do Programa Mananciais, que por décadas desenvolveu projetos e obras de urbanização e de Habitação de Interesse Social (HIS) nas APRM das bacias Billings e Guarapiranga. No entanto, o que está sendo proposto é a ampliação dessa abordagem ambiental nas ações da política habitacional para além dos mananciais, englobando outras áreas ambientalmente sensíveis e protegidas do município. E, ainda, como parte desta mudança, prevê-se que as obras do Programa Mananciais passem a ser tratadas dentro do programa geral de obras da Sehab.

#### O que ela faz?

A coordenadoria de ações transversais Atuação Integrada em Áreas Ambientalmente Sensíveis e Protegidas articula-se com os seguintes programas de ação:

- PROGRAMA PROVISÃO DE MORADIA PARA AQUISIÇÃO
- PROGRAMA URBANIZAÇÃO
- PROGRAMA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
- PROGRAMA MELHORIAS HABITACIONAIS

Esta coordenadoria deverá orientar a elaboração dos Planos de Intervenção Integrada em assentamentos precários, estabelecendo diretrizes específicas para cada condição ambiental, em consonância com os objetivos traçados no Plano Diretor Estratégico (Lei n. 16.050/2014) e nas legislações ambientais específicas que incidem sobre os assentamentos precários situados na Macrozona de Preservação e Recuperação Ambiental.

Essa linha de ação deverá contribuir para que os Planos de Intervenção Integrada promovam, associada à qualificação dos assentamentos precários e à eliminação dos riscos ambientais, a recuperação ambiental, fazendo uso de soluções inovadoras e sustentáveis de urbanização e discutindo os padrões urbanístico e ambiental das obras a se realizar, considerando o conjunto da bacia e a condição social dos moradores.

Complementarmente, esta coordenadoria estabelecerá ainda diretrizes para a atuação em áreas contaminadas já ocupadas por famílias de baixa renda ou passíveis de ocupação por habitações de interesse social, e contribuirá para a integração entre as ações da política habitacional e demais intervenções de outros setores da administração municipal, estadual e federal que articulam questões ambientais e habitacionais.

### 2. Atuação Integrada na Área Central

#### O que é a Coordenadoria?

Frente ao desafio de garantir moradia digna à população de baixa renda em áreas bem localizadas e centrais, o Plano Municipal de Habitação propõe a criação da coordenadoria de ações transversais Atuação Integrada na Área Central. A região central do município, ao mesmo tempo em que apresenta situações de extrema precariedade habitacional e de elevada vulnerabilidade social, oferece grandes oportunidades para o seu enfrentamento e para a estruturação de uma política habitacional comprometida com a garantia do direito à moradia digna e à cidade.

Além da integração das ações específicas da Sehab voltadas para a área central, essa coordenadoria, a partir de uma abordagem que considera as especificidades desse território, tem como objetivo articular a política habitacional à política de enfrentamento à ociosidade imobiliária e de cumprimento da função social da propriedade urbana e da cidade, bem como a outras intervenções públicas e privadas no âmbito das ações de reabilitação da região central. Há projetos de intervenção urbana em curso na região, como a Operação Urbana Centro (OUC) e a Operação Urbana Consorciada Água Branca (OUCAB), bem como a previsão de implementação de novos, como a Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí (OUCBT) e o PIU Rio Branco, entre outros.

Por meio desta coordenadoria, propõe-se também ampliar a articulação entre a política habitacional e a política de mobilidade urbana, uma vez que a promoção de moradias no Centro, onde há grande concentração de equipamentos e serviços públicos e oferta de empregos, provocará uma redução significativa nos deslocamentos diários da população paulistana, ampliando sua qualidade de vida. E também se prevê uma maior integração entre a política habitacional e a política de preservação do patrimônio, apostando na destinação para o uso habitacional de interesse social

também como forma de garantir a conservação destes imóveis.

#### O que ela faz?

A coordenadoria de ações transversais Atuação Integrada na Área Central articula-se aos seguintes programas de ação:

- PROGRAMA SERVIÇO DE MORADIA SOCIAL
- PROGRAMA PROVISÃO DE MORADIA PARA AQUISIÇÃO
- PROGRAMA LOCAÇÃO SOCIAL
- PROGRAMA LOCAÇÃO SOCIAL DE MERCADO
- PROGRAMA INTERVENÇÃO EM CORTIÇOS

Buscando evitar que recursos públicos destinados à promoção de Habitação de Interesse Social (HIS) em áreas bem localizadas sejam drenados para o mercado privado de imóveis e, sobretudo, garantir a permanência e a ampliação de famílias de baixa renda morando e trabalhando nessas regiões valorizadas, que é o caso do centro de São Paulo, o Plano Municipal de Habitação propõe priorizar a destinação dessas unidades habitacionais para o programa Locação Social.

E, também, com a finalidade de regular os valores dos imóveis ofertados para aluguel nessa região, tornando-os mais acessíveis aos segmentos de menor renda, o PMH propõe o Locação Social de Mercado e o programa de Intervenção em Cortiços, que contemplam ações de qualificação dos imóveis atreladas a ações de controle dos valores de aluguel praticados e das relações contratuais.

Para subsidiar os programas Locação Social, Provisão de Moradia para Aquisição e de Intervenção em Cortiços na área central, propõe-se também a articulação dessa coordenadoria com o Observatório Imobiliário proposto nesse plano, que fornecerá informações e análises sobre as dinâmicas imobiliárias, bem como sobre o mercado de aluguéis nesse território específico.

Além disto, para aperfeiçoar e baratear os processos de requalificação de edifícios ociosos e/ou subutilizados para uso habitacional de interesse social, bem como para estruturar os pro-

cedimentos de qualificação das condições de habitabilidade nos cortiços, prevê-se a articulação dessa coordenadoria com o Grupo Técnico responsável pela definição de novos parâmetros e normas para Habitação de Interesse Social e pela revisão dos existentes.

### 3. Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários e Imobiliários Urbanos

#### O que é a Coordenadoria?

O cumprimento da função social da propriedade urbana e da cidade e a garantia do direito à moradia digna provocam, muitas vezes, conflitos de interesse e disputas entre proprietários e ocupantes, que podem se manifestar de forma violenta ou em desacordo com os direitos humanos fundamentais.

A Sehab recebe frequentemente solicitações para interlocução em situações de conflito fundiário e imobiliário urbano, ainda que não tenha participado dos processos judiciais decorrentes dessas disputas. Dessa forma, a fim de apoiar a população de baixa renda e em situação de vulnerabilidade, propõe-se a criação de uma coordenadoria de ações transversais que estabeleça uma interlocução mais estruturada entre as partes envolvidas, e que considere a assimetria de poder entre elas, de modo a garantir uma participação mais qualificada dos grupos sociais em conflito.

Desse modo, esta coordenadoria busca contribuir para a construção de soluções pacíficas e negociadas em casos de disputa pela posse ou pela propriedade de imóveis públicos ou privados, tendo como premissa dessa atuação a garantia do direito à moradia digna e a preservação dos direitos humanos fundamentais.

#### O que ela faz?

A coordenadoria de ações transversais Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários e Imobiliários Urbanos atua de modo articulado aos programas de ação:

## Coordenadorias de Ações Transversais

### PROGRAMAS DE AÇÃO TRANSVERSAIS

- PROGRAMA SERVIÇO DE MORADIA SOCIAL
- PROGRAMA PROVISÃO DE MORADIA PARA AQUISIÇÃO
- PROGRAMA LOCAÇÃO SOCIAL
- PROGRAMA URBANIZAÇÃO
- PROGRAMA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
- PROGRAMA INTERVENÇÃO EM CORTIÇOS

A articulação desta coordenadoria com os programas de ação listados acima se concretiza de forma bastante diversificada a depender da natureza do conflito e das partes envolvidas. Nos casos dos programas Urbanização, Regularização e Provisão de Moradia para Aquisição, esta linha de ação tem como objetivo destravar impasses e acelerar os processos de negociação, de modo a garantir a continuidade das ações previstas para as áreas em disputa, sem prejuízo do direito à moradia digna, bem como dos direitos humanos fundamentais.

Quanto à articulação com o Serviço de Moradia Social, ela se concretiza quando da ocorrência de deslocamentos involuntários em que a parte afetada se encontra em situação de vulnerabilidade social ou quando da ocorrência de remoções para frentes de obras públicas, promovendo atendimento habitacional emergencial e transitório.

De modo a cumprir seus objetivos, a coordenadoria deverá criar canais de interlocução entre os grupos sociais em conflito, envolvendo representantes dos poderes executivo, legislativo e judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública, entidades da sociedade civil vinculadas ao tema, entre outras. Ela deverá também receptionar, cadastrar e acompanhar as denúncias de conflitos que envolvam risco ou ocorrência de violação grave aos direitos humanos e ao direito à moradia, assim como mediar esses conflitos, identificando os agentes envolvidos e direcionando-os para os processos de negociação.

Para a promoção de soluções pacíficas, a coordenadoria poderá mobilizar dispositivos institucionais e políticas públicas, além de capacitar mediadores de conflitos fundiários urbanos e implementar campanhas públicas que previnam ou atenuem a sua ocorrência, fomentando

a cultura de negociação.

Para estruturar suas ações, prevê-se o desenvolvimento de um sistema integrado de monitoramento, com o mapeamento e descrição das ocorrências, bem como a construção de metodologias de mediação de conflito a partir da constituição de um banco de casos.

### 4. Pós-intervenção e Integração aos Serviços e Controle Urbanos

#### O que é a Coordenadoria?

A coordenadoria de ações transversais Pós-intervenção e Integração aos Serviços e Controle Urbanos tem como objetivo estruturar e institucionalizar os procedimentos e mecanismos de gestão territorial e social, nos assentamentos urbanizados e regularizados, e de gestão patrimonial, condominial e social, nos empreendimentos habitacionais de interesse social, tanto para aquisição quanto para locação social, depois de finalizadas as intervenções.

#### O que ela faz?

Esta coordenadoria articula-se com os programas de ação propostos, de forma diferenciada a depender dos procedimentos e mecanismos necessários para garantir a manutenção das qualidades arquitetônicas, urbanísticas e ambientais demandadas por cada um deles. Essa articulação se dá com os seguintes programas de ação:

- PROGRAMA SERVIÇO DE MORADIA SOCIAL
- PROGRAMA PROVISÃO DE MORADIA PARA AQUISIÇÃO
- PROGRAMA LOCAÇÃO SOCIAL
- PROGRAMA URBANIZAÇÃO
- PROGRAMA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
- PROGRAMA MELHORIAS HABITACIONAIS
- PROGRAMA INTERVENÇÃO EM CORTIÇOS

A proposta da criação desta coordenadoria está comprometida com a manutenção dos benefícios conquistados pelas intervenções integradas realizadas nos assentamentos precários,

com vistas a evitar que ocorram processos de degradação ambiental e urbanística, além de adensamento excessivo nas áreas e redução das condições de habitabilidade nas moradias, com o passar do tempo, por ausência de uma gestão territorial e social estruturada e eficiente. Acredita-se que, para além do direito à posse da terra, é preciso assegurar também o direito à moradia digna e à cidade, com qualidade urbana e ambiental duradoura.

Para cumprir esses objetivos, é necessário pactuar as regras para o uso e ocupação do solo dos assentamentos urbanizados e regularizados, sem ferir o direito individual à moradia. Essas regras deverão ser construídas a partir de um processo de participação amplo com a população envolvida, e sua implementação deverá ser acompanhada por ações de melhorias habitacionais, para que os moradores possam regularizar a construção de suas casas e desfrutar plenamente os benefícios dessa regularização.

Isso significa que o direito de construir deve respeitar os limites espaciais que não prejudiquem a vizinhança, tampouco os espaços de uso coletivo e os espaços públicos, tais como as vielas, ruas e praças. Significa também que o uso habitacional deve ser priorizado, sem, no entanto, impedir atividades não residenciais não incômodas, das quais muitas famílias dependem para obter sua renda. Seguindo essa diretriz, a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do município (Lei n. 16.402/2016) definiu as Zonas Mistas de Interesse Social (ZMIS), que são áreas de concentração de população de baixa renda, outrora demarcadas como Zeis, que se encontram regularizadas e carentes por outros usos que não o habitacional para qualificar a condição de vida de seus moradores e aproximar casa e trabalho, bem como reduzir os deslocamentos diários para as necessidades cotidianas dessas famílias.

Prevê-se que os Planos de Intervenção Integrada nos assentamentos precários contemplem diretrizes de uso e ocupação do solo que norteiam as dinâmicas territoriais e edificações nessas áreas após a intervenção.

O outro eixo de atuação da coordenadoria volta-se aos empreendimentos habitacionais, por meio da criação de procedimentos e mecanismos institucionalizados que garantam a manutenção das edificações em boas condições de habitabilidade, o monitoramento e controle da utilização dos imóveis, preservando a qualidade do morar nesses imóveis e de vida de seus moradores.

Para que perdurem os benefícios conquistados com a garantia do acesso à moradia digna tanto nos conjuntos habitacionais de interesse social quanto nos assentamentos urbanizados e regularizados, prevê-se, além das regras de

### PROPOSTAS DE COMO TRATAR UNIDADES HABITACIONAIS SITUADAS EM ÁREAS REGULARIZADAS

#### UHs regularizadas em área pública

(1) constituição de banco público de imóveis para a política habitacional; (2) criação de Imobiliária Pública para controle das transferências de Concessão de Uso Especial para Moradia (CUEM) e/ou Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) e avaliação dos valores das benfeitorias (de modo articulado ao Observatório Imobiliário); e (3) carta de crédito para pagamento das benfeitorias – procedimentos para reger o mercado de transferência em áreas públicas recém regularizadas.

#### UHs regularizadas em área particular

(1) oferta de carta de crédito à população de baixa renda, com valores definidos a partir de pesquisa de mercado local feita pelo Observatório Imobiliário – de modo a controlar os preços de compra e venda das unidades e garantir o acesso à moradia à população de baixa renda, controlando, em certa medida, o livre movimento do mercado, que se dinamiza nessas áreas após a regularização fundiária. A Imobiliária Pública também teria grande participação no monitoramento e controle dessas transações.

uso e ocupação do solo, a construção de regras para práticas cotidianas e de convivência entre os próprios moradores e entre eles e os demais agentes envolvidos.

Propõe-se ainda, no âmbito desse plano, a criação de uma Imobiliária Pública, cuja atuação se baseará nas análises e informações fornecidas por um Observatório Imobiliário. Ambos os dispositivos institucionais propostos têm a finalidade de analisar, monitorar e interferir no comportamento do mercado imobiliário, sobretudo nas áreas que passaram por intervenções recentes. Além disso, prevê-se ainda que, sobre esses territórios em transformação, incida o direito de preempção, para que o município tenha preferência na compra ou, ao menos, conhecimento das transferências e dos valores praticados de compra e venda de imóveis.

### 5. Gestão de Patrimônio Fundiário e Imobiliário Público Para a Habitação

#### O que é a Coordenadoria?

A coordenadoria de ações transversais Gestão de Patrimônio Fundiário e Imobiliário Público para Habitação tem como objetivo dar maior eficiência na obtenção de imóveis para uso na política habitacional do município por meio do aprimoramento dos mecanismos e procedimentos de aquisição, utilização e gestão dos imóveis e terrenos públicos municipais para uso da política habitacional do município.

Para alcançar esse objetivo, propõe-se a estruturação de um sistema de gestão do patrimônio imobiliário e fundiário municipal para fins habitacionais de interesse social, articulado aos órgãos com essa competência existentes tanto na própria estrutura municipal, quanto nas outras esferas de governo.

Além disso, prevê-se o desenvolvimento de estratégias para redução de custos e agilização nos processos de aquisição de terrenos e imóveis, contando com instrumentos urbanísticos existentes, e também com a adoção de mecanismos que busquem otimizar o uso dos terrenos públicos municipais, por vezes ociosos

ou subutilizados, para a realização de projetos habitacionais de interesse social (destinado ao programa Locação Social e Serviço de Moradia Social), integrados à rede de equipamentos públicos urbanos e sociais existentes.

#### O que ela faz?

A coordenadoria de ações transversais Gestão de Patrimônio Fundiário e Imobiliário Público para Habitação articula-se com todos os programas de ação propostos. Esta articulação ocorre com tamanha amplitude porque a base fundiária e imobiliária é condição fundamental para a política habitacional.

- PROGRAMA SERVIÇO DE MORADIA SOCIAL
- PROGRAMA PROVISÃO DE MORADIA PARA AQUISIÇÃO
- PROGRAMA LOCAÇÃO SOCIAL
- PROGRAMA URBANIZAÇÃO
- PROGRAMA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
- PROGRAMA MELHORIAS HABITACIONAIS
- PROGRAMA INTERVENÇÃO EM CORTIÇOS

Por meio desta coordenadoria, propõe-se a criação de um sistema de gestão do patrimônio imobiliário e fundiário municipal para fins habitacionais a partir do mapeamento, quantificação e caracterização do patrimônio imobiliário administrado pela Sehab e de propriedade da Cohab-SP, do monitoramento dos terrenos e imóveis em processo de desapropriação, da prospecção de imóveis municipais geridos por outros entes ou particulares que sejam promissores para a promoção de habitação de interesse social, por meio de processos de cessão ou consórcio imobiliário de interesse social. O sistema de gestão proposto deverá operar de modo articulado aos sistemas de órgãos públicos (municipais, estaduais e federais) e Cartórios de Imóveis que participam, direta ou indiretamente, de distintas etapas da gestão dos imóveis e terrenos sob administração municipal (próprios ou cedidos).

No âmbito da coordenadoria proposta, prevê-se a estruturação de estratégias de utilização

## Coordenadorias de Ações Transversais

de instrumentos urbanísticos e financeiros, que reduzam os custos, simplifiquem e acelerem os processos de aquisição de terrenos e imóveis para a política habitacional, prevendo a dação em pagamento, nos casos de imóveis que estão endividados ou já inscritos em dívida ativa; aplicação de Peuc de modo articulado à proposição de Consórcio Imobiliário de Interesse Social, sobretudo em imóveis subutilizados e/ou não utilizados localizados em Zona Especial de Interesse Social (Zeis), entre outros.

Também é fundamental para a redução dos custos de aquisição desses imóveis, o aperfeiçoamento e a padronização dos procedimentos de avaliação imobiliária pelos órgãos responsáveis no município, de modo a evitar incompatibilidades e inconsistências, bem como um esforço institucional para a efetivação de processos de desapropriação administrativa amigáveis.

Para subsidiar, os processos de aquisição e destinação das áreas públicas municipais voltadas para política habitacional de interesse social, bem como o monitoramento dessas práticas, prevê-se uma atuação integrada dessa coordenadoria com o Observatório Imobiliário e a Imobiliária Pública, ambos também propostos neste PMH.

Por meio da estruturação desta coordenadoria e de sua interlocução estruturada com órgãos da administração municipal responsáveis pela gestão das terras públicas do município, como o Departamento de Gestão do Patrimônio Imobiliário da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (DGPI/SMDU), a Comissão de Análise de Assuntos Fundiários (Caiaf), o Departamento de Desapropriações da Secretaria de Negócios Jurídicos (Desap/SNJ) e a Comissão do Patrimônio Imobiliário do Município de São Paulo (CMPT), propõe-se a constituição de uma reserva de terras públicas para implementação da política habitacional de interesse social no município.

### 6. Programa Assistência Técnica, Jurídica e Social

#### O que é a Coordenadoria?

Esta Coordenadoria de Ações Transversais é pro-

posta com o objetivo de estruturar um programa que assegure assistência técnica pública e gratuita à população de baixa renda para o enfrentamento de condições diversas de precariedade habitacional e urbana. Esse apoio técnico visa contribuir na garantia de condições adequadas de habitabilidade, do acesso à moradia digna e da segurança da posse.

A depender do grau e da natureza da precariedade encontrada, são necessárias soluções variadas a partir de uma abordagem multidisciplinar. Desse modo, propõe-se a estruturação do programa por meio de equipes multidisciplinares, envolvendo arquitetos, urbanistas, engenheiros, sociólogos, assistentes sociais, advogados, entre outros profissionais. Esse corpo técnico, habilitado junto à Prefeitura, assumirá a responsabilidade de formular e implementar as ações propostas.

Por meio da atuação desses profissionais, busca-se otimizar o uso de recursos humanos e financeiros, aprimorar as técnicas construtivas, as soluções arquitetônicas e urbanísticas em consonância com a realidade de cada localidade, qualificar as respostas às diversas precariedades encontradas, bem como contribuir para a efetivação dos direitos sociais e para o pleno exercício da cidadania.

#### O que ela faz?

A assistência técnica pública e gratuita pode ser acionada por representantes da sociedade civil, em grupos organizados ou individualmente, para implementar os seguintes programas de ação:

- PROGRAMA PROVISÃO DE MORADIA PARA AQUISIÇÃO, NA MODALIDADE PROMOÇÃO DE MORADIA POR AUTOGESTÃO
- PROGRAMA URBANIZAÇÃO
- PROGRAMA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
- PROGRAMA MELHORIAS HABITACIONAIS
- PROGRAMA INTERVENÇÃO EM CORTIÇOS

De modo articulado aos programas Urbanização e Regularização Fundiária, a assistência técnica poderá ser mobilizada para apoiar a formulação e a implementação, de maneira participativa,

dos planos de urbanização e regularização fundiária. Essa participação é fundamental, pois as soluções projetuais para assentamentos precários e a sua implementação, considerando ainda a dimensão da precariedade das moradias, requerem um diálogo constante com os moradores e a busca por propostas específicas, que dificilmente seguem os padrões estabelecidos no mercado habitacional.

Junto ao programa Melhorias Habitacionais, esses profissionais poderão fornecer suporte técnico para o desenvolvimento de projetos de reforma, a fim de garantir condições dignas de habitabilidade.

Este programa, por meio de assessorias técnicas ou de escritórios de arquitetura e urbanismo habilitados, de modo articulado ao programa Provisão de Moradia para Aquisição, poderá oferecer apoio a grupos sociais organizados na promoção de moradia por autogestão. Esse apoio técnico poderá compreender desde a prospecção de terrenos, o desenvolvimento de estudos de viabilidade, a elaboração de projetos até o acompanhamento da obra, promovendo, em todas as etapas desse processo, a participação dos futuros moradores.

No âmbito do programa Intervenção em Cortiços, a atuação desse corpo técnico poderá contemplar ações de mediação de conflitos entre proprietários e moradores, contribuindo para a formalização de relações contratuais que evidenciem direitos e deveres das partes envolvidas. E, nos casos em que os moradores organizados adquiram o imóvel, ou mesmo se for de interesse do proprietário, o programa poderá ser acionado para apoiar as obras de melhorias necessárias para o atendimento dos parâmetros mínimos de habitabilidade exigidos.

Para viabilizar a implementação do programa, foram propostas duas modalidades de ação, definidas a partir do perfil de organização da demanda atendida e das formas de execução do atendimento:

- 1 ASSISTÊNCIA TÉCNICA À COMUNIDADE
- 2 ESCRITÓRIO LOCAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA AO MUNICÍPE

## MODALIDADE 1 Assistência Técnica à Comunidade

### o que é?

Esta modalidade tem como objetivo oferecer assistência técnica, jurídica e social às associações de moradores, cooperativas ou outros grupos sociais organizados de baixa renda.

A demanda desta modalidade será selecionada pela prefeitura, mediante disponibilidade de recursos e priorização territorial do atendimento. Os beneficiários selecionados poderão contratar, para a prestação do serviço de assistência técnica, profissionais autônomos ou pessoa jurídica, dentro de um grupo de profissionais previamente habilitados pela administração municipal.

### como funciona?



1 **HABILITAÇÃO DE PROFISSIONAIS** para prestação de serviço de assistência técnica.



2 **HABILITAÇÃO DE GRUPOS SOCIAIS ORGANIZADOS** como beneficiários do programa Assistência Técnica.



3 **CHAMAMENTO PÚBLICO** para seleção da demanda, segundo critérios de atendimento e de priorização definidos por regulamentação específica.



4 **FORMALIZAÇÃO DE CONVÊNIO** entre Poder Público e demanda selecionada para repasse de recursos, prevendo mecanismos de controle e monitoramento do atendimento.



5 **CONTRATAÇÃO** pela demanda selecionada de profissionais habilitados.



6 **FISCALIZAÇÃO E CONTROLE** da prestação do serviço de assistência técnica pelo Poder Público.

o que é?

Esta modalidade possibilita o acesso ao serviço de assistência técnica pública e gratuita à população de baixa renda moradora de áreas já regularizadas. Esse atendimento será realizado junto às subprefeituras ou outros órgãos de gestão descentralizada, por meio da criação de escritórios locais, em resposta a demandas individuais ou coletivas.

O que é o Escritório Local?

Os escritórios locais serão formados por corpo técnico multidisciplinar e distribuídos nas subprefeituras, priorizando, sempre que possível, os locais de maior precariedade habitacional e urbana. Cada escritório poderá ser formado por servidores públicos, integrantes de organizações não-governamentais sem fins lucrativos, profissionais autônomos, inscritos em programas de residência e de extensão universitária, técnicos habilitados em convênio com entidades profissionais, entre outros. O objetivo é democratizar o acesso a esse apoio técnico de modo a oferecer respostas qualificadas à precariedade habitacional, ainda muito significativa na cidade formal.

como funciona?



1

**CONSTITUIÇÃO DE ESCRITÓRIO LOCAL NAS SUBPREFEITURAS**, formado por corpo técnico multidisciplinar.



2

**SOLICITAÇÃO DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA PÚBLICA E GRATUITA** pelos muncipes nos escritórios locais.



3

**SELEÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS**, segundo critérios de atendimento e de priorização definidos por regulamentação específica.



4

**EXECUÇÃO DO SERVIÇO** de assistência técnica pública e gratuita pelos profissionais associados ao escritório local.



5

**VIABILIZAÇÃO DE ACESSO A CARTAS DE CRÉDITO** específicas aos beneficiários desta modalidade para execução de obras previstas, segundo critérios de priorização definidos por regulamentação específica.



6

**FISCALIZAÇÃO E CONTROLE** da prestação do serviço de assistência técnica pelo Poder Público.

O que são Grupos Técnicos?

Os Grupos Técnicos (GTs) são equipes internas à Secretaria Municipal de Habitação, que se articulam, quando necessário, com outros órgãos públicos municipais, estaduais e federais, bem como com representantes de universidades, instituições de pesquisa, órgãos representantes de classe, entre outros. Têm como finalidades formular e aprimorar mecanismos e procedimentos para o enfrentamento de “gargalos” que podem comprometer a implementação da política habitacional. E, devem também qualificar e monitorar as linhas de ação dessa política.

São também objetivos dos GTs aperfeiçoar as regulamentações que incidem sobre a promoção da moradia digna à população de baixa renda, e avançar na criação de dispositivos institucionais de instrumentos urbanísticos e financeiros que fortaleçam a política habitacional.

Os GTs deverão ser mobilizados conforme a necessidade de acompanhamento, aprimoramento e qualificação dos programas em execução. Sendo assim, podem ser criados e desfeitos a depender das urgências, oportunidades e prioridades dos órgãos responsáveis pela implementação da política habitacional.

Por ora, propõe-se a estruturação de dois Grupos Técnicos, apresentados a seguir:

1 PARÂMETROS E NORMAS PARA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: REQUALIFICAÇÃO DE EDIFÍCIOS E MELHORIAS HABITACIONAIS

2 DIRETRIZES PARA QUALIFICAÇÃO DE PROJETOS ARQUITETÔNICOS E URBANÍSTICOS

1. GT Parâmetros e Normas para Habitação de Interesse Social: Requalificação de Edifícios e Melhorias Habitacionais

Este GT tem como objetivo aprimorar as normativas e os parâmetros técnicos que incidem sobre a promoção habitacional de interesse social, de modo a orientar tanto as ações de melhorias habitacionais em assentamentos precários e em cortiços, quanto a produção e requalificação de imóveis para uso habitacional de interesse social.

Desse modo, será atribuição deste GT, em articulação com grupos de trabalho intersecretariais, aprimorar as regulamentações que tratam do tema, destacando-se nesse conjunto a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei n. 16.402/2016), o Código de Obras e Edificações (PL n. 466/2015), o Decreto de HIS (Decreto n. 56.759/2016), dentre outras normativas.

Propõe-se ainda, por meio deste GT e em articulação com órgãos competentes e vinculados ao tema, revisar os parâmetros mínimos de habitabilidade exigidos em habitações coletivas multifamiliares (Lei Moura - Lei n. 10.928/1991), bem como estabelecer as diretrizes para a definição de parâmetros técnicos para ações de melhorias habitacionais em assentamentos precários.

2. GT Diretrizes para Qualificação de Projetos Arquitetônicos e Urbanísticos

Este GT tem como finalidade orientar, acompanhar e qualificar os projetos de intervenção no âmbito da política habitacional. Abrange tanto os projetos de urbanização e regularização quanto os projetos de produção e requalificação de empreendimentos habitacionais, com especial atenção àqueles de grande porte e de forte impacto urbanístico e ambiental.

Em diálogo com o volume 2 do PMH 2009, que apresenta estratégias e diretrizes para o desenvolvimento de projetos urbanos, e com

a Portaria n. 01/2016/Sehab em vigor, este GT, articulado com grupos de trabalho intersecretariais, representantes de instituições acadêmicas e de pesquisa, entre outros, tem como atribuição contribuir para a discussão de parâmetros de projeto e padrões urbanísticos e ambientais, possíveis e desejáveis, para os Planos de Intervenção Integrada em assentamentos precários e de provisão habitacional. Também cabe a este GT acompanhar o desenvolvimento de projetos habitacionais do mercado popular, visando garantir maior qualidade e amenizar impactos.

Para alcançar esses objetivos, o GT deverá incentivar a adoção de novos sistemas construtivos, bem como o desenvolvimento de novas tipologias habitacionais que otimizem o uso do solo urbano, sobretudo nas áreas mais bem localizadas, que articulem o uso habitacional com outros usos, comercial e de serviço, bem como institucional, e que apresentem impactos positivos sobre os custos de construção ou reforma, sem prejuízo de sua qualidade arquitetônica, urbanística e ambiental.



**Quadro  
Orçamentário  
e Estratégias de  
Financiamento**

A atual estrutura de financiamento da política habitacional do município de São Paulo pode ser considerada bastante inovadora, pois além de contar com recursos do tesouro municipal, dos governos federal e estadual, vale-se de um leque importante de formas de captação de recursos específicos, como o Fundo Municipal de Habitação (FMH), o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (Fundurb), o Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura (FMSAI) e as Operações Urbanas Consorciadas (OUC). Parte destes fundos garante o investimento em importantes sustentáculos da política habitacional, com aplicação para fins específicos, como os 30% para desapropriações destinados pelo Fundurb e as obras ligadas ao saneamento ambiental, no caso do FMSAI.

Ainda assim, o advento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que trouxe uma linha de financiamento federal substancial, criou uma dependência forte da política municipal – assim como ocorreu em todos os municípios e estados brasileiros – para com o programa. Com as dificuldades políticas e financeiras que afetaram a continuidade do PMCMV, os investimentos municipais em habitação ficaram desequilibrados, tendo-se investido substancialmente em desapropriações – disponibilizando terras em áreas centrais e infraestruturadas – sem que se obtenha a liberação dos recursos para a realização dos empreendimentos nessas áreas.

Desta forma, é necessário reequilibrar o orçamento habitacional e criar alternativas de financiamento para a provisão de moradia e para a melhoria habitacional e urbana que sejam mais integradas e sustentáveis, permitindo ao município atingir suas metas.

A estruturação financeira da política habitacional do município, sobretudo, deverá pautar seus esforços pelo uso mais eficiente e eficaz dos recursos disponíveis, de acordo com os objetivos e diretrizes da política. Ainda, propõe-se que estes objetivos e diretrizes sejam sistematizados de forma a permitir o monitoramento e a

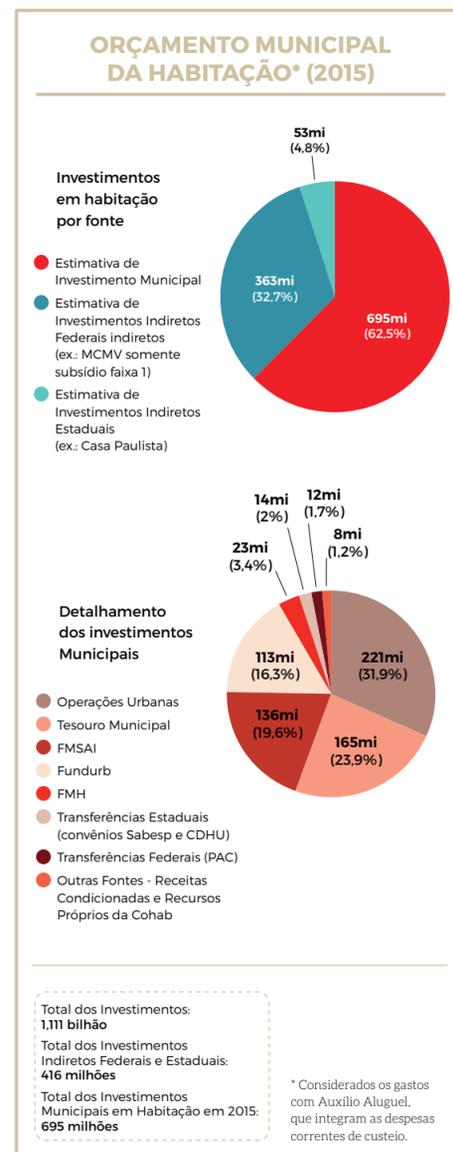
avaliação da execução da política e seu contínuo aprimoramento.

### Quadro do Orçamento Municipal de Habitação

O financiamento da política habitacional no município é realizado por meio de fontes de recursos municipais, estaduais, federais e eventualmente internacionais. Parte dos recursos federais e estaduais é transferida para o município e integra o orçamento municipal e parte deles é aplicado diretamente no financiamento habitacional, por meio de convênios, repasses aos empreendedores ou aos beneficiários dos programas habitacionais.

Esse último é o caso, por exemplo, dos recursos empregados pelo PMCMV, que tem foco na produção habitacional para aquisição. Os recursos do Orçamento Geral da União são investidos diretamente em habitação no município, por meio do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e contam ainda com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), para a produção de moradias voltadas para o mercado popular.

Já o Governo do Estado de São Paulo participa, atualmente, de convênios com o município para a produção de unidades habitacionais de interesse social por meio da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), que recebe receitas do ICMS do Estado, e está promovendo parcerias público privadas na área habitacional, além de apoiar o PMCMV, por meio do aporte de recursos adicionais como forma de aumentar a viabilidade dos empreendimentos, que é fortemente influenciada pelos elevados custos de terreno no município. Esses recursos não são integrados ao orçamento municipal, mas compõem os investimentos em habitação na cidade. O município de São Paulo participa dessas iniciativas, aportando também recursos complementares ao PMCMV e alocando terrenos para a realização da parceria público privada de produção habitacional na área central da cidade.



Quando aos recursos que integram o orçamento municipal da habitação e que são investidos nas ações da política habitacional, hoje agrupadas do ponto de vista orçamentário como Urbanização de Favelas, Programa Mananciais, Regularização Fundiária, Construção de Unidades Habitacionais e auxílio aluguel, podemos

### FONTES DE RECURSOS DO ORÇAMENTO MUNICIPAL DA HABITAÇÃO

**Transferências Federais:** São os recursos provenientes de repasses dos programas federais, tais como o Programa de Aceleração do Crescimento / Urbanização de Assentamentos Precários (PAC/UAP), que financiaram o Programa Mananciais, por exemplo, e que têm origem no Orçamento Geral da União.

**Transferências Estaduais:** São os recursos de repasse de origem estadual de convênios específicos com a Sabesp, CDHU e outros recursos.

#### Fontes e fundos municipais:

• **Tesouro Municipal** – Fonte de recursos para as despesas de custeio e investimento da Secretaria da Habitação e da Cohab. Suas principais fontes de receitas são impostos, taxas, contribuições de melhorias e outras contribuições, transferências constitucionais, receitas patrimoniais e de serviços, além de outras receitas.

• **Operações Urbanas Consorciadas (OUCs)** – São os recursos provenientes da venda de títulos de potencial construtivo adicional (Cepacs) em áreas de Operações Urbanas Consorciadas. Com o Plano Diretor de 2014, estabeleceu-se que no mínimo 25% das receitas das Operações Urbanas Consorciadas deveriam ser apli-

cadadas em programas habitacionais de interesse social, prioritariamente nos perímetros destas mesmas operações. Estes recursos são geridos pela SPUrbanismo e pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU).

• **Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (Fundurb)** – São os recursos provenientes da outorga onerosa do direito de construir. Com o Plano Diretor de 2014, estabeleceu-se que no mínimo 30% das receitas do Fundurb deveriam ser aplicadas na aquisição de terrenos para Habitação Social. O fundo foi instituído em 2002 (Lei 13.430) e alterado em 2014 (Lei 16.050) – Plano Diretor Estratégico e é destinado a apoiar as ações de desenvolvimento urbano, sendo gerido pelo Conselho do Fundurb.

• **Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura (FMSAI)** – São os recursos transferidos ao município pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – Sabesp por obrigação contratual na prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no município. O fundo foi instituído em 2009 (Lei 14.934) e é destinado a

investimentos nos assentamentos precários – com foco em habitação e saneamento – e na infraestrutura urbana do município, sendo gerido pelo Conselho do FMSAI.

• **Fundo Municipal de Habitação (FMH)** – Instituído em 1994 (Lei 11.632) é destinado a apoiar e suportar financeiramente a Política Municipal de Habitação, com o objetivo de centralizar recursos para a produção e comercialização de moradias, inclusive por meio de arrendamento e com a finalidade de locação social, para subsídio à locação social, para a aquisição de materiais e o estímulo a métodos alternativos de construção. Os recursos são geridos pelo Conselho Municipal de Habitação e suas principais fontes são recursos municipais, retornos de seus investimentos e de outorga onerosa de legislações específicas.

#### • Outras fontes:

**Recursos Próprios da Cohab** – São as receitas obtidas pela Cohab com a venda de imóveis e outras atividades de comercialização do patrimônio imobiliário da empresa.

**Receitas condicionadas** – São as receitas condicionadas a aprovação de leis específicas.

organizá-los em três grandes fontes: as transferências federais, as transferências estaduais e os recursos do tesouro municipal e dos fundos municipais (conforme descrito no quadro acima e nos gráficos à esquerda).

Em 2015, os investimentos em habitação, somados ao custeio do auxílio aluguel, foram da ordem de R\$ 695 milhões, representando cerca de 24% dos valores investidos pelo município. Esses recursos foram provenientes principalmente de fontes municipais, a saber das Operações Urbanas Consorciadas, do Tesouro Municipal, do Fundurb, do FMSAI e do FMH, sendo bastante significativa a presença de recursos indiretos, que não integram o orçamento municipal, por meio do PMCMV e Casa Paulista, que somam R\$ 416 milhões, entre recursos federais (R\$ 363 milhões) e estaduais (R\$ 53 milhões).

Esses recursos foram distribuídos entre as linhas orçamentárias e programáticas atuais da política habitacional, expressas no Programa de Metas do município, que estão organizadas com base em quatro programas abrangentes: Regularização Fundiária, Urbanização de Favelas, Programa Mananciais e Provisão Habitacional; além de uma ação de apoio, o auxílio aluguel - na forma de verba de atendimento habitacional (considerada despesa corrente) - que é conferido às famílias removidas por estarem em frentes de obras públicas ou em decorrência de risco ambiental ou ainda para aquelas em situação de vulnerabilidade.

Considerando os investimentos municipais, e excetuando-se o PMCMV, aquele com maior importância em termos de destinação de recursos em 2015 foi o programa de Urbanização de

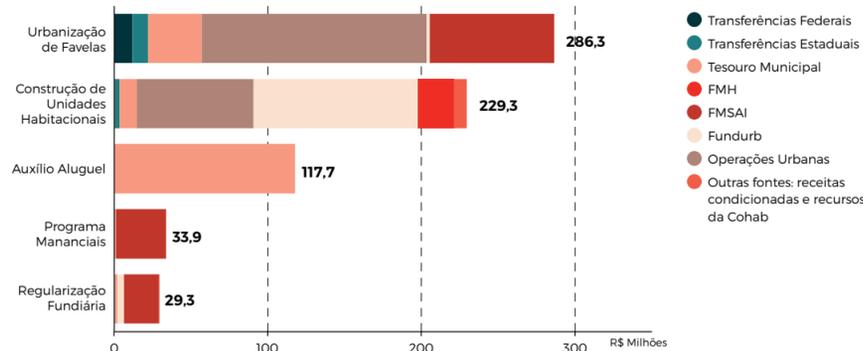
Favelas, cuja maior parte dos recursos se originou das Operações Urbanas Consorciadas, utilizados em obras de infraestrutura e na aquisição de terrenos para produção de habitações de interesse social para reassentamento da população. Também utilizando a maior parte dos recursos com esta última finalidade, o Programa de Construção de Unidades Habitacionais foi o segundo maior investimento do ano. O auxílio aluguel, que apoia as famílias removidas para a realização de obras públicas e de urbanização e aquelas em situação de vulnerabilidade ou risco, consumiu o terceiro maior orçamento entre os Programas, com recursos do Tesouro Municipal, atendendo cerca de 30 mil famílias em 2015 (conforme gráfico no topo da página 100).

É importante também analisar a alocação de recursos para investimentos em habitação no

## Quadro Orçamentário e Estratégias de Financiamento

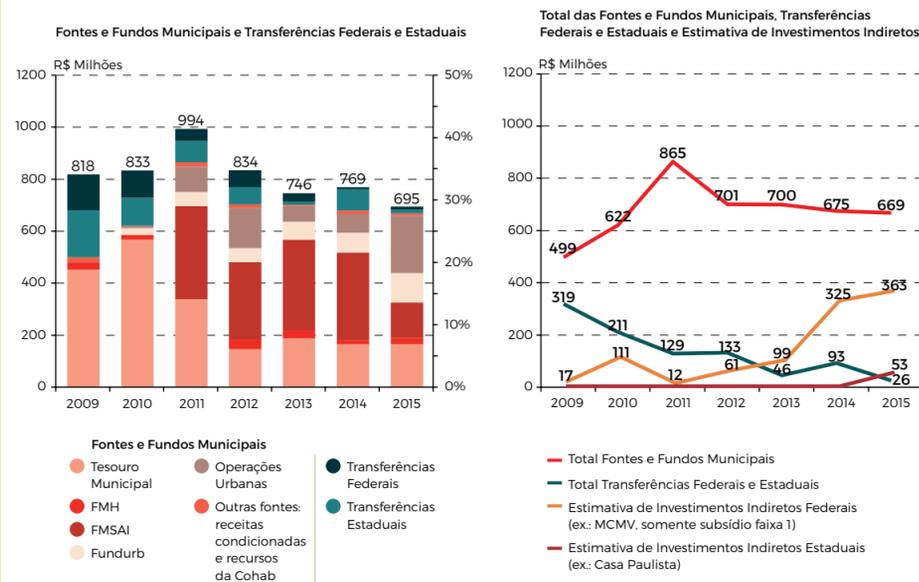
### INVESTIMENTOS MUNICIPAIS\* EM HABITAÇÃO, POR FONTE E PROGRAMA (2015)

\* Considerados os gastos com Auxílio Aluguel, que integram as despesas correntes de custeio.



### QUADRO DO ORÇAMENTO MUNICIPAL DA HABITAÇÃO\* (2009-2015)

\* Considerados os gastos com Auxílio Aluguel, que integram as despesas correntes de custeio.



município ao longo do tempo, tendo em vista uma avaliação da capacidade de investimentos do município e do papel que têm cumprido os repasses e transferências de recursos federais e estaduais.

Assim, ao longo dos últimos anos, os recursos gastos em investimentos de iniciativa direta do município e em auxílio aluguel, oriundos de fontes e fundos municipais, aumentaram a partir de 2009, mantendo-se num patamar médio de R\$ 686 milhões por ano desde 2012, com uma tendência de diminuição das transferências federais e estaduais, exceto PMCMV (conforme gráfico apresentado abaixo, à esquerda).

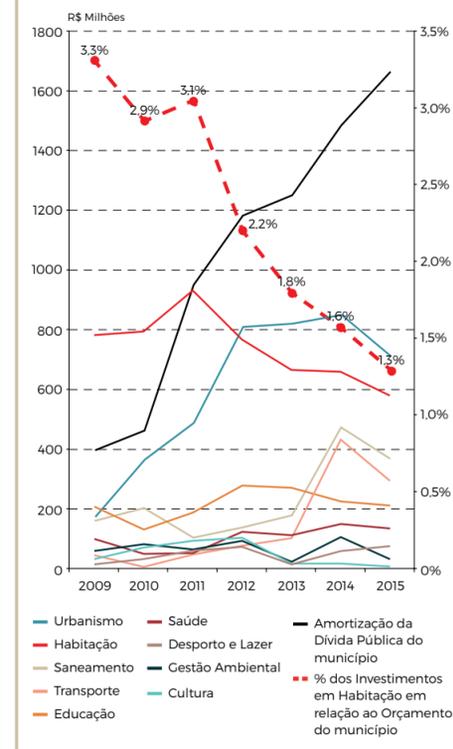
Ainda que em relação ao orçamento geral do município tenha ocorrido uma queda na participação dos investimentos em habitação, que foi de 3,3% para 1,3%, o orçamento total de investimentos voltados para a política habitacional do município, incluindo os recursos para auxílio aluguel, tem sido em média de R\$ 812 milhões anuais, representando para todo o período de 2009 a 2015, cerca de 31% do total dos recursos investidos pelo município.

Percebe-se que, com maior intensidade a partir de 2009 e 2010, os recursos do Tesouro Municipal passaram a ser substituídos pelos recursos dos Fundos Municipais (ver gráfico à direita). E a já citada queda das transferências federais e estaduais, por outro lado, vinha sendo compensada com o aumento dos recursos indiretos, sobretudo do Programa Minha Casa Minha Vida, sob a forma de subsídios federais para aquisição de moradias.

Quando se analisa o montante total gasto de investimentos em habitação (desconsiderados os recursos para auxílio aluguel) em relação ao orçamento geral de investimentos do município no período de 2009 a 2015, este foi o maior item de investimento municipal. Ao mesmo tempo, a amortização da dívida pública (pagamento da parcela principal da dívida, sem considerar os juros) no período consumiu parcelas crescentes do orçamento municipal, restringindo novos investimentos.

Essa dívida, que tem influenciado fortemente a capacidade de investimento do município, foi, entretanto, renegociada em 2016, o que permiti-

### INVESTIMENTOS DO MUNICÍPIO Principais investimentos do município e amortização da dívida pública



ximos anos para um maior número de assentamentos precários, influenciando de forma positiva, direta e indiretamente, o atendimento dos objetivos da política habitacional.

Considerando os investimentos dos últimos anos e as perspectivas que se abrem tanto pela renegociação da dívida pública municipal quanto pelos instrumentos de financiamento que apoiam a política habitacional, revisados no novo PDE, podemos ter uma perspectiva da capacidade de investimentos do município na política habitacional, o que permite estabelecer diretrizes para a distribuição dos recursos municipais e propôr estratégias de financiamento complementares e de articulação com outras formas e fontes de financiamento, diante do montante requerido para o enfrentamento da precariedade habitacional no município e para a implementação da política habitacional ora em discussão.

### Estimativa Orçamentária para o Atendimento das Necessidades Habitacionais do Município

As propostas de reestruturação da política habitacional apresentadas neste Caderno devem implicar um redimensionamento e uma redistribuição dos recursos orçamentários da habitação de acordo com os programas e ações propostos.

Assim, em primeiro lugar, é necessário estimar os recursos necessários para o pleno atendimento das necessidades habitacionais do município. Estes valores podem também ser utilizados para avaliar o quanto o município é capaz de investir com recursos próprios e qual a necessidade de se buscar novas fontes de recursos para a implementação da política habitacional. Para isso, adotaram-se custos unitários de referência para os novos programas e suas respectivas modalidades, que podem, entretanto, sofrer variações significativas durante sua implementação devido às características específicas de cada projeto, dentre outros fatores. Esses custos unitários foram multiplicados pelas estimativas de necessidades habitacionais, a partir

de algumas premissas (apresentadas no quadro da página 102).

É importante frisar que o Cenário Base deste Caderno de propostas constitui somente uma referência inicial e cenários alternativos devem ser discutidos até a conclusão final do Plano Municipal de Habitação.

Assim, considerando o aporte de subsídios federais para, aos moldes do financiamento do PMCMV, estima-se que seriam necessários recursos municipais da ordem de R\$ 34,4 bilhões para o atendimento das necessidades habitacionais do município (ver quadro no topo da página 103). Porém, se a produção de moradias para aquisição fosse realizada apenas com recursos municipais, os recursos necessários seriam da ordem de R\$ 56 bilhões.

Frente a essas necessidades e à atual média de investimentos em habitação (R\$ 812 milhões por ano), o município - caso agisse isoladamente e não recorresse a nenhuma fonte de financiamento que não as municipais - necessitaria de aproximadamente 69 anos para sanar as necessidades e o déficit habitacional. Considerando-se os subsídios federais para aquisição de moradias, ainda assim seriam necessários 42 anos para a resolução completa desta questão.

O município, portanto, deve continuar somando forças aos governos federal e estadual para a equalização destas questões, buscando fontes alternativas de financiamento, de forma a promover um novo patamar de desenvolvimento da cidade, por meio da implementação da Política Habitacional.

Em relação à distribuição dos recursos entre os programas da política habitacional, e diante do desafio de sanar as necessidades decorrentes da precariedade habitacional e urbana, este caderno propõe a diversificação das opções de acesso à moradia, adotando uma abordagem mais completa e integrada do déficit habitacional e propondo a estruturação de novos programas, com ênfase na Intervenção Integrada em Assentamentos Precários, no Locação Social e no Serviço de Moradia Social (ver quadro abaixo nesta página, à esquerda).

# Quadro Orçamentário e Estratégias de Financiamento

## PREMISSAS DAS ESTIMATIVAS DO CENÁRIO BASE

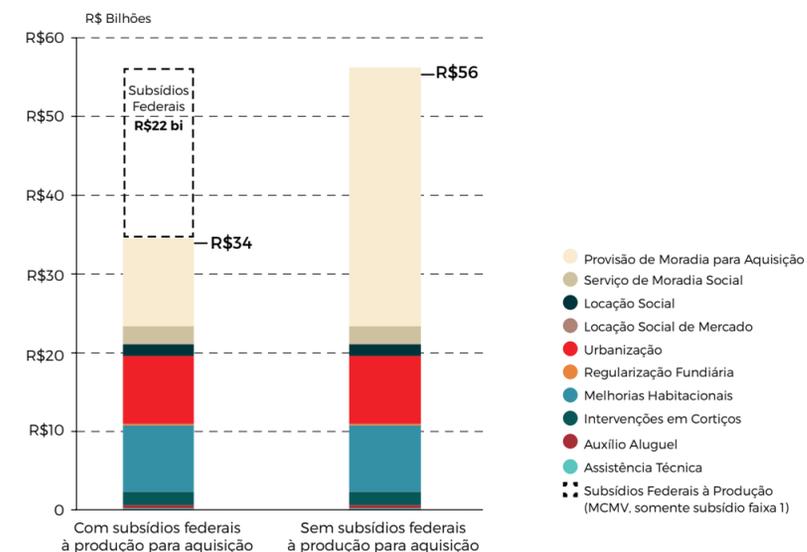
Valores unitários e quantidade de atendimentos estimados por programa

PROGRAMA	MODALIDADE	VALOR UNITÁRIO (total ou anual)	Fontes e referências para cálculo do valor unitário	ATENDIMENTO ESTIMADO	Fontes e referências para cálculo do atendimento estimado
SERVIÇO DE MORADIA SOCIAL	Acolhimento Institucional Intensivo				
	Aluguel de Imóveis Privados para Abrigamento Transitório	R\$ 4.800	valor anual por família atendida no Auxílio Aluguel, conforme Portaria n. 131/2015/Sehab	282.000 atendimentos até 2032	substituição do Auxílio Aluguel pelo Serviço de Moradia Social, apresentada no programa Serviço de Moradia Social (ver página 42)
	Bolsa Aluguel				
Locação Social para o Serviço de Moradia Social	R\$ 116.000	VALOR MÁX. FAIXA 1 PMCMV 2: R\$ 96 mil/UH acrescido de R\$ 20 mil/UH, referentes aos custos de manutenção predial (até 2032).	8000 UHs		
PROVISÃO DE MORADIA PARA AQUISIÇÃO	Promoção Pública de Moradia				das 368.731 moradias que integram a demanda por UH até 2032, considerou-se que 355.731 UHs seriam viabilizadas pelo programa Provisão de Moradia para Aquisição, sendo 20% por autogestão, 20% em assentamentos precários e 60% de promoção pública e privada.
	Promoção Privada de Moradia	R\$ 96.000	VALOR MÁX. FAIXA 1 PMCMV 2: R\$ 96 mil/UH, (R\$ 76 mil/construção e R\$ 20 mil/terreno) COM SUBSÍDIOS FEDERAIS: R\$ 76 mil/UH (recursos federais) + R\$ 20 mil/UH (recursos municipais) SEM SUBSÍDIOS FEDERAIS: R\$ 96 mil/UH (recursos municipais)	355.731 UHs	
	Promoção de Moradia por Autogestão				
	Promoção Pública de Moradia em Assentamentos Precários	R\$ 76.000	custo da UH sem necessidade de aquisição de terreno		
	Aquisição de Moradia Pronta	—	não foi considerado no Cenário Base pois carece de um estudo sistemático para aferição dos valores da carta de crédito		
LOCAÇÃO SOCIAL	Locação Social de Promoção Pública	R\$ 116.000	VALOR MÁX. FAIXA 1 PMCMV 2: R\$ 96 mil/UH acrescido de R\$ 20 mil/UH, referentes aos custos de manutenção predial (até 2032).	13.000 UHs	das 368.731 moradias que integram a demanda por UH até 2032, considerou-se que 13 mil UHs seriam viabilizadas pelo programa Locação Social, sendo 11 mil de promoção pública e 2 mil para autogestão.
	Locação Social Por Autogestão				
LOCAÇÃO SOCIAL DE MERCADO	Locação Social de Mercado	—	não foi considerado no Cenário Base pois carece de um estudo sistemático para aferição dos valores da carta de crédito	—	não foi considerado para os fins do Cenário Base.
URBANIZAÇÃO	Urbanização Complexa	R\$ 22.800	valor máx. Faixa 1 PMCMV 2, PAC UAP (30% do valor da UH)	577.875 domicílios	dos 722.344 domicílios a serem consolidados, conforme o quadro de necessidades considerou-se que 35% seriam atendidos por urbanização complexa e 45% por pequenas intervenções de urbanização.
	Pequenas Intervenções de Urbanização	R\$ 9.120	40% do valor adotado para Urbanização Complexa		
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	Regularização Fundiária de Assentamentos Precários	R\$ 300	valor praticado pela Coordenadoria de Regularização Fundiária da Sehab	668.741 domicílios	considerou-se 90% das moradias em assentamentos precários consolidados e consolidáveis, uma vez que o restante dos domicílios já está em processo de regularização fundiária.
MELHORIAS HABITACIONAIS	Melhorias Habitacionais Integradas				atendimento a 50% das moradias em assentamentos precários consolidados e consolidáveis.
	Melhorias de Conjuntos Habitacionais Irregulares	R\$ 22.800	valor máx. Faixa 1 PMCMV 2, PAC UAP (30% do valor da UH)	371.523 domicílios	
INTERVENÇÃO EM CORTIÇOS	Ação em Cortiços Isolados				intervenção e consolidação de 85% dos domicílios em cortiços e 15% de remoção, conforme adotado no PMH 2009.
	Ação Integrada em Cortiços Agrupados	R\$ 22.800	valor máx. Faixa 1 PMCMV 2, PAC UAP (30% do valor da UH)	68.331 domicílios	
ASSISTÊNCIA TÉCNICA, JURÍDICA E SOCIAL	Assistência Técnica à Comunidade				atendimento ao total de domicílios a receberem intervenções de melhorias habitacionais mais os domicílios em cortiços passíveis de consolidação.
	Escritório Local de Assistência Técnica Ao Município	R\$ 2.280	10% dos Valores de Referência para Melhorias Habitacionais	439.854 domicílios	
AUXÍLIO ALUGUEL	Auxílio Aluguel	R\$ 4.800	valor anual por família atendida no Auxílio Aluguel, conforme Portaria n. 131/2015/Sehab	105.000 atendimentos até 2022	atendimentos remanescentes do Auxílio Aluguel até sua completa substituição pelo Serviço de Moradia Social, apresentada no programa Serviço de Moradia Social (ver página 42)

Notas: 1) Diante do cenário incerto, adotou-se os valores dos contratos vigentes, tomando como referência o PMCMV 2 e o PAC UAP. 2) Não estão contabilizadas as receitas advindas da aplicação dos instrumentos e mecanismos de financiamento propostos.

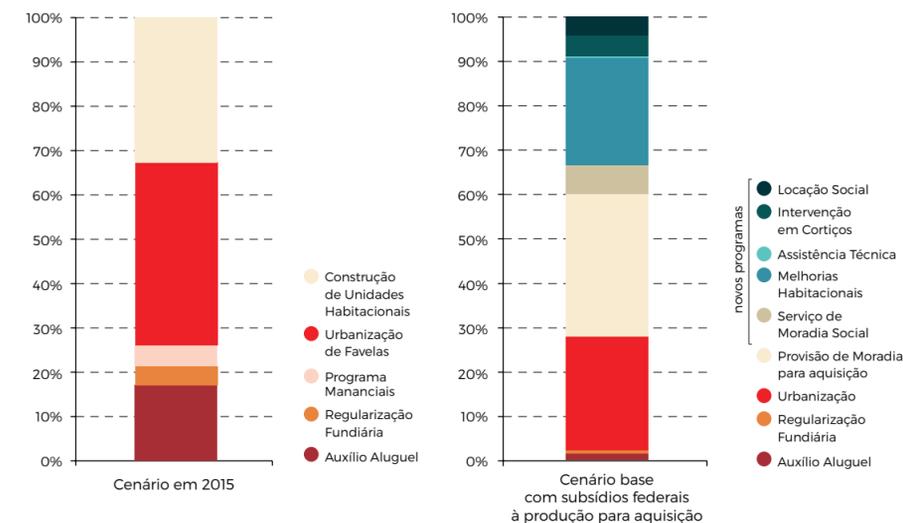
## ESTIMATIVAS DE RECURSOS MUNICIPAIS NECESSÁRIOS

Cenário Base considerando a participação e ausência dos subsídios federais



## DISTRIBUIÇÃO DOS INVESTIMENTOS EM HABITAÇÃO

Comparação entre o orçamento de 2015 e o Cenário Base



Assim, de acordo com o Cenário Base e considerando a manutenção dos subsídios federais à produção habitacional de interesse social, a nova proposta para a política habitacional apresentaria a seguinte distribuição de recursos por programa, considerando o equacionamento das necessidades habitacionais e as premissas apresentadas:

## Propostas de Estratégias de Financiamento

Considerando o Cenário Base e diante da estimativa de custos para o atendimento das necessidades habitacionais, algumas estratégias de financiamento estão sendo propostas, no sentido de garantir a destinação de fundos públicos não onerosos prioritariamente para o atendimento à população de mais baixa renda, que possui menor capacidade de financiar seu acesso à moradia digna. Dessa forma, pretende-se equilibrar as oportunidades de acesso à moradia e à melhoria habitacional e urbana, promovendo uma distribuição mais igualitária dos recursos na garantia do direito à cidade.

Dentre estas estratégias, podemos citar:

- Proposta de atribuição de faixas de subsídios a grupos de atendimento, estabelecidos conforme sua renda familiar, associadas a fontes de recursos (ver quadro na página 104).
- Associação das modalidades dos programas, propostos neste caderno, a grupos de atendimento, de forma a possibilitar um direcionamento da política para cada situação, com ênfase no atendimento dos grupos G1 e G2 (até 3 salários mínimos), que compõem a camada com menor poder de pagamento e nas quais se concentram as necessidades habitacionais do município.
- Alinhamento com programas federais e estaduais, para composição do financiamento da política habitacional.
- Estímulo à aplicação de instrumentos do PDE

## Quadro Orçamentário e Estratégias de Financiamento

para a produção de HIS já regulamentados:

**Cota de Solidariedade:** Prevista no PDE é aplicável a empreendimentos de grande porte (com área computável superior a 20 mil m<sup>2</sup>), consistindo na obrigatoriedade de destinação de 10% da área construída computável para HIS. Essa destinação pode ser realizada de três formas: produção de HIS pelo próprio promotor, doação de terrenos para produção de HIS ou a doação de recursos ao município, em conta do Fundurb, para fins de produção de HIS e equipamentos públicos sociais complementares à moradia.

**Consórcio Imobiliário de Interesse Social:** Regulamentado pela Lei n. 16.377/2016, permite a execução de consórcios imobiliários entre a prefeitura e os proprietários de imóveis sujeitos ao Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (Peuc) com o objetivo de produzir Habitações de Interesse Social. Os imóveis sujeitos ao Peuc são aqueles que não cumprem a função social da propriedade, que é determinada pelo coeficiente mínimo que cada lote deve atingir (previstos no PDE e no Zoneamento). Por meio destes consórcios, a prefeitura recebe o terreno do proprietário e eventuais construções, e o proprietário do imóvel recebe, após a realização das obras, lotes ou unidades condominiais equivalentes ao valor do terreno e eventuais edificações nele existentes, por meio de um contrato de troca ou permuta. Os imóveis produzidos por meio do consórcio são incorporados ao patrimônio público municipal.

- A adoção de novos instrumentos e mecanismos de financiamento, de forma a complementar os recursos disponíveis para a execução da Política Habitacional, apoiados por estratégias de implementação, conforme apresentado a seguir.

### Novos mecanismos de financiamento e incentivos

Atendendo as diretrizes de estruturação financeira e de forma a suportar o cenário indicado, propõe-se a adoção dos seguintes instrumentos e mecanismos de financiamento.

GRUPOS DE ATENDIMENTO Conforme renda familiar				
GRUPO	RENDA FAMILIAR	TIPO DE UNIDADE HABITACIONAL	CARACTERÍSTICA	FONTE DE RECURSOS
G1	até R\$880 1 salário mínimo	HIS FAIXA 1	recurso a fundo perdido	Federais: FNHIS, FAR, FDS, FGTS Estaduais: FPHIS Municipais: Tesouro, FMH, FMSAI, Fundurb
G2	de R\$880 a R\$ 2.640 1 a 3 salários mínimos	HIS FAIXA 1	financiamento com subsídio parcial (complemento e/ou equilíbrio)	Federais: FNHIS, FAR, FDS, FGTS Estaduais: FPHIS Municipais: Tesouro, FMH, FMSAI, Fundurb
G3	de R\$ 2.640 a R\$5.280 3 a 6 salários mínimos	HIS FAIXA 2	financiamento com subsídio parcial (complemento e/ou equilíbrio)	Federais: FNHIS, FAR, FDS, FGTS Estaduais: FPHIS Municipais: Tesouro, FMH, FMSAI, Fundurb
G4	de R\$5.280 a R\$8.880 6 a 10 salários mínimos	HMP	SFH: unidades até R\$750 mil	Federais: FGTS / SBPE
G5	acima de R\$8.880 acima de 10 salários mínimos		SFH/Mercado: unidades acima de R\$ 750 mil	Federais: SBPE faixa livre / SFI financiamento direto com construtoras e recursos próprios das famílias (aquisição sem financiamento)

### 1. Juros (subsidiados) de Financiamento da Carta de Crédito ou Microcrédito para Melhorias Habitacionais:

Propõe-se a criação de um mecanismo de microcrédito (pequenos empréstimos) e de cartas de crédito (cartões de crédito válidos em lojas habilitadas), que seriam utilizados pelos beneficiários para aquisição de materiais de construção e contratação de mão-de-obra para melhorias habitacionais. A assistência técnica, nestes casos, seria totalmente financiada a fundo perdido pelo município. Os juros deste financiamento (abaixo dos juros normalmente praticados pelo mercado), seriam reinvestidos neste mesmo mecanismo, cujos recursos totais seriam complementados por aportes municipais.

### 2. Aluguéis de Unidades Habitacionais Públicas e de Espaços Comerciais (PPP de Locação Social):

Os aluguéis residenciais (estipulados de acordo com as possibilidades de comprometimento de renda dos beneficiários) e de áreas comerciais em térreos e sobrelojas (a valores de mercado locais) de edifícios públicos seriam aplicados em um fundo. Estes recursos, com as complementações necessárias, seriam utilizados para a remuneração do parceiro privado, que arcaria com a

reabilitação dos edifícios e sua gestão patrimonial ao longo do período da Parceria Público-Privada de Locação Social.

### 3. Incentivos tributários:

Em novas construções e construções existentes, poderão ser concedidos incentivos tributários aos empreendedores ou proprietários que oferecerem unidades habitacionais para participar do programa Locação Social de Mercado, com registro em cartório, por tempo indeterminado, no caso de novas construções. A condição de adesão ao programa, pelo proprietário ou empreendedor, deve ser a observância de valores máximos de aluguel por região onde o incentivo terá validade, o que deve ser controlado por sistema de gestão de ativos. Propõe-se que a Secretaria de Finanças seja consultada anualmente sobre os valores e reajustes dos incentivos.

### 4. Incentivos urbanísticos:

Em novas construções, poderá ser concedido desconto no total de Outorga Onerosa do Direito de Construir a ser pago pelo empreendedor da edificação - adicional aos demais incentivos urbanísticos previstos no Plano Diretor Estra-

tégico e no Zoneamento - para as unidades que forem registradas em cartório, por tempo indeterminado, como aderentes ao programa Locação Social de Mercado. A condição de adesão ao programa, pelo empreendedor, deve ser a observância de valores máximos de aluguel por região onde o incentivo será válido e controle por sistema de gestão de ativos. Propõe-se que os valores de aluguéis sejam disponibilizados pela Secretaria de Finanças e reajustados anualmente.

### Estratégias de apoio ao financiamento e gestão da política habitacional

- **CRIAÇÃO DE UM FUNDO GARANTIDOR:** Trata-se de um fundo que consolidará ativos municipais (como terrenos e edificações, por exemplo) ou recebíveis, podendo ser utilizado para oferecer garantias de liquidez imediata para as operações de crédito que estão sendo propostas.

- **REGULAMENTAÇÃO ESPECÍFICA DO REORDENAMENTO URBANÍSTICO INTEGRADO PARA ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS:** Por meio do reordenamento urbanístico integrado é possível, de forma consensual entre a maioria dos detentores da posse dos imóveis (ao menos dois terços), o reajuste fundiário em áreas que necessitam de qualificação ambiental e melhoria de condições de acesso. Nas áreas próximas a eixos de transporte público e com densidades relativamente menores, ainda, é possível promover um maior adensamento e qualificação urbanística e ambiental, promovendo um uso mais adequado dos recursos fundiários. Tal estratégia permite ao poder público economizar com a compra de terrenos privados, utilizando suas próprias terras (onde muitas das favelas se localizam atualmente) para promoção de provisão habitacional em novos conjuntos habitacionais.

- **TRANSFERÊNCIA DE POTENCIAL CONSTRUTIVO PARA DOAÇÃO DE IMÓVEIS PRIVADOS:** Nos casos em que for conveniente à administração pública, a mesma poderá ofertar potencial construtivo passível de transferência como forma de pagamento pela doação de terrenos de propriedade privada, de acordo com o regramento previsto no PDE e regulamentação específica em fase final de elaboração. Os terrenos assim adquiridos devem apoiar os processos de regularização fundiária de assentamentos precários, podendo também ser utilizados para implantação de novas unidades habitacionais de interesse social, parques públicos ou para implantação de novos corredores de ônibus.

- **IMPLEMENTAÇÃO DE UM SISTEMA DE GESTÃO DE ATIVOS:** Propõe-se o aprimoramento do sistema de gestão de ativos municipais de forma que possibilite um controle automatizado e integrado da gestão de terrenos, edificações e unidades habitacionais abrangidos pelos programas habitacionais aqui propostos, inclusive para acompanhamento do parque público utilizado para o programa Locação Social. Tal sistema deve permitir o acompanhamento de vistorias, dos gastos realizados, bem como o controle da manutenção desses ativos e seus valores contábeis para fins de prestação de contas. Espera-se com isso tornar a gestão mais eficiente e dar maior transparência às ações públicas.

**Prefeitura do Município de São Paulo**

**COORDENAÇÃO E PROJETO GRÁFICO**  
Secretaria Municipal de Habitação  
Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo

**ILUSTRAÇÕES**  
as ilustrações utilizadas neste caderno foram  
produzidas com recursos do Freepik

**TIPOGRAFIA**  
Aleo e Monserrat

**FORMATO**  
277 x 310 mm

**PAPEL:** offset 70 g/m<sup>2</sup>

**TIRAGEM:** 5000 exemplares

**PRÓXIMAS ETAPAS**

*Construção Participativa do Plano Municipal de Habitação*

**PUBLICAÇÃO CADERNO DE PROPOSTAS**  
**junho de 2016**

**CONSULTA PÚBLICA ON-LINE**  
**de julho a outubro de 2016**  
**em [www.habitasampa.inf.br](http://www.habitasampa.inf.br)**

**AUDIÊNCIAS PÚBLICAS**  
**de novembro a dezembro de 2016**



**Prefeitura de São Paulo**  
**Secretaria Municipal de Habitação**

Rua São Bento, 405 - 11º andar  
01008-905 - São Paulo - SP - Brasil

[habitasampa.inf.br](http://habitasampa.inf.br)

[prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao](http://prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao)